Pena y Estado

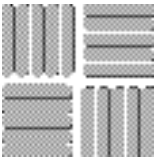
edición especial

Consejos de la Magistratura

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

revista latinoamericana de política criminal

p e n a y e s t a d o



© Ediciones del Instituto
México 1880 (1222)
Buenos Aires - Argentina
Tel./Fax (54) 11-4381-5640
ediciones@inecip.org
www.inecip.org/ediciones

Impreso en: Verlap S.A. Producciones Gráficas
Cte. Spurr 653 - Avellaneda
Buenos Aires - Argentina

Impreso en Mayo de 2003

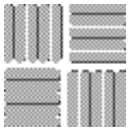
Hecho el depósito de Ley
ISSN 1666-7778

Impreso en Argentina

Se permite la reproducción total o parcial con previa autorización y citando fuente.

Directores
David Baigún
Juan Bustos Ramírez

Equipo de coordinación general
Alejandro Álvarez (Argentina)
Cristián Riego (Chile)
Juan Enrique Vargas (Chile)
Luis Ramírez García (Guatemala)



Consejo Consultivo
Silvina Ramírez (Argentina)
Jaime Martínez (El Salvador)
Luis Ramírez (Guatemala)
Claudia Paz (Guatemala)
Victoria Rivas (Paraguay)
Cecilia Sánchez (Costa Rica)
Reinaldo Imaña (Bolivia)
Félix Olivares (República Dominicana)
Ramón Núñez (República Dominicana)
Patrick Pierre-Louis (Haití)

Equipo de Redacción
Sebastián Tedeschi
Soledad Pujó
Gonzalo Bueno
Demián Zayat
Faustino Locria
Verónica Torgovnick
Rodrigo Alcala
Nelson Flores
Edgardo Amaya
Daniel Mogrovejo
Jorge Ritcher
Enrique Kronawetter
Paola Palavecino
Miguel Urbina
Rocío Gala Gálvez
Luis Francia

Dirección Periodística
Sylvia Schulein

Coordinadora de Edición
Soledad Pujó

Correctores
Francisco Godínez
Bárbara Mastronardi

Diseño y Diagramación
Patricia Peralta

Publicación del
Instituto de Estudios Comparados
en Ciencias Penales y Sociales
Talcahuano 256 - 1º Piso
(1013) Buenos Aires
Tel. Fax: (54- 11) 4372-0570
E-mail: inecip@velocom.com.ar

Agradecemos a la **Fundación Konrad Adenauer Stiftung** el apoyo brindado tanto para la realización de la investigación que aquí se presenta como para su publicación.

Programa Latinoamericano de Investigación Conjunta sobre Política Criminal PLIC/PC

El Programa es desarrollado actualmente por diez instituciones:

Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), Argentina

Asociación de Política Criminal, de Chile

Centro de Estudios Penales (CEPES)/Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), El Salvador

Institutos de Estudios Comparados en Ciencias Penales (IECCPG), Guatemala

Centro Episcopal de Acción Social (CEAS), de Perú

Instituto de Criminología "Dra. Lolita Aniyar de Castro" / Universidad de Maracaibo, Venezuela

Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (IECCP), Paraguay

Sociedad Cubana de Ciencias Penales, Cuba

Instituto Brasilero de Ciencias Criminais, Brasil

Asociación de Ciencias Penales, Costa Rica / **Centro de Estudios de Justicia y Sociedad,** Córdoba Argentina

El Programa abarca diez temas:

1. Corrupción de funcionarios públicos

2. El Ministerio Público

3. Policía y sociedad democracia 1998

4. Justicia Penal y comunidades indígenas 1999

5. Defensa Pública

6. Sistemas Penitenciarios

7. Seguridad Ciudadana

8. Política Criminal de niños y jóvenes

9. Víctimas y sistemas penal

10. Justicia oral

INDICE

Prefacio,
por *Jan Woischnik* 11

Presentación de la Investigación,
por *Sebastián Tedeschi* 13

Proyecto de Investigación. Evaluación del Funcionamiento de los Consejos de la Magistratura de Argentina, Bolivia, El Salvador, Paraguay y Perú: Mecanismos de Selección, Designación y Remoción de Magistrados. Marco Teórico 15

Informe sobre el Consejo de la Magistratura de Argentina,
por *Sebastián Tedeschi, Demián Zayat, Gonzalo Bueno, Soledad Pujó, Verónica Torgovnick, Rodrigo Alcala y Faustino Locria* 39

Informe sobre el Consejo de la Judicatura de Bolivia,
por *Daniel Mogrovejo Martínez y Jorge Richter Ramallo* 111

Informe sobre el Consejo de la Judicatura de El Salvador,
por *Nelson Flores* 159

Informe sobre el Consejo de la Magistratura de Paraguay,
por *Alfredo Enrique Kronawetter, Miguel Angel Urbina y Paola Palavecino* 197

Informe sobre el Consejo de la Magistratura de Perú,
por *Luis E. Francia Sánchez y Rocío Gala Gálvez* 229

Informe Comparativo,
por *Sebastián Tedeschi, Soledad Pujó, Demián Zayat y Verónica Torgovnick* 283

ANEXO. Matriz de Análisis. 309

PREFACIO

Las carencias en la administración de la justicia no son atribuibles a los preceptos normativos en sí mismos, sino más bien a su implementación por parte del juez, y a la forma en que lo hace en cada caso en particular. En otras palabras, es lógico que la calidad y eficacia de la justicia dependa, fundamentalmente, de la idoneidad del personal que la administra. Por esta razón, en el marco del proceso de reforma de la justicia que se inició en los años ´80 en numerosos países latinoamericanos, se sometió también a reformas fundamentales a la administración de la justicia y, de esta manera, al órgano responsable de nombrar y elegir y, dado el caso, de sancionar y remover a los jueces. La tendencia fue el traslado de esta competencia de las Cortes Supremas a los llamados Consejos de la Magistratura o Consejos de la Judicatura.

Sin embargo, a pesar del establecimiento de estas instituciones, la situación continúa siendo insatisfactoria en numerosos países y, en especial, la confianza de los ciudadanos en la justicia es extremadamente escasa en prácticamente toda la región.

Por esta razón, la Fundación Konrad Adenauer (KAS, Alemania), conjuntamente con el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP, Argentina), investigó en el marco de un estudio comparado, el posicionamiento de los Consejos en el sistema de justicia en diferentes países de América del Sur y Central -concretamente Argentina, Bolivia, El Salvador, Paraguay y Perú- y el modo en que podrían alcanzarse mejoras en su funcionamiento, según cada caso en particular. La dirección académica del proyecto estuvo a cargo de Sebastián Tedeschi (INECIP), a quien deseo expresar mi especial agradecimiento, así como a todos los demás colaboradores del proyecto.

A comienzos de 2002 se establecieron las hipótesis y bases metodológicas para la evaluación planeada en dichos países. Los resultados fueron ingresados en una matriz, para lo cual se recurrió en parte a los resultados de un estudio realizado en el año 2000 -también por INECIP y la Fundación Adenauer- si bien entonces abarcó solamente a la Argentina.

Del 19 al 20 de abril de 2002 esta matriz fue discutida y perfeccionada en un evento diseñado como taller, en el cual participaron colaboradores de las siguientes instituciones socias: Centro de Estudios sobre Justicia y Participación (CEJIP, Bolivia), Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho y Centro de Estudios Penales (FESPAD y CEPES, El Salvador), Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales (Paraguay) e INECIP (Perú).

Mediante la matriz mencionada, y hasta el 15 de octubre de 2002, se elaboraron los informes nacionales. Entre el 15 de octubre y el 8 de noviembre de 2002 tuvieron lugar talleres en todos los países abarcados por el proyecto, en los cuales se discutieron los informes con representantes de instituciones estatales y sociales relevantes. Con posterioridad, se elaboró un informe internacional comparativo que, conjuntamente con los informes nacionales, se publica en este número especial de la reconocida revista de alcance regional Pena y Estado.

El Programa Estado de Derecho de la Fundación Konrad Adenauer se ha propuesto el objetivo de brindar apoyo sostenido a la democratización en América Latina y de realizar un aporte al desarrollo y a la profundización de un orden jurídico eficiente, basado en los principios del Estado de Derecho como centro de cada sistema democrático. Y espero que la presente publicación constituya un aporte en esta dirección.

JAN WOISCHNIK
FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER

PRESENTACIÓN

El trabajo que aquí presento es fruto de más de un año de investigación. A partir de producciones preliminares desarrolladas en el INECIP en los años 2000 y 2001, se conformó, a comienzos del 2002, un equipo de jóvenes investigadores que -con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer-, comenzó a colocar los pilares de este estudio.

Definido el objeto de investigación, la primera etapa abarcó la discusión del marco teórico y la construcción de una matriz de análisis, como un instrumento que sirviera para revisar críticamente el funcionamiento de los Consejos de la Magistratura en América Latina.

El desafío inicial del equipo fue poder transformar conceptos como democratización del Poder Judicial e Independencia -presentes en el discurso público- en variables e indicadores precisos para poder llegar a conclusiones con cierta pretensión de objetividad.

El primer obstáculo consistió en superar el universo acotado del equipo de Buenos Aires y realizar un proceso de discusión con todos los investigadores de los cinco países sobre los presupuestos teóricos y la grilla matriz de análisis. Ese proceso culminó en una reunión realizada en Buenos Aires el 19 de abril donde se consensuaron los contenidos de estos instrumentos.

En la siguiente fase de relevamiento normativo se presentaron algunas dificultades. En algunos países no existía disponibilidad de todas las normas, sobre todo las de contenido reglamentario, a la vez que en el curso de la investigación fueron surgiendo nuevas reglamentaciones que se debieron incorporar.

Sin embargo, fue en la etapa de relevamiento empírico donde se presentaron las principales dificultades. Por un lado, porque aún subsiste cierta cultura críptica que dificulta el acceso. En ocasiones, la forma de restricción se manifiesta en la demora en responder las solicitudes de información. Por otro, debido a que no todo el material que producen los Consejos de las Magistratura está disponible al público. Por estas razones, algunas preguntas de la sección empírica de la grilla de análisis quedaron sin respuesta.

Para realizar este estudio poco nos sirvió la bibliografía producida hasta la fecha. En general existen muchos trabajos que recogen aspectos normativos generales y otros con opiniones que en torno al concepto de eficiencia recomiendan tal o cual modificación institucional.

El equipo de investigación intento transitar por un sendero sinuoso intentando sobrellevar una tensión que podía hacerlo caer en dos tipos de desviaciones. La primera es el fetichismo normativo, que consiste en creer que todo problema de funcionamiento institucional consiste en criticar y modificar las normas. La segunda es el culturalismo dogmático, que considera que el problema de toda institución -y consecuentemente su solución- depende exclusivamente del cambio de cultura institucional. Nosotros entendemos que normas y prácticas institucionales se van condicionando mutuamente. No existe un modelo normativo perfecto, sino las mejores normas para una institución concreta en un determinado momento, sin perder la función prospectiva que toda modificación legal persigue.

Por ello, las conclusiones a las que arribamos en la crítica a los Consejos de los distintos países no son homogéneas. Inclusive no llegamos a un acuerdo general de todos los investigadores sobre todos los puntos de análisis. En este sentido, tratamos de dejar abiertas algunas conclusiones, producto de debates inacabados. Esta circunstancia, lejos de parecernos una debilidad, constituye uno de los resultados de mayor satisfacción obtenido en esta investi-

gación. Hay debates centrales que hacen a los pilares de nuestro sistema político-institucional que estuvieron por detrás del análisis crítico de las instituciones. El modelo de juez que se quiere para nuestros países y el modo e intensidad de la participación de la sociedad civil no letrada en el funcionamiento del Consejo también suscitaron fructíferas discusiones.

Los informes nacionales fueron presentados en encuentros abiertos realizados entre octubre y noviembre de 2002 en cada uno de los países. En ellos participaron estudiantes, magistrados, miembros de los Consejos, académicos, organizaciones no gubernamentales y organizaciones gremiales del sector judicial.

Finalmente el estudio comparado, se discutió en una reunión realizada en Buenos Aires el 11 y 12 de abril de 2003, en la que participó un miembro del equipo de investigación de cada país.

Tengo la satisfacción de presentar el inicio de un trabajo no terminado. El Consejo de la Magistratura es una institución nueva y la reforma judicial en los países en estudio tiene mucho que recorrer; valga entonces este humilde aporte como un ladrillo más en esta construcción.

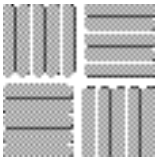
Agradezco especialmente a Ileana Arduino -y a través de ella al INECIP- que confió en mi para dirigir el proyecto, colaboró en el armado del equipo de investigación y apoyó infatigablemente todas las vicisitudes de la investigación; a Jan Woischnik de la Fundación Konrad Adenauer que nos acompañó durante todo el proceso de elaboración del informe, aún disintiendo con algunas de nuestras consideraciones, pero siempre demostrando confianza, apoyo y realizando aportes valiosos; a Agostina Gentili y Darío Kosovsky quienes durante toda la investigación realizaron un apoyo desde el INECIP para que las reuniones, la comunicación y el cumplimiento de los plazos previstos fuera posible y al equipo de Ediciones del Instituto que garantizó milagrosamente que este trabajo esté publicado en fecha.

También agradezco las conversaciones con Ezequiel Nino, Roberto Saba, María Julia Pérez Tort, Martín Böhmer, asesores y miembros del Consejo que colaboraron con esta investigación.

Finalmente un agradecimiento especial para Soledad Pujó, Demián Zayat, Gonzalo Bueno, Verónica Torgovnic, Rodrigo Galván Alcalá, Faustino Locria de Argentina; Daniel Mogrovejo Martínez y Jorge Richter Ramallo, de Bolivia; Nelson Flores de El Salvador; Paola Palavecino, Enrique Kronawetter y Miguel Urbina de Paraguay y Luis E. Francia Sánchez y Rocío Gala Gálvez de Perú. Todos ellos participaron en la elaboración de los informes nacionales y en la mayor parte de la discusión del informe comparado. Este trabajo es una obra colectiva que nos permitió compartir ideas, sueños, discusiones acaloradas y amistad.

SEBASTIÁN ERNESTO TEDESCHI
Director del Proyecto

Buenos Aires, mayo de 2003.



proyecto de investigación

Evaluación del funcionamiento de los Consejos de la Magistratura de Argentina, Bolivia, El Salvador, Paraguay y Perú: Mecanismos de Selección, Designación y Remoción de Magistrados. Marco Teórico

1. Antecedentes del proyecto

En noviembre de 1999, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y el Instituto de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Tucumán, organizaron las "Primeras Jornadas sobre Independencia Judicial en la República Argentina". Dicha actividad, que contó con el auspicio de la Fundación Konrad Adenauer Stiftung, no sólo sirvió de base para el lanzamiento formal de la Red Latinoamericana de Magistrados y Funcionarios Judiciales por la Democratización de la Justicia sino que, en cierta medida, fomentó el emprendimiento de este proyecto. Sobre todo porque fue en este marco, y con la lógica motivación generada por el clima de profundo debate y reflexión sobre la problemática judicial en que se desarrolló el encuentro, que desde INECIP se decidió impulsar un primer "Proyecto de Investigación sobre el Funcionamiento de los Consejos de la Magistratura en la República Argentina".

El objetivo principal se centró en la realización de una evaluación seria sobre el efectivo funcionamiento de los nuevos mecanismos de selección, evaluación y remoción de magistrados en dicho país.

Así, durante el año 2000, con financiamiento de la Fundación Konrad Adenauer, se comenzó con la primera parte del proyecto, cuyo objetivo final consistía en la construcción de una matriz general de evaluación, metodológicamente centrada en los planos normativo y empírico.

A tal efecto, se conformó un equipo constituido por cinco miembros: un coordinador general, un coordinador técnico y tres asistentes de investigación.

El trabajo se inició con el estudio de los institutos análogos en el derecho comparado. Si bien se le prestó mayor atención a los originados y desarrollados en los países centrales (Francia, Italia y España), también se tuvo en cuenta la incorporación reciente de este instituto en diversos países de América Latina y Europa del Este.

Como resultado de esta primera etapa se obtuvo un informe de avance de carácter provisorio que fue presentado públicamente en el Segundo Taller de la Red Latinoamericana de Magistrados y Funcionarios Judiciales por la Democratización de la Justicia', realizado el 15 de septiembre de 2000, en la ciudad de Paraná, Entre Ríos, República Argentina.

La elección de este ámbito para la presentación del primer informe de avance de la investigación sobre mecanismos de selección, designación y remoción de jueces obedeció a que los temas propuestos para la discusión y análisis en dicho taller fueron asociacionismo judicial, capacitación judicial y mecanismos de selección de magistrados.

En ese sentido, el contenido del informe se convirtió en una fuente importante de debate, ya que los Consejos de la Magistratura se han convertido en actores relevantes de cualquier diagnóstico y evaluación que se realice alrededor del Poder Judicial.

Posteriormente, y tomando en cuenta la incidencia que un proyecto de estas características tendría en todos los países de la región -bajo el supuesto de que comparten la misma necesidad de evaluar el funcionamiento de las instituciones encargadas de la selección, designación y remoción de los magistrados- se consideró propicio extender el proyecto a cinco países, que pudieran proporcionar información suficiente para un análisis adecuado del funcionamiento de sus respectivos Consejos.

Así, el trabajo desarrollado en el ámbito de la República Argentina resulta sumamente

1 Realizado en el marco de las Jornadas Científicas de la Magistratura, organizadas por la Federación Argentina de Magistrados (FAM)

beneficioso para este proyecto regional, pues cuenta con información útil acerca de los medios existentes para el desarrollo de la investigación y de las dificultades encontradas.

2. Justificación

América Latina transita todavía el difícil camino de lo que algunos han llamado "proceso de consolidación democrática". Sin duda, uno de los temas pendientes -a pesar de los numerosos esfuerzos que muchos realizan en tal sentido- es la democratización del Poder Judicial.

Si bien no podemos afirmar que esta problemática incumba o se ciña a un único protagonista, existe un actor privilegiado: el juez, entendido como el garante final de la supremacía de la Constitución y la defensa de los derechos fundamentales.

Una auténtica democracia, una verdadera república y un efectivo Estado de Derecho, sólo son concebibles con un Poder Judicial independiente, transparente y técnicamente idóneo. De allí que, para el sistema democrático, resulte crucial implementar mecanismos de selección, designación y remoción de magistrados que posibiliten alcanzar estos valores.

Desde inicios de la década del ´80, algunos países del Cono Sur y de la Región Andina (Argentina, Bolivia, Paraguay y Perú), han llevado a cabo profundos procesos de renovación institucional, dirigidos -a través de reformas constitucionales o legales- a provocar profundas transformaciones en los sistemas de administración de justicia.

La instalación de los Consejos de la Magistratura representa la manifestación de una genuina voluntad política dirigida a transparentar el proceso de selección de los jueces, contribuyendo de este modo al fortalecimiento de la independencia judicial.

Además, a estos órganos generalmente se les asigna, junto con su función de selección, evaluación y remoción de magistrados, la función de ejercer la administración del Poder Judicial.

Históricamente, las tareas de superintendencia y administración de los recursos presupuestarios asignados al Poder Judicial han estado en manos de los Superiores Tribunales de Justicia o Cortes Supremas de cada uno de los países. De este modo, se generaba una sobrecarga de trabajo administrativo en mano de los órganos superiores del Poder Judicial que afectaba directamente su desempeño como órganos encargados de administrar justicia.

Proporcionalmente, el cúmulo de tareas ocupaba la mayor cantidad del tiempo de trabajo de estos tribunales, en detrimento de sus funciones de carácter jurisdiccional.

Corresponde aquí hacer una breve referencia a la situación de cada uno de los países en lo que a mecanismos de selección, designación y remoción de magistrados se refiere, describiendo el marco normativo y las instituciones que, en cada caso, deben llevar adelante esta tarea.

Argentina: La creación del Consejo de la Magistratura se establece en el nivel nacional mediante la incorporación al texto constitucional del artículo 114, en el marco de la reforma constitucional del año 1994. Según el inciso 2 del artículo 114 de la Constitución Nacional, el Consejo de la Magistratura tiene como función principal seleccionar, por medio de concurso público, los candidatos a ingresar en los cargos de jueces inferiores a la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Una vez sustanciados los respectivos concursos, el Consejo debe elevar al Poder Ejecutivo una lista de tres candidatos por cada cargo que deba cubrirse, para que éste elija a uno de ellos y así -previo el acuerdo del Senado- sea designado para cubrir el cargo vacante.

Según el inciso 3 del mismo artículo, otra de sus funciones es administrar el presupuesto del Poder Judicial de la Nación, en tanto que el inciso 4 establece como deber del Consejo ejer-

cer facultades disciplinarias sobre los magistrados. Por su parte, el inciso 5 lo instituye como el órgano responsable del enjuiciamiento y destitución de los magistrados, exceptuando a los miembros de la Corte.

La ley del Consejo de la Magistratura de la Nación (Nº 24.937 de 1997) establece en su artículo primero que el Consejo de la Magistratura es un órgano permanente del Poder Judicial de la Nación y está integrado por diecinueve miembros. Su composición es la siguiente: el Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; cuatro jueces del Poder Judicial de la Nación -elegidos por sistema D'Hont- debiéndose garantizar la representación igualitaria de los jueces de cámara y de primera instancia y la presencia de magistrados con competencia federal del interior de la República y de ocho legisladores. A tal efecto los presidentes de la Cámara de Senadores y de Diputados, a propuesta de los respectivos bloques, designarán 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; además de 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 utilizará el sistema D´Hont, debiéndose garantizar la presencia de los abogados del interior de la República, un representante del Poder Ejecutivo, un abogado, profesor titular regular de cátedras universitarias de facultades de Derecho nacionales, elegido por sus pares. A tal efecto, el Consejo Interuniversitario Nacional confeccionará el padrón y organizará la elección del representante del ámbito académico y científico (artículo 2, Ley 24.937).

Su trabajo se organiza en torno a cuatro comisiones (de Selección de Magistrados y Escuela Judicial, de Disciplina, de Acusación y de Administración y Financiera) y una Secretaría General (conf. art. 12, Ley 24.937).

Bolivia: La Constitución Nacional dispone en su artículo 122 que el Consejo de la Judicatura es el órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial (inciso I). Estará presidido por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia e integrado por cuatro miembros más, llamados Consejeros de la Judicatura, con título de abogado y diez años de ejercicio idóneo de la profesión o cátedra universitaria (inciso II). Estos son designados por el Congreso Nacional, con el voto de 2/3 de los miembros presentes (inciso III).

En el artículo 123 se consignan, entre otras funciones del Consejo: proponer nóminas al Congreso para la designación de Ministros de la Corte y para la designación de Vocales de las Cortes Superiores de Distrito (inciso I); sugerir nóminas a las Cortes Superiores de Distrito para la designación de jueces de primera instancia (inciso II); administrar el escalafón judicial y ejercer poder disciplinario sobre los vocales, jueces y funcionarios judiciales (inciso III); y elaborar el presupuesto anual del Poder Judicial (inciso IV). También se ha dictado una Ley Reglamentaria bajo el número 1.817.

Paraguay: En la nueva Constitución Nacional de 1992, en la sección III, del capítulo III de la Parte II, relativo al Poder Judicial, capítulo 6, artículos 262 a 264, se introduce el Consejo de la Magistratura. Este está integrado por ocho miembros: un miembro de la Corte Suprema de Justicia, designado por la ésta; un representante del Poder Ejecutivo; dos representantes del Congreso (un diputado y un senador, electos por la respectiva cámara); dos abogados de la matrícula, nombrados por sus pares en elección directa; un profesor de la facultad de Derecho de la Universidad Nacional, elegido por sus pares; un profesor de las facultades de Derecho, elegido por sus pares elegido por sus pares con no menos de veinte años de funcionamiento, de las universidades privadas, (artículo 262). Sus cargos se prolongan por tres años y, según el artículo 263, gozan de las mismas inmunidades que los ministros de la Corte Suprema.

Las atribuciones de este Consejo de la Judicatura son relativamente limitadas ya que,

según el artículo 264, se reducen a proponer las ternas de candidatos para integrar la Corte Suprema de Justicia, previa selección según criterios de idoneidad, para que la designación la realice el Senado con el acuerdo del Poder Ejecutivo; y a proponer en ternas a la Corte Suprema candidatos para los cargos de miembros de los tribunales inferiores, los de los jueces y agentes fiscales.

El Consejo está reglamentado por la Ley 296/94 (promulgada en marzo de 1994) "que organiza el funcionamiento del Consejo de la Magistratura". Dicha ley define al Consejo como un órgano autónomo cuya composición y atribuciones se establecen en la Constitución y la ley (artículo 1). La ley reglamenta de manera detallada el procedimiento de nombramiento de los miembros del Consejo, en especial de la elección de los representantes de las facultades de Derecho y de los abogados. Los artículos 33 y siguientes se ocupan del procedimiento y de los medios de evaluación conforme a los cuales el Consejo propondrá ternas para el nombramiento de los ministros de la Corte Suprema y de los magistrados del Tribunal Superior Electoral, así como de los demás miembros de tribunales inferiores, incluyendo el Tribunal de Cuentas, los juzgados de paz y de fiscalía.

Perú: El artículo 150 de la Constitución Nacional establece que la selección y el nombramiento de jueces y magistrados es función del Consejo de la Magistratura, con excepción de los cargos concedidos por voto popular. Es un órgano independiente y se rige por su ley orgánica.

En el artículo 154 se mencionan más específicamente sus funciones y los procedimientos para el ejercicio de las mismas. Por último, en el artículo 155 se establece que el mismo estará conformado por siete miembros: uno designado por la Corte Suprema, uno elegido por votación secreta por la Justa de Fiscales Supremo, un representante elegido por los miembros de los Colegios de Abogados del país, dos elegidos entre los miembros de los restantes colegios profesionales del país, un representante elegido por los rectores de universidades nacionales y un representante seleccionado por las universidades particulares.

Conforme al último párrafo del mismo artículo, el número de consejeros puede ser ampliado a nueve por el voto secreto de los demás consejeros.

La Ley Orgánica del Consejo de la Magistratura (Nº 26.397) en su artículo primero, reafirma su carácter de órgano autónomo e independiente de los demás poderes y, en su artículo sexto, establece expresamente quienes no pueden ser designados como consejeros, entre ellos, las autoridades del Poder Ejecutivo, Legislativo y demás miembros del Poder Judicial.

Este nuevo panorama institucional se presenta como el marco ideal para llevar a cabo una profunda evaluación del funcionamiento efectivo de las instituciones encargadas de la selección, designación y remoción de jueces, a través de un análisis crítico que permita compartir e intercambiar las variadas experiencias a nivel nacional. Todo ello con el propósito de sumar aportes constructivos al proceso de consolidación del Poder Judicial como poder democrático e independiente.

El Salvador: El artículo 187 de la Constitución de El Salvador establece que el Consejo Nacional de la Judicatura es una institución independiente encargada de proponer candidatos para los cargos de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Magistrados de Cámaras de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz.

A su vez le corresponde al Consejo Nacional de la Judicatura, la responsabilidad de la organización y funcionamiento de la Escuela de Capacitación Judicial, cuyo objeto es asegurar el mejoramiento en la formación profesional de los jueces y demás funcionarios judiciales.

El Decreto Legislativo Nº 536, del 27 de enero de 1999, en su artículo noveno establece que el Pleno del Consejo es el órgano superior de dirección y administración del Consejo Nacional

de la Judicatura y estará integrado por seis Concejales propietarios: tres abogados en ejercicio, propuestos por el gremio de abogados; un abogado docente de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador; un abogado docente universitario de las otras facultades, escuelas o departamentos de Derecho de las universidades privadas del país, debidamente autorizadas; y un abogado propuesto por el Ministerio Público.

En el artículo 10 del mismo Decreto se determina el modo de elección de los miembros del Pleno del Consejo, propietarios y suplentes. Menciona que serán elegidos por la Asamblea Legislativa en votación nominal y pública, con el voto calificado de las dos terceras partes de los diputados electos, y que durarán en sus funciones tres años contados a partir de la fecha de la toma de posesión del cargo y no podrán ser reelectos para el período inmediato siguiente.

Por último, en el artículo 12 el Decreto enumera los requisitos para ser Concejal. Los Concejales pertenecerán al sector que los propone. Todos deberán reunir los requisitos constitucionales para el cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y los propuestos por las facultades, departamentos y escuelas de Derecho. Deberán, además, haber ejercido la docencia universitaria al menos durante los cinco años anteriores a la elección.

3. Objetivos del proyecto

Realizar un estudio pormenorizado del funcionamiento de los Consejos de la Magistratura y su inserción dentro de las instituciones de Estados democráticos que permita analizar su incidencia en el fortalecimiento de un Poder Judicial transparente e independiente. Para ello se establecieron una serie de objetivos específicos:

a. Elaborar una matriz general de evaluación de los Consejos de la Magistratura que funcione, a su vez, como experiencia piloto, para realizar futuros análisis de tales mecanismos en los restantes países de América Latina.

b. Evaluar, en base a criterios objetivos ligados a la transparencia, la calidad técnica, eficacia e independencia funcional, el funcionamiento de los Consejos de la Magistratura establecidos normativamente.

c. Detectar las dificultades, analizar las limitaciones y comparar las ventajas y desventajas presentadas por este mecanismo de selección y remoción de jueces en relación con los sistemas anteriores.

d. Generar y fortalecer espacios locales de reflexión y diagnóstico vinculados con esta problemática.

4. Metodología a utilizar

La investigación planteada requiere de un análisis normativo y empírico. Ello se realizará a través de la utilización de una matriz, cuya elaboración será la primera actividad a realizar en el marco de este proyecto.

El análisis normativo apunta al estudio y comparación de la conformación de los Consejos de la Magistratura, sus modos de integración, sus atribuciones y los procedimientos establecidos para el desarrollo de sus funciones según lo establecido en el nivel constitucional, legal y reglamentario.

En cuanto al plano empírico, la elaboración de una matriz de evaluación cumple un rol estratégico, ya que es el instrumento que permite discriminar la información relevante sobre cómo están funcionando realmente tales instituciones y, en este plano, los criterios que surgen, prima facie, se vinculan con la cantidad de concursos realizados, perfil de los postulantes, causales de remoción, etc..

A tal fin, será útil la experiencia adquirida por el equipo de investigación que inició sus actividades en Argentina, durante el año 2000. Sin embargo, la matriz deberá definirse regionalmente, producto de un debate en donde se determinen los indicadores a utilizar.

El segundo paso previsto consiste en la elaboración de informes nacionales, producto de la utilización de la matriz en cada uno de los países objeto de esta investigación. La ejecución de esta etapa del proyecto estará a cargo de un equipo local.

Esto no sólo favorece la inmediatez del investigador, sino que promueve uno de los objetivos centrales de este proyecto: generar y fortalecer los espacios locales de reflexión y diagnóstico vinculados con esta problemática.

El llenado de esta matriz dependerá de la situación de cada país. En algunos casos puede suceder que baste con los datos oficiales mientras que, en otros, es posible que sea necesario recopilar previamente la información para cotejarla con la oficial, a fin de que sea lo más exacta posible.

La dirección del proyecto estará a cargo del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y para su ejecución contará con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer. A tal fin se designará un coordinador general que tendrá bajo su responsabilidad la implementación de las actividades del proyecto.

Asimismo, se establecerán convenios con organizaciones de cada país[2] que puedan articular el trabajo localmente. El coordinador general se hará cargo de las relaciones con cada una de estas organizaciones.

5. Marco Teórico

El marco teórico es el conjunto de ideas, valores y presupuestos teóricos desde los cuales se diseña la investigación. Tiene por fin, además de indicar el punto de partida del equipo de investigación, construir un prisma a través del cual se va a analizar toda la información que se propone colectar y sistematizar en el proceso investigativo.

Asimismo, este texto tiene como objetivo dar un marco conceptual para poder formular consideraciones y conclusiones luego de la etapa de relevamiento normativo y empírico de la investigación. Los textos teóricos trabajados durante el taller realizado en abril de 2002, junto con las reflexiones allí expresadas, han servido de inspiración para formular este conjunto de consideraciones.

1. Hipótesis de Trabajo

El estudio pormenorizado del funcionamiento de los Consejos de la Magistratura en los países elegidos responde a la necesidad de determinar en qué medida la creación de estas instituciones ha favorecido la democratización del Poder Judicial. En este sentido, partimos de la consideración teórica de que, un Consejo de la Magistratura que reviste ciertos atributos (que serán nuestras variables), influye sobre la independencia, el pluralismo y la transparencia del Poder Judicial.

Sobre la base de esta elaboración teórica se podría plantear la siguiente hipótesis: **un Consejo de la Magistratura más independiente, pluralista, transparente y con un alto grado de impacto funcional en el sistema institucional, tiende a favorecer una mayor independencia, pluralismo, transparencia y garantismo del Poder Judicial (democratización del Poder Judicial).**

Cumplir acabadamente con el objetivo propuesto en esta investigación, exigiría verificar o refutar la hipótesis propuesta. Ello implicaría, en primer lugar, un estudio pormenorizado de la independencia, pluralismo, transparencia, garantismo e impacto funcional del Consejo de la Magistratura; luego, un estudio pormenoriza-

2 En Bolivia, el Centro de Estudios sobre Justicia y Participación (CEJYP); en Perú, la Oficina Regional Andina del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP-Perú); en Paraguay el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales del Paraguay (INECIP-Paraguay); y en El Salvador, FESPAD/CEPES. Todas estas organizaciones son miembros de la Red de ONGs por la Democratización de la Justicia creada en 1997 con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer.

do de la independencia, pluralismo, transparencia y garantismo del Poder Judicial; y, finalmente, analizar en qué medida la presencia de algunos atributos en el Consejo de la Magistratura (cierto grado de independencia, de pluralismo, etc.) influye sobre la presencia de ciertas cualidades en el Poder Judicial (cierto grado de independencia, de pluralismo, etc.).

Sin embargo, en este momento resulta imposible llevar adelante una investigación de este alcance ya que se presentan dos serios obstáculos. El primero, de carácter estructural, condiciona al segundo, de carácter metodológico:

1. Los Consejos de la Magistratura en los países que nos proponemos estudiar han sido creados recientemente y, por lo tanto, no han incidido significativamente sobre el Poder Judicial de cada país. El hecho de que la mayoría de los jueces que los integran no han sido nombrados por el Consejo de la Magistratura es sólo un ejemplo de esta escasa incidencia.

2. La independencia, pluralismo, transparencia y garantismo del Poder Judicial no depende exclusivamente del Consejo de la Magistratura, sino de un conjunto mayor de causas. En consecuencia, para evaluar la incidencia real del Consejo de la Magistratura sobre el Poder Judicial debería emprenderse un análisis multicausal analizando todos aquellos elementos que influyen en su democratización.

La presencia del primer obstáculo impide que, por el momento, podamos verificar empíricamente la hipótesis propuesta. Dentro de unos años, cuando los Consejos de las Magistratura hayan incidido significativamente -si es que tal cosa ocurre- sobre los Poderes Judiciales de cada país y si existe la posibilidad de salvar el segundo obstáculo, será posible verificar esta hipótesis y cumplir definitivamente con el objetivo general que se ha propuesto.

Por el momento, debemos asumir las dificultades planteadas precedentemente y establecer las siguientes consideraciones de carácter epistemológico:

1. La hipótesis propuesta se mantiene como hipótesis de trabajo (se mantiene como hipótesis subyacente de carácter teórico).

2. Sobre la base de la hipótesis de trabajo propuesta, y a partir de las dificultades reseñadas, nuestro estudio se centra en los atributos del Consejo de la Magistratura. El Poder Judicial será estudiado sólo en términos de impacto funcional del Consejo de la Magistratura.

3. Sobre la base del marco teórico desarrollado, de la hipótesis de trabajo y de los datos obtenidos sobre la independencia, el pluralismo, la transparencia, el garantismo y el impacto funcional de los Consejos de la Magistratura, nos proponemos sacar conclusiones sobre el funcionamiento de estas instituciones y sobre su incidencia en la democratización de los Poderes Judiciales de los países estudiados. En este último caso, debe advertirse que las conclusiones se construirán sobre la base de datos empíricos pero proyectados en un nivel teórico.

2. La Construcción de la Matriz de Investigación

La matriz se ha construido a partir de los diferentes aspectos de nuestro objeto de estudio: sistema general del Consejo de la Magistratura, sistema de selección, sistema disciplinario y de remoción, y las otras funciones del Consejo.

El estudio de cada uno de estos sistemas se realiza a través de un conjunto de variables y sus respectivos indicadores. Entendemos el término "variable" como un aspecto discernible de nuestro objeto de estudio[3], como una propiedad del mismo que toma diferentes valores, lo que significa, a fuerza de ser redundantes, que es un algo que varía[4]. Es decir, cada variable a uti-

3 Korn, Francis. *Conceptos y Variables en la Investigación Social.* Ed. Nueva visión, Buenos Aires, 1971.
4 Kerlinger, F. *Foundations of Behavioral Research.* Ed. Holt, Inehart and Winston Inc., New York, 1964.

lizar (independencia, pluralismo, etc.) constituye un aspecto discernible de los diferentes sistemas que componen el Consejo de la Magistratura que puede adquirir diferentes valores según el caso bajo estudio (distintos grados de independencia, pluralismo, etc.).

Las variables que hemos elegido no son variables directamente discernibles. Se trata de variables teóricas que se definen por un conjunto de indicadores específicos. Entendemos por "indicador" aquellas variables directamente discernibles -variables empíricas- que permiten medir los valores de una variable teórica[5]. En este sentido, los indicadores son variables, en tanto constituyen aspectos discernibles de nuestro objeto de estudio. Se llaman indicadores porque "indican" los valores correspondientes a una variable de carácter teórico. Al proceso de definición y selección de indicadores de una variable teórica la denominamos proceso de "operacionalización". La matriz no es más que la operacionalización de las variables que hemos elegido para estudiar el funcionamiento de los Consejos de la Magistratura. La operacionalización se basa en el marco teórico que hemos desarrollado[6].

De acuerdo con lo expuesto en el párrafo anterior, podemos afirmar que: independencia, pluralismo, transparencia, impacto funcional, etc., son variables teóricas, en tanto no son aspectos directamente discernibles del Consejo de la Magistratura. En consecuencia, hemos operacionalizado cada variable en un conjunto de indicadores que sí son aspectos directamente discernibles del Consejo de la Magistratura.

Es por ello que, a modo de ejemplo, el grado de independencia del Consejo de la Magistratura se define por los siguientes indicadores: a) Su situación orgánica dentro del sistema de poderes del Estado; b) La duración del cargo de Consejero y c) La estabilidad de los Consejeros. El pluralismo se define por: a) La composición del Consejo; b) Los requisitos para acceder al cargo de Consejero y c) La remuneración del cargo de Consejeros.

En la matriz asignamos a cada sistema del Consejo de la Magistratura (sistema general del Consejo de la Magistratura, sistema de selección, sistema disciplinario y de remoción, y otras funciones) un conjunto específico de variables con sus respectivos indicadores. Por ejemplo, al sistema general del Consejo de la Magistratura le asignamos la independencia, el pluralismo y el impacto funcional. A los demás sistemas les asignamos otras variables, a veces son las mismas (por ejemplo, puede repetirse impacto funcional en el sistema de selección) pero, en ocasiones, éstas varían según el sistema de que se trate (por ejemplo, transparencia no aparece en el sistema general, pero aparece en el sistema de selección y en el sistema disciplinario y de remoción). La selección de indicadores para cada variable depende de las consideraciones teóricas para cada sistema. Es por ello que, una variable que se repite en distintos sistemas (por ejemplo impacto funcional), se define por distintos indicadores, según el caso.

Finalmente, cabe señalar que por cada variable asignada a cada sistema, se han seleccionado indicadores específicos para analizar el nivel normativo (el Consejo de la Magistratura según la legislación -Constitución, leyes y reglamentos-) e indicadores específicos para el nivel empírico (el Consejo de la Magistratura según las prácticas). En este último caso, se han seleccionado indicadores cuantitativos, a través de preguntas cerradas, e indicadores cualitativos, a través de preguntas abiertas, que exigen realizar un análisis profundo sobre determinados aspectos.

5 Kerlinger, F. Op. Cit. Ver Lazarsfeld, Paul. "Problems in Methodology". Incluído en: Merton, Broom y Cottrell. *Sociology Today.* Ed. Harper & Row, New York, 1965. Ver, especialmente, Lazarsfeld, Paul. "De los Conceptos a los Índices Empíricos". Extracto de *Evidence and Inference in Social Research, "Daedalus",* 87 (1958), 4, p. 99-109. Alfredo Errandonea. *Cuadernos de Metodología de la Investigación Social I,* Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, CECSO.
6 Kerlinger, F. Op. Cit. Ver Lazarsfeld, Paul. *"Problems in Methodology"*, Op. Cit.; Lazarsfeld Paul, *De los Conceptos a los Índices Empíricos*, Op. Cit.

La selección de variables está vinculada al entendimiento que hizo el equipo de investigación acerca de cuáles son los principios estructurantes de la democratización del Poder Judicial. Por eso, este marco teórico es una elaboración conceptual que fundamenta la orientación de las indagaciones que se procuran mediante los indicadores y, a la vez, sirven de sustento para la elaboración de las conclusiones.

En definitiva, la coherencia de la investigación se juega en la correspondencia entre los puntos de partida, la selección de variables y la producción de conclusiones en torno al marco teórico.

3. Determinación de las Variables

Una de las cuestiones vinculadas a la democratización del Poder Judicial es la formación de jueces democráticos. Entendemos que la mejor respuesta a este dilema es la aportada por Luigi Ferrajoli. El autor de *Derecho y Razón* sostiene: "En la sujeción del juez a la Constitución y, en consecuencia, en su papel de garante de los derechos fundamentales está el principal fundamento de la legitimación de la jurisdicción y de la independencia del poder judicial de los demás poderes, legislativo y ejecutivo, aunque sean -o justamente porque son- poderes de mayoría. Precisamente, porque los derechos fundamentales sobre los que se asienta la democracia sustancial están garantizados a todos y cada uno de manera incondicionada, incluso contra la mayoría, sirven para fundar, mejor que el viejo dogma positivista de la sujeción a la ley, la independencia del poder judicial, que está específicamente concebido para garantía de los mismos"[7]. Con estas premisas de fondo, entonces, la elección del modelo de "juez ideal" no puede ser caprichosa, y va a estar definida por las exigencias constitucionales.

La Constitución exige que el juez tenga como función garantizar los derechos de los ciudadanos. Para ello tiene que ser: independiente, imparcial, idóneo, natural, tener buena conducta, etc. Estas exigencias son delineadas institucionalmente para satisfacer el principio de igualdad ante la ley, legalidad, razonabilidad y debido proceso.

El problema consiste, precisamente, en detectar indicadores que nos permitan concluir en qué medida el Consejo de la Magistratura posee los atributos que favorecen un Poder Judicial democrático e independiente. Para ello, será necesario seleccionar una serie de variables que definimos como atributos necesarios de un Poder judicial democrático.

A. SISTEMA GENERAL DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

Dividir las funciones del Consejo en Sistemas nos permite analizarlas detalladamente. El primer sistema que aparece es el Sistema General, es decir, las consideraciones generales sobre el Consejo de la Magistratura. Esto es, su independencia, su composición y su inserción en el sistema institucional. En el Sistema General se incluye la vinculación con los otros poderes y con el mismo Poder Judicial.

I. INDEPENDENCIA

En general, lo que nos indican nuestros sistemas constitucionales es que los jueces deben ser independientes. Así, sabemos que es una garantía del justiciable -derivada de los principios de legalidad e igualdad- que el funcionario que resuelve su conflicto no reciba presiones de ningún tipo. La mejor manera que conocemos de lograr esto es con un juez tercero que no tenga interés particular en la resolución del caso.

La estabilidad es un indicador de la independencia porque, un juez sin estabilidad, difícilmente pueda ser independiente. Si el sistema admite el nombramiento y la remoción de los

7 Ferrajoli, Luigi. "El Derecho como Sistema de Garantías".En: *Derechos y Garantías.* Ed. Trotta, Madrid, 1999.

jueces de manera discrecional, quien tenga en su poder dicha facultad tendrá, asimismo, la posibilidad de influir sobre el magistrado. Otro indicador de la independencia del juez es la intangibilidad de su salario, ya que quien decide sobre la subsistencia de una persona puede determinar su voluntad. Ya ha dicho Hamilton que: "después de la permanencia en el cargo, nada puede contribuir más eficazmente a la independencia de los jueces que el proveer en forma estable a su remuneración"[8]. Empero, es el tercer indicador el que más vamos a poder analizar, esto es, el sistema de nombramiento.

El fundamento que subyace a la idea del Consejo de la Magistratura es concebir un órgano imparcial que va a poder nombrar jueces por sus méritos profesionales. El Consejo introduce una modificación sustancial en el modo en que se nombra a los jueces, intentando con esto favorecer a la independencia del Poder Judicial, tanto en su ámbito interno (horizontalidad) como en el externo[9]. Este es el punto central de esta investigación, en otras palabras, ver si el Consejo de la Magistratura o de la Judicatura funciona de un modo que favorece la independencia del Poder Judicial.

Para que el Consejo pueda realizar correctamente su tarea, debe ser, a su vez, independiente. Esta independencia del Consejo será entendida como que ningún poder o estamento predomine sobre otro para que, de este modo, ningún poder o estamento sea el que realmente nombre a los jueces, por intermedio del Consejo.

Para ver si el Consejo es independiente, habrá que ver dónde se ubica orgánicamente: bajo la autoridad de algún otro poder, o como cabeza de un poder, o como órgano extrapoder. Esto nos servirá para dar cuenta si es posible que el Consejo actúe por su cuenta o si, por el contrario, la selección de magistrados sigue siendo a través de un sistema que no garantiza la independencia de los mismos.

Asimismo, también habrá que analizar la independencia de cada consejero. Para garantizar la vigencia del estándar valorativo a este nivel, es necesario analizar la duración del cargo, la posibilidad de reelegir a los consejeros y la estabilidad de la que gozan. Esto nos dirá si es posible que el Consejo tenga ciertos niveles de independencia o si, ya desde su diseño institucional, esta pretensión está altamente condicionada.

II. PLURALISMO

Dentro de un esquema institucional democrático, el pluralismo constituye un rasgo fundamental. En este caso específico, cuando nos referimos al pluralismo, estamos hablando de las posibilidades de acceso que tienen los diferentes grupos de una sociedad a los cargos de consejeros.

El elemento pluralismo, tal como aquí lo entendemos, tiene dos aspectos diferentes. El primero de ellos está vinculado al pluralismo ideológico, esto es, que las estructuras permitan la disparidad de ideas, el debate interno, las tensiones propias de los diferentes modos de concebir al mundo y al derecho[10]. Este primer aspecto se vincula fuertemente con la imparcialidad de la Judicatura, que ubicaríamos de algún modo dentro de lo que llamamos a lo

8 Hamilton, Madisoy y Jay. El Federalista Nº 79. Fondo de Cultura Económica, México.
9 Al respecto resultan esclarecedoras la categorías sistematizadas por Raúl Zaffaroni, quien, siguiendo a Picardi, sostiene que "La independencia puede distinguirse en independencia de la magistratura e independencia del juez. La primera es condición de la segunda e implica autonomía de gobierno y el poder disciplinario. La independencia del juez, por su parte puede ser externa e interna (...). En la práctica, la lesión a la independencia interna suele ser de mayor gravedad que la violación a la propia dependencia externa. Los cuerpos colegiados que ejercen una dictadura interna y que se solazan aterrorizando a sus colegas, abusan de su poder en forma cotidiana (...). A través de ese poder vertical, satisfacen sus rencores personales, se cobran en los jóvenes sus frustraciones, reafirman su titubeante identidad, desarrollan su vocación para las intrigas, despliegan su egolatría, etc. mortificando a quienes por el mero hecho de ser jueces de diferente competencia son considerados sus *inferiores*." (Zaffaroni, Op. Cit., p. 103 y sgtes).
10 Zaffaroni, Raúl Eugenio. *Dimensión Política de un Poder Judicial Democrático.* Ed. Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, Quito, 1992.

largo de este proyecto "independencia interna" u "horizontalidad"[11]. Si bien nosotros nos referimos aquí al Consejo de la Magistratura, decimos que el pluralismo del Consejo propicia la selección pluralista de magistrados, lo cual, en definitiva, es lo que nos interesa averiguar.

El segundo aspecto se encuentra vinculado a una participación amplia de la sociedad civil, propia del sistema democrático, que a su vez garantiza de un mejor modo el pluralismo ideológico. Es cierto que bien podría existir un Consejo de la Magistratura ideológicamente pluralista sin la intervención de la sociedad civil en la designación de sus candidatos, o igualmente un Consejo de la Magistratura no plural que designe jueces respetando la pluralidad. Con ello queremos decir que, si bien la participación de la sociedad civil no es condición de pluralismo ideológico, constituye uno de los mecanismos propios de la democracia que lo favorece y garantiza.

Ninguno de estos dos aspectos por separado favorece el elemento "pluralismo", habrá que observarlos siempre en forma conjunta. Podemos decir que el elemento pluralismo es complejo, y así debemos apreciarlo al momento de analizar y ponderar los datos obtenidos.

Nos referimos al pluralismo dentro de la estructura del Consejo de la Magistratura, esto es, a la posibilidad de acceso de los diferentes grupos sociales a los cargos de consejeros. Así, será importante tener en cuenta la cantidad de estamentos que se ven representados en la composición: en el caso de las cámaras del Congreso si se incluye a las minorías partidarias; si dentro del estamento del Poder Judicial intervienen los jueces de todas las instancias; si participa la sociedad civil; etc. A su vez, habrá que mirar la composición e integración en forma global y tener en cuenta, por ejemplo, que ningún estamento tenga garantizada la mayoría en la toma de decisiones.

III. IMPACTO FUNCIONAL

Cuando nos referimos al impacto funcional en el sistema general queremos indagar acerca del poder de decisión real del Consejo de la Magistratura. Es decir, pretendemos analizar cómo impacta la incorporación de un órgano como el Consejo en la decisión pública, si tiene injerencia decisiva o su carácter es meramente consultivo, si los poderes políticos pueden dejarlo de lado en sus decisiones, etc.

Para esto, deberemos medir cuántas funciones tiene, cuáles son, y de qué tipo son. Cuanto mayor sea el número y alcance de las funciones que tenga, mayor será su impacto funcional en el sistema institucional. Por ello, un primer indicador nos dirá cuántas funciones tiene el Consejo, si son sólo para nombrar jueces, o para establecer ternas de donde luego el poder político definirá al funcionario, si los remueve, si tiene funciones de Escuela Judicial o de capacitación, etc.

El impacto funcional en el sistema general es una variable muy importante. De nada servirá tener un Consejo de la Magistratura si este no tiene facultades, o estas son muy limitadas, o si, finalmente, sus decisiones no son vinculantes, etc.

B. SISTEMA DE SELECCIÓN

I. IMPACTO FUNCIONAL

En este sistema de selección, el impacto funcional no se refiere ya a la injerencia del Consejo en el sistema institucional, sino a su impacto en la selección de funcionarios. Con esta variable ahora pretendemos medir quién es realmente el órgano encargado de seleccionar a los jueces. Si hay una comisión especializada

11 "Por regla general la imparcialidad tampoco es bien comprendida, pues suele identificársela con una imagen estereotipada del juez concebido como una persona sin ideas y desvinculada de los problemas de la comunidad, es decir, lo que alguna vez hemos llamado 'juez aséptico' (...)Está claro que el juez no puede responder a las órdenes y conveniencias de un partido político, pero esto no significa que el juez no sea un ciudadano, que no tenga un sistema de ideas, una comprensión de la realidad, una concepción del mundo" . Zaffaroni, Raúl. Op. Cit.

en esta función, será relevante observar cómo está integrada, de manera tal de poder descubrir el perfil de los funcionarios que determinan quienes serán nuestros futuros jueces.

Con esta variable no sólo queremos dar cuenta si todas las funciones están centralizadas en el Consejo o si se delegan algunos aspectos a jurados técnicos, sino también explicar cuál es el alcance de la evaluación de los candidatos. También permitirá evaluar qué criterios son tenidos en cuenta por quienes evalúen a los candidatos, para ver qué clase de Judicatura se quiere conformar.

En este caso, será importante señalar quiénes ejercen las funciones que no realiza directamente el Consejo en pleno, ya que a estos órganos se les está delegando una parte importante de la tarea del Consejo. Empero, si esto no fuera así, podría suceder que ciertos aspectos técnicos no fueran tenidos realmente en cuenta, ya que puede suceder también que no todos los consejeros sean técnicos o académicos. A su vez, esto también estaría justificado.

El impacto funcional del Consejo en el Sistema de Selección debe tener todo esto en cuenta. La idea es entender quiénes intervienen en la selección de magistrados de un modo integral.

II. TRANSPARENCIA

La transparencia en las instituciones públicas nos garantiza el cumplimiento de sus objetivos y el control ejercido por la ciudadanía sobre los funcionarios -para que éstos no se desvíen de su cauce-. Este pilar de la forma republicana de gobierno, permite un control constante y, a su vez, facilita la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas.

Al medir el grado de transparencia de un mecanismo de selección, vamos a poder evaluar cuán democrático es. Asimismo, obtendremos datos sobre cómo funciona y cómo su funcionamiento le permite cumplir sus objetivos. Un componente central de la transparencia es la participación ciudadana, y es en este aspecto que podemos meritar el carácter democrático de esta variable. De este modo, habría que ver si, en el procedimiento de elección de magistrados, participan los ciudadanos o la sociedad civil, y cuán mediata o inmediata es esta participación.

La corrupción es un flagelo que desvirtúa la finalidad de las instituciones. Es en contra de esto que la ingeniería de los organismos estatales tiene que contemplar los mejores mecanismos para evitar la corrupción; y en esto la transparencia juega un papel central. Un órgano que no es transparente no nos garantiza las mejores decisiones públicas.

La participación ciudadana -por ejemplo, por medio de audiencias públicas u otras formas de intervención en el desarrollo de las funciones del organismo- no sólo contribuye a conocer el funcionamiento real e interno de cada Consejo, sino que también genera un impacto limitante al uso discrecional del poder de los funcionarios públicos, lo cual favorece al sistema democrático.

Es importante tener en cuenta que la transparencia actúa como un doble mecanismo de control, a través de la cual, por un lado interno se garantiza a los postulantes a distintos cargos el debido proceso durante la etapa de selección y, por otro, implica la posibilidad de ejercer un control externo de la ciudadanía sobre el cumplimiento de las normas y objetivos por parte de los funcionarios públicos y consejeros.

Dentro del sistema de selección, se consideraron tres indicadores a partir de los cuales se podría medir la transparencia:

- *La publicidad del llamado a concurso para cubrir un cargo:* Este indicador funciona como una garantía en favor del postulante debido a que, habiendo tomado conocimiento de la convocatoria, éste tendría la posibilidad de presentarse para acceder a un cargo. Si no existen medios a través de los cuales los interesados puedan tomar conocimiento del llamado a con-

curso, o si los mecanismos de publicidad son limitados, no solo diríamos que esta etapa del proceso de selección es poco transparente, sino que también se estaría vulnerando otra garantía del postulante como ser el acceso igualitario.

• *Audiencia Pública:* Este indicador, en cambio, funciona como un mecanismo de control externo, cuyo punto a destacar es la participación de los ciudadanos. Precisamente, si en su celebración se posibilita el acceso y la participación de los ciudadanos, estaríamos en presencia de un componente central de la transparencia durante el proceso de selección que posibilitaría un control constante del debate y de las resoluciones que en su virtud se tomen. Asimismo, de este modo se favorecería que la ciudadanía participe en la toma de decisiones públicas, lo cual fortalece al sistema democrático.

• *La publicidad de las actuaciones durante el procedimiento de selección:* Aquí, la transparencia del proceso de selección funciona nuevamente como una garantía en favor del postulante, donde también se estaría asegurando la no violación del debido proceso durante el transcurso de esta etapa. La mayor confidencialidad y restricción en el acceso a la información, asimismo, favorecería la arbitrariedad en la toma de decisiones.

III. ACCESO IGUALITARIO

En la mayoría de las constituciones latinoamericanas, uno de los corolarios del principio de idoneidad está regulado como la igualdad en la admisión de los empleos. A ello debe agregarse que toda discriminación por motivos de género, creencias políticas, religiosas, nacionalidad, etc., no son condiciones de idoneidad sino que, por el contrario, representan obstáculos para el acceso igualitario de los postulantes al cargo. Un Poder Judicial democrático debe garantizar que los cargos de magistrados sean cubiertos por los mas idóneos. Para ello, deberá garantizarse que el proceso de selección no obstaculice la selección de los más idóneos con impedimentos discriminatorios que no constituyen específicamente requisitos de idoneidad.

Con esta variable pretendemos medir la igualdad de los postulantes en el acceso a las vacantes. Es decir, si cualquier persona, en forma igualitaria, tiene las mismas posibilidades para concursar por un cargo de juez, o si son tenidas en cuenta circunstancias que están fuera de la voluntad de los concursantes.

Por otra parte, es una variable que nos va a mostrar con qué grado de pluralidad se está conformando la Judicatura. Por medio de este estándar vamos a poder medir si va a existir un elenco de jueces plural u homogéneo. Asimismo, nos permite vislumbrar si existe discriminación a algún grupo determinado, al incluir requisitos discriminatorios para mantener fuera de cargos de poder a determinado sector de la sociedad. Todos sabemos que han habido determinados grupos que fueron históricamente relegados del Poder Judicial y las instituciones políticas en general. De este modo, pueden existir ciertos cupos para estos grupos desaventajados. Esto favorecería conformar una Judicatura plural y planificada.

El pluralismo garantiza el debate interno acerca de las diferentes visiones del mundo y del derecho. El sistema democrático se apoya en el pluralismo, y la democratización del sistema de justicia implica asegurar la conformación pluralista de la Judicatura como condición necesaria -pero no suficiente- de garantizar la imparcialidad. Un sistema democrático, entre otras cosas, se caracteriza por su pluralismo ideológico y valorativo, y aunque no necesariamente toda democracia estructura un Poder Judicial completamente acorde con ella, en la medida en que la misma se profundiza y perfecciona, el Poder Judicial también se pluraliza, mediante una estructura que permite que en su seno convivan personas con disparidad interpretativa, que se produzca el debate interno -quizá entre distintas instancias-, que operen las tensiones propias de los diferentes modos de concebir al mundo y al derecho. De esta mane-

ra, se promueve el debate y la deliberación dentro del Poder Judicial, y se contribuye a que exista una democracia deliberativa.

• *Requisitos de los postulantes tomados en cuenta por los evaluadores:* El acceso igualitario es una variable que sólo la encontramos en los mecanismos de selección. Como se señala en la grilla, va a ser central en este punto el aspecto empírico. Puede ser útil señalar si existe alguna medida de acción positiva para evitar que un grupo históricamente socavado se vea impedido de ingresar a la Judicatura. Si bien no se encuentra interrogado en forma directa, va a surgir de la respuesta a estas preguntas. Asimismo, nos interesa averiguar si los evaluadores tienen algún tipo de preferencia (expresa -*de iure*- o de facto) sobre determinado grupo, o para excluir a algún grupo. La afectación de la igualdad puede surgir de las mismas normas (cosa rara en esta etapa histórica), o resultar de hecho por una intención declarada o no de los evaluadores o de la estructura normativa. Nuestro objetivo es analizar este punto.

• *Apertura del concurso luego de producida la vacante:* Con esta pregunta estamos analizando específicamente si existe una lista de "jueces suplentes" o si, cada vez que se produce una vacante, cualquier candidato puede inscribirse para concursar en ella. De existir esta "lista de suplentes", o de ser su ultra-actividad muy amplia, se puede impedir que abogados recién recibidos o que recién cubren los requisitos de antigüedad que se le exigen puedan participar para cubrir las vacantes que se han producido. Este llamado "colchón" de jueces puede ser muy útil para lograr un mecanismo de selección muy veloz, empero puede producirse una afectación al principio de igualdad en el acceso, que esta variable viene a medir.

IV. DEBIDO PROCESO

La idea de "debido proceso" sugiere precisamente la existencia de un proceso "justo", y para que un proceso pueda considerarse "justo" es necesaria, en principio, la concurrencia de derechos y obligaciones precisos, como así también, la presencia de garantías -ciertas y claras- para todos aquellos que intervienen en el mismo, en un plano de igualdad.

Estas garantías tienen como finalidad, por un lado, proteger a aquellos que participan del proceso, y ante la posibilidad de irregularidades que puedan presentarse en su desarrollo y, por el otro, el resguardo de las formalidades necesarias que constituyen su esencia, evitándose de esta manera que sea desvirtuado el objetivo último del proceso y para el cual fuera creado.

De esta manera, la presencia de determinadas reglas o mecanismos, conocidos por los actores involucrados y la imparcialidad e independencia de aquellos que aplican las reglas, o conducen los mecanismos preestablecidos, son fundamentales para poder hablar de justicia y, lógicamente, la posibilidad de recurrir las decisiones dictadas en el marco del mismo se convierte en una de las garantías más importantes para aquellos que participan y esperan una decisión justa y razonable.

En esencia, tanto en el proceso de selección como en los sistemas disciplinario y de remoción que se pretenden analizar en base a la matriz propuesta, la variable del debido proceso estará ligada al desarrollo de las tareas o funciones del Consejo, en un marco en el cual, a partir de las variables aportadas, serán evaluadas cuestiones tales como la existencia o no de reglas procedimentales preestablecidas, la posibilidad de recurrir las decisiones de los órganos correspondientes, o bien la existencia de otros mecanismos que permitan establecer la razonabilidad y la legitimidad de cada uno de los procesos que se lleven adelante.

Es así como, por ejemplo, en el proceso de selección, todo lo relativo al conocimiento previo formal (requisitos), y posteriormente personal y acabado de los postulantes, nos permitirá establecer parámetros de evaluación, comparación y elección de los mismos, y de conformidad con la premisa de igualdad (observada

tanto para lo atinente a los requisitos que deben cumplir los postulantes, como así también a los patrones de evaluación de los mismos), presente en la idea de un proceso justo y razonable.

Asimismo, la existencia de mecanismos previstos o preestablecidos para la selección -es decir, no sólo la evaluación de los postulantes, sino también la importancia de sus condiciones, reflejado esto en puntajes, o en la mayor o menor trascendencia que se le otorgue a alguno de los aspectos relevantes de aquel-, influirán sobre otro de los puntos decisivos a tener en cuenta dentro del proceso que referimos, este es el de la imparcialidad o, por el contrario, la arbitrariedad resultante de la elección de los postulantes al cargo. Esto es sumamente importante por cuanto la idea de debido proceso sugiere justamente la existencia de un marco de formalidades que definen por sí mismas el proceso en cuestión y que brindan transparencia al progreso del mismo.

De igual manera, el análisis de los mecanismos que se encuentren establecidos para encarar las situaciones de remoción, o la aplicación de medidas disciplinarias, también servirán para formar parámetros respecto a lo mencionado en el párrafo anterior, en tanto, aunque no necesariamente, la mayor cantidad de normas relativas a los procedimientos -y el cumplimiento de las mismas- implicaría un resultado justo y a la vista legítimo.

Por otra parte, la posibilidad de recurrir a decisiones, cuestión que ha sido tenida en cuenta tanto en el sistema de selección como en los subsistemas mencionados, determinaría un mayor control sobre los pasos que fueron seguidos para arribar a las mismas, como también sobre sus resultados; por cuanto el hecho de que existan vías de impugnación, ya sea respecto a la situación de los postulantes durante la selección como a las medidas tendientes a aplicar sanciones disciplinarias o aquellas que dispongan la remoción de un miembro, implicarían la posibilidad cierta de evitar, o al menos señalar, irregularidades en los procesos mencionados.

Igualmente, la existencia de plazos nos podrá informar acerca de las posibilidades ciertas de cada uno de los postulantes para acceder a un cargo (por ejemplo, en el caso de la preparación de los postulantes para posteriores concursos). En este sentido, a partir de un correcto análisis de la variable tiempo (evaluada conjuntamente con otras) podrían detectarse preferencias, si por su pertenencia a un sector o por los estudios cursados, algunos postulantes se vieran favorecidos respecto a otros cuando en la evaluación se tuvieran en cuenta cuestiones afines a los conocimientos de estos, y el plazo de preparación para el examen general sobre ese punto en particular fuera excesivamente reducido (no pudiendo en tal caso prepararse adecuadamente aquellos que no posean los conocimientos requeridos).

V. IMPARCIALIDAD

La imparcialidad en el sistema de selección nos deberá mostrar cómo son los concursos. Es decir, si existen situaciones que nos pueden hacer pensar que quien evalúa no está siendo totalmente imparcial y que está evaluando de un modo diferencial de acuerdo a la persona del candidato.

Sin duda, ello constituye una contracara del acceso igualitario, ya que si el Consejo -o quien seleccione- no es imparcial, jamás se podrá asegurar la igualdad en el acceso. Como en varios temas de ética pública, no sólo es necesario que el Consejo sea imparcial en este punto, sino que parezca imparcial. No deben quedar dudas de ello, y por esto es que se mide si es anónimo el concurso, tanto de lado de los concursantes como de los evaluadores.

Tampoco hay que perder de vista que, si los evaluadores son anónimos, no se los podrá controlar del mejor modo, pero en cuanto a la variable imparcialidad, ésta se ve maximizada. También será un dato importante si los jurados son designados luego de la inscripción o antes de ella.

C. SISTEMA DISCIPLINARIO Y DE REMOCIÓN

C. 1. SUBSISTEMA DE REMOCIÓN

I. IMPARCIALIDAD

La imparcialidad en el subsistema de remoción nos deberá mostrar si existe una distinción entre el órgano que acusa y el órgano que remueve. De algún modo, todo proceso disciplinario, debe guardar una división de funciones entre órganos, de tal manera que no reproduzca los principios del viejo paradigma acusatorio, teniendo en cabeza del órgano que remueve un punto equidistante entre la acusación y la defensa del causante.

La identificación de funciones en un mismo órgano nos puede hacer pensar que quien es sometido a un proceso de remoción no cuenta con la garantía de imparcialidad del órgano responsable de la decisión, toda vez que este estuvo comprometido en la tarea de acusación, es decir de intentar demostrar -mas allá del resultado alcanzado- que la conducta del magistrado incurrió en una causal de remoción.

La división de funciones está íntimamente vinculada a la idea de un poder judicial democrático. La concentración de funciones en un órgano, por el contrario, reduce las posibilidades de defensa del acusado, vulnerándose las garantías y, consecuentemente, el órgano de acusación pierde legitimación democrática sustancial, en los términos que expresamos al principio de este texto.

II. IMPACTO FUNCIONAL

En el subsistema de remoción, el impacto funcional pretende servir de variable para determinar, dentro del sistema institucional de cada país, cuál es alcance de las funciones de remoción del Consejo de la Magistratura.

A partir de determinar qué magistrados pueden ser removidos por el Consejo y los que pueden ser sometidos a un procedimiento diferenciado de remoción, por fuera del Consejo[12], podemos ponderar el grado de injerencia real que tiene el Consejo en el sistema de poder de cada país, qué otros órganos del gobierno participan del proceso de remoción, y a la vez, identificar qué funciones judiciales son controladas por órganos mas politizados en el sistema institucional. Esta variable está profundamente ligada a la idea de un Poder Judicial más independiente. En la medida que los órganos políticos tienen mas injerencia en el control de los magistrados, el nivel de independencia general de los magistrados de ese país tenderá a disminuir.

III. DEBIDO PROCESO

En el acápite anterior, nos hemos referido al concepto de "debido proceso" en términos generales. A fin de no resultar reiterativos, nos remitimos a los conceptos generales allí expresados. En términos generales, la variable del debido proceso se puede utilizar para analizar el desarrollo de todas las funciones del Consejo.

Específicamente, en los sistemas de remoción, esta variable pretende indagar cuestiones tales como el hecho de que las causales de remoción se encuentren preestablecidas por la legislación, sean taxativas, o genéricas, o bien dependan del caso evaluado en particular, o quiénes sean los encargados de establecer las mismas, si es que no existe normativización de éstas. Todo ello puede afectar al proceso en sí, por cuanto hablará de la mayor o menor discrecionalidad para la aplicación de las medidas en base a ciertas causales, y podría implicar falta de imparcialidad o independencia, o bien arbitrariedad, según los motivos del decisorio y las formalidades dispuestas para su dictado. El establecimiento de causales de destitución preestablecidas por la legislación va a servir de indicador de si existen condiciones que propi-

12 Esta afirmación se formula partiendo de la hipótesis de que los Consejos de la Magistratura tienen estándares más profesionales de remoción que los órganos políticos de nuestra tradición constitucional (como son las Cámaras de Representantes).

cian un marco restringido para la arbitrariedad de las decisiones del Consejo.

Este último punto guarda una íntima relación con la variable imparcialidad del órgano que remueve, en cuanto una definición pobre de las causales de remoción puede generar condiciones mas propicias para decisiones parciales.

En el mismo sentido, quiénes o cuáles sean los órganos encargados de acusar, controlar y decidir, podrá determinar la mayor o menor eficacia y la seguridad del proceso pero, sobre todo, las garantías presentes para los acusados en el mismo. Ello según la independencia existente entre quienes acusan y quienes deciden, o el hecho de que sea el mismo órgano el encargado de todo el procedimiento. Esto no implicaría, necesariamente, una cuestión que afecte de manera negativa al proceso pero, en todo caso, dejaría ciertas dudas en cuanto a la verdadera independencia para arribar a un decisorio si, por ejemplo, la acusación pudiera ser formulada por cualquier miembro del Consejo o de cualquier órgano, y ese miembro es parte del órgano que controla el proceso, o bien decide, o tiene capacidad para impugnar la acusación o aceptarla o impugnar la decisión final, o como ya dijimos, existe un solo órgano encargado de todo el procedimiento.

Corresponde aclarar que, si bien estos indicadores nos servirán para darnos una idea más certera del nivel de desarrollo que tiene este parámetro, no necesariamente la mayor cantidad de normas relativas a los procedimientos -y el cumplimiento de las mismas- implicaría un resultado justo y a la vista legítimo.

La existencia de mecanismos de impugnación en los procesos de remoción, da cuenta de un importantísimo indicador para determinar el nivel de garantía del debido proceso en un sentido amplio. La posibilidad de recurrir a una nueva instancia de las decisiones de los órganos administrativos constituye una garantía judicial inexcusable. Por el contrario, la ausencia de mecanismos de impugnación pude abrir tanto la posibilidad de arbitrariedad del órgano que decide como un estímulo para los poderes políticos que pretenden hegemonizar las decisiones del consejo en pos de intereses sectoriales o particulares.

Por último, desde una perspectiva sustancial de la democracia, se requiere la participación de la sociedad civil en el procedimiento de remoción. La no previsión de una intervención de la sociedad civil a través de mecanismos abiertos como las audiencias públicas, acceso a la información, posibilidad de efectuar denuncias o de aportar pruebas en los procesos de remoción, pueden favorecer una cultura corporativa del Consejo de la Magistratura, en detrimento de la democratización del Poder Judicial. En este sentido, la participación ciudadana es vista como un nuevo estándar que enriquece el principio del debido proceso, dotándolo de otro aspecto de la forma democrática del ejercicio de funciones institucionales.

C.2. SUBSISTEMA DE DISCIPLINA

I. IMPACTO FUNCIONAL

En el subsistema de disciplina, el análisis de la variable de impacto funcional quedará direccionado al conocimiento concreto del órgano, o los órganos, encargados de establecer las correspondientes sanciones disciplinarias, la integración de los mismos y los criterios reglamentarios y técnicos tenidos en cuenta para concretar las funciones que realizan.

El conocimiento acabado de la intervención, reglamentación e integración de los órganos respectivos en los procesos de acusación y sanción disciplinaria y de la tarea que desempeñan, posibilitará determinar el verdadero poder de tales órganos y, dentro el marco institucional en el que fueron creados, el impacto o injerencia de los mismos en el sistema judicial.

II. DEBIDO PROCESO

Para una comprensión más extensa de esta variable, cabe remitirnos, una vez más, a lo expresado en los puntos anteriores. Específicamente, el subsistema de disciplina a la luz del debido proceso nos permitirá, a partir de un análisis de los procedimientos y mecanismos relativos a la aplicación de medidas disciplinarias por parte del órgano correspondiente, establecer si nos encontramos o no frente a un proceso justo.

En base a estas consideraciones será necesario contar con un conocimiento detallado de la existencia o ausencia de reglas procedimentales que enmarquen la tarea del órgano de aplicación, y la posibilidad de recurrir las decisiones del mismo. En este sentido, por ejemplo, la existencia o no de medios de impugnación a las sanciones dispuestas podrán posibilitar establecer un patrón de razonabilidad y legitimidad, propios del análisis de un proceso bajo la luz de las ideas imperantes de justicia.

Por otra parte, y como ha sido expresado, la presencia de ciertos mecanismos, la existencia de causales determinadas que motiven la diversidad de sanciones que pudieran ser tenidas en cuenta por la legislación, u otras formalidades, podrán sumar o quitar transparencia al proceso analizado y determinarán las bondades del sistema conforme con la idea de debido proceso analizada previamente. Igualmente, el conocimiento de qué sanciones son aplicadas, la previsión legislativa de las mismas y cuestiones como la participación de la sociedad civil o no en los procesos disciplinarios permitirá el correcto análisis de la variable citada en orden al presente subsistema.

En términos generales, esta variable nos permitirá -teniendo en cuenta los distintos indicadores- llegar a una conclusión acerca del "grado de garantismo" del sistema disciplinario.

D. OTRAS FUNCIONES DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

En este capítulo, englobamos un grupo de actividades que realizan en general los Consejos de la Magistratura, aunque en algunos sistemas nacionales estas funciones son realizadas por otras instancias. En tal caso, si estas funciones son realizadas por un órgano distinto del Consejo, esta circunstancia también servirá para meriturar el rol que cumple el Consejo en el sistema judicial.

En esta parte, se seleccionaron algunos aspectos que pueden ser relevantes para entender el papel que cumple el Consejo, sean o no sus funciones principales en la experiencia de cada país. Hemos elegido las funciones de capacitación judicial (Escuela Judicial) y las funciones administrativas del Poder Judicial, tanto la de recursos económicos, de personal y de control interno. Una investigación que pretende indagar cómo funcionan los Consejos de la Magistratura -considerando su impacto en el Sistema Judicial- no puede dejar de tener en cuenta estas actividades que pueden favorecer la concreción de un Poder Judicial independiente e idóneo. El abordaje de estos aspectos es bien limitado, ya que sólo pretende mirar cada uno de ellos desde la perspectiva de la actuación del Consejo.

D. 1. ESCUELA JUDICIAL

La Escuela Judicial es el órgano de capacitación de los funcionarios judiciales. Puede ser que capacite tanto a los postulantes como a los jueces en actividad. También puede ser opcional u obligatoria, y será de fundamental importancia quién realice las funciones directivas, y cuáles son los contenidos de dicha enseñanza. Por medio de la Escuela Judicial, podemos conocer cuál es el tipo de juez que se quiere formar.

I. IMPACTO FUNCIONAL

En el impacto funcional de la Escuela Judicial queremos ver qué tan amplias son las funciones que cumple la Escuela, y cuál puede ser su injerencia real en la composición de la magistratura. Así, será necesario saber por quienes está compuesto el órgano directivo y cómo se establecen los planes y la designación de los profesores que enseñarán en dicho organismo. También queremos medir cuánto importa la concurrencia a la Escuela para el acceso al cargo de magistrado y a quiénes capacita. Asimismo, buscamos conocer cómo se aprueban los cursos. Por medio de esta variable podremos saber cuál es el alcance que tiene el Consejo de la Magistratura en la capacitación judicial.

II. PLURALISMO

Con la variable pluralismo de la Escuela Judicial queremos medir más específicamente qué tipo de jueces forman las Escuelas. Uno de nuestros fines es ver si la Escuela está gobernada por los mismos funcionarios o candidatos (logrando de este modo una gran autonomía) o la planificación la hace el propio Consejo u otro órgano. La idea es verificar qué tan plural es la Escuela Judicial, o si ella está orientada a determinada capacitación. Y en este último caso, cuál es esa capacitación. Es decir, queremos ver quiénes organizan la propia Escuela, si son sólo los directivos, o si otros colectivos tienen participación en la misma. En definitiva, ver, justamente, si es una Escuela plural.

D.2. ADMINISTRACION FINANCIERA DEL PODER JUDICIAL

Al analizar si el Consejo de la Magistratura tiene la administración financiera del Poder Judicial, nos proponemos saber si es éste quien administra los recursos necesarios para el Poder Judicial. El manejo autónomo de los recursos económicos es fundamental para garantizar la independencia. Y en este punto tenemos que tener en cuenta sobre todo la horizontalidad, ya que serían los propios jueces (en general los superiores) los que administran estos recursos para toda la Justicia. En cambio, si es el Consejo quien los administra, se podría acentuar la independencia interna del Poder Judicial.

I. IMPACTO FUNCIONAL

Con esta variable apuntamos a dar cuenta de cuál es la incidencia del Consejo de la Magistratura en la administración de los recursos del Poder Judicial. Nos mostrará quién maneja los recursos del Poder Judicial. Con esta función estamos hablando del presupuesto del Poder Judicial, que no hay que confundir con el presupuesto del Consejo de la Magistratura. Puede ser que el presupuesto del Consejo de la Magistratura sea parte del presupuesto del Poder Judicial, pero no es esto lo que queremos medir. Lo que estamos interesados en evaluar es la administración de los fondos del Poder Judicial.

II. INDEPENDENCIA

En cuanto a la independencia en la gestión del presupuesto, nos estamos refiriendo al manejo de los fondos, el establecimiento de los mismos y el control de dichos fondos. En general, el monto del presupuesto es establecido por el Poder Legislativo, luego del pedido que realiza quien lo vaya a ejecutar. De este modo, queremos saber cómo se inserta el Consejo de la Magistratura en este aspecto. Queremos determinar quiénes intervienen en la determinación de los fondos para el Poder Judicial, sabiendo que es un arma que puede vulnerar la independencia del mismo. Asimismo, en este punto, nos interesa conocer también sobre el presupuesto del Consejo de la Magistratura, ya que por este medio se puede interferir en la independencia de este órgano.

III. TRANSPARENCIA

La transparencia en el manejo presupuestario es fundamental en una democracia. La transparencia se podría medir a través de la presencia de *mecanismos de control*, a partir de

los cuales pueda constatarse que el Consejo cumple con su función de acuerdo a lo previsto en las leyes y reglamentos vigentes. De todas formas, una administración financiera transparente será aquella en la cual, más allá de la existencia de mecanismos de control internos, se posibilite un control externo a través del acceso a la información sencillo, rápido y claro. Asimismo, queremos saber cómo participa la sociedad civil en los procesos de control, y si esto está estipulado normativamente.

D.3. ADMINISTRACION DEL PERSONAL DEL PODER JUDICIAL

I. IMPACTO FUNCIONAL

La administración del personal también está relacionada con la independencia, tanto a nivel interno como externo. Por esto es importante conocer si quien establece esta administración del personal será el Consejo de la Magistratura, cada juez o el Superior Tribunal. Puede ser que se apliquen sanciones encubiertas por medio de un traslado, o por no conceder un ascenso. Es decir que puede haber muchas presiones con los empleados por medio del manejo del personal. Por ello, es interesante averiguar quién lo ejerce. Asimismo, se puede interferir con la independencia del Consejo de la Magistratura, si otro poder establece quiénes serán sus empleados. Es importante evaluar todo esto. Y para los objetivos de nuestra investigación, es pertinente incluir el manejo del personal, para ver de qué modo puede vulnerarse (o asegurarse) la independencia del Poder Judicial.

D. 4. FUNCIONES DE EVALUACION, AUDITORIA Y ORGANIZACIÓN

I. EFICIENCIA:

A fin de referirnos al concepto de "eficiencia" recurrimos a Marlaine Lockheed y Eric Hanushek (1994)[13], quienes señalan que "un sistema eficiente obtiene más productos con un determinado conjunto de recursos, insumos o logra niveles comparables de productos con menos insumos, manteniendo a lo demás igual".

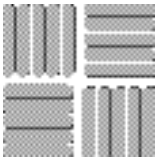
En esta inteligencia, podemos entender la eficiencia como el grado en que se cumplen los objetivos de una iniciativa al menor costo posible. En consecuencia, el no cumplir cabalmente los objetivos y/o el desperdicio de recursos o insumos hacen que la iniciativa resulte ineficiente (o menos eficiente).

Es menester destacar que, cuando hacemos referencia a "costos" en la definición de eficiencia estamos utilizando una acepción amplia del concepto. No todo costo necesariamente corresponde directamente a una expresión en unidades monetarias. Podemos aseverar que un costo representa el desgaste o el sacrificio de un recurso, tangible o intangible tales como el uso (sacrificio) de tiempo o recursos financieros, así como también el desgaste o deterioro de un "bien" no tangible como el capital social, la solidaridad ciudadana, la confianza en la justicia, o la democracia.

13 Lockheed, Marlaine y Hanushek, Eric. "Improving Educational Efficiency in Developing Countries: What Do We Know?". En: Compare, Vol. 18, nº 1 y en: Documentos de trabajo del INDES:"Eficacia, Eficiencia, Equidad y Sostenibilidad: ¿Qué Queremos Decir?" Karen Marie Mokate Korn Francis, *Conceptos y Variables en la Investigación Social*, Ed. Nueva Visión, Buenos Aires, 1971.

Ahora bien, consideramos que, en la medida en que Consejo de la Magistratura posea funciones de "evaluación del desempeño de los funcionarios del Poder Judicial", de elaboración de "estadísticas y estudios técnicos del Poder Judicial", así como también de realización de "auditorías de gestión y financieras", colaborará a mejorar el funcionamiento del Poder Judicial y la administración de justicia a través del análisis de los resultados de dichos estudios y la corrección de las falencias detectadas. En síntesis, estos estudios son la herramienta con que debería contar el Consejo de la Magistratura para poder hacer un uso adecuado, racional u óptimo de los recursos en el menor tiempo posible. En idéntico sentido, las funciones de organización del Poder Judicial deberán intentar lograr la eficiencia del sistema cumpliendo los objetivos de administración de justicia, mediante la modificación, o no, la estructura del Poder Judicial adecuada y racionalmente.

Informe sobre el Consejo de la Magistratura de Argentina



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

A. SISTEMA GENERAL DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

Consideraciones previas

La ubicación del Consejo de la Magistratura Nacional[1] 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 sistema 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 constitucionales[2]-. 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 Judicial[3]. 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 pautas[4]. 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 turno[5].

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 cientificidad 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 historia 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 la 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 Judicial[6].

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 Ejecutivo[7] [8]. Y a su vez, que la Convención Constituyente, siguiendo el ejemplo de la incorporación del Ministerio Público[9], cuando ha querido conformar un órgano extrapoder lo ha expresado y lo ha incorporado en una sección diferenciada[10].

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 Nación[11] 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 Auditoria 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 Sagües, *Variables y Problemáticas del Consejo de la Magistratura en el Reciente Constitucionalismo Latinoamericano*, ED, Nº 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 establezca 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 accesorio[14]).

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 plenarias 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 ¾ 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 Consejo[15], 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 cátedra 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

16 Bielsa, Rafael, Op. Cit., p. 108.

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 $ 12.000[17].

17 De 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 Magistratura[18]

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 Senado[19]. 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 mecanismo 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

proyecto[20]. 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 jueces[21], 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 ¾ 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 derecho[23] 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 pueden 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 Comisión[24]. 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 vacante[25]. 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 renuncias 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°, 27º y 28° del Reglamento citado[26]). 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 antecedentes[27] 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. 1°), el Consejo de la Magistratura realizará una lista anual[28] 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 substancien 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 descriptos, 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 datos[29]:

- 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

29 Datos recogidos del Informe Anual 2002 del Consejo de la Magistratura.

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
Entevistas 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 existencia 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 lo 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 designados[31]

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 conocimiento 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 concurse (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 Reglamento[32]).

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, pudimos 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 inscripción[33].

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

33 El 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 Raggizzanigoi.

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 proceso[34].

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 presentaciones. 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, las 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 gobierno[35].

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 remoción[36].

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 magistrado[37].

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 inferiores[38].

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 jurisdiccional[39]. 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 justicia[40]. 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 especifica 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 asegurase 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 (articulo 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 Ibídem.
45 Ibídem.
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 tercios[49].

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 Estado[51].

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 Aurrecoechea (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 Ibídem.
52 Ibídem.

sempeño 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 suyo"[58]*. "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 letra"*[59]*.*

"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 pública"[60]*.*

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 remoción[61]:

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 objetivos[62].

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 prefijado, 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 Estado[64].

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 Constitución[65].

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 judicial [66].

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 Magistratura[67]. De acuerdo con el Reglamento, el denunciante no es parte en las actuaciones[68], aunque se encuentra obligado a comparecer en todos los casos en que sea requerida su presencia[69]. 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., pagina 117.
66 Kiper, Claudio M, Op. Cit., pagina 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 querellante 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 especifica 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 mínimos[70].

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 personal[71]. 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 malicioso[72].

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 Comisión[73].

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 desempeña 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 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 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 5° 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 pude 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.		y 6 notas	y 1 nota
Presidente de la Magistratura (por acumulación)	13 exptes.	3 notas	2 exptes. 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
Remitido por la Comisión	S/D	S/D	notas
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 magistrados[74].

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 Acusación[75].

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 Ibídem.

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 originado[77].

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.

La Comisión podrá solicitar del juez federal en turno que corresponda el registro de domicilios y secuestro de elementos de prueba, así como la intercepción 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 tuvieren 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 integrantes[78]. 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 Comi-sión 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 1999-2001[79]

Acusaciones Propuestas	Total	4	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 exptes.	17 exptes.	20 exptes.
Desestimaciones propuestas o archivo		81 exptes. y 3 notas.	75 exptes. y 5 notas.	111exp -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 Nieto[80].

La apertura del procedimiento de remoción del Dr. Liporaci -entonces titular del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal Nº 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 magistrado[81].

En el caso del Dr. Luis Alberto Leiva, titular del Juzgado Federal Nº 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 Pichetto[82].

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 Nº 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 Gersenobitz[83].

4. Procedimiento de remoción[84]

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 Ibídem.
81 Ibídem.
82 Ibídem.
83 Ibídem.
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 Morón[85]. Este proceso concluyó con anterioridad a la iniciación de la etapa del debate oral y público por haber renunciado la acusada 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 1999[86].

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 mismo[87].

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 magistrado[88].

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 constitucional 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 Ibídem.
86 Ibídem.
87 *Memoria Anual* correspondiente al año 2000.
88 Ibídem.
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 acusaciones 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 Nº 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 postestad 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 Nación[91] 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 Nº 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 juez[92].

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 1º 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 descriptas 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 Diez, Partido Renovador de Salta; Dr. Horacio D. Usandizaga, Unión Cívica Radical. Diputados: Dr. Miguel Angel 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 arrogarse funciones judiciales de cada cuestión que se presenta en los tribunales, convirtiéndose en una nueva e inadmisible 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 instalación[95].

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 denunciante[96].

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 presenciar 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.

97 *Memoria Anual* del Consejo de la Magistratura del año 1999.

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 denunciantes, 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 Nº 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 materia[99].

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 morigera 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. Claudia 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 elaborado 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-, FORES 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 Judicial[101]. 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 Administración-[102], 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 Nº 23.853, en su artículo 4 limita el diseño presupuestario del Poder Judicial, al facultar al Poder Ejecutivo a introducir modificaciones al proyecto[103] . 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 ejecución 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 N° 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 Nº 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 originarias[104].

104 La Resolución Nº6/00 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 tibiamente por el Consejo de la Magistratura con la Resolución Nº 54/2000 que dispuso:

1°) 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.

2°) 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 sentido[105].

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: 1°) 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.
2°) 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.
3°) 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.
4°) 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-).
5°) 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 postulantes. 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 presenciarlas. 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

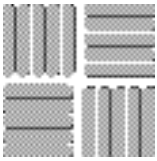
función es formar jueces, o si tiene que dar solamente cursos sobre administración de un juzgado, es decir, no sabemos qué diferencia de formación debe haber entre un egresado de la Facultad de Derecho y un juez. Por otro lado, incorporamos un Consejo de la Magistratura para eliminar parte de la discrecionalidad 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. •

Informe sobre el Consejo de la Judicatura de Bolivia



por
Daniel Mogrovejo Martínez
Jorge Richter Ramallo

Coordinadores del Centro de Estudios sobre Justicia y Participación (CEJIP - BOLIVIA)

A. SISTEMA GENERAL DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA

CONSIDERACIONES PREVIAS

La reforma constitucional de 1994 fue trascendental en la búsqueda de consolidar el régimen democrático del Estado boliviano. La visión crítica de los problemas que afectaban a toda la estructura estatal y, en particular al Poder Judicial, fue esencial a tiempo de buscar los mecanismos tendientes a revertir tal situación.

En el análisis y diagnóstico que se hizo del Poder Judicial, se detectaron dificultades y grandes problemas que pueden resumirse del siguiente modo:

a) Inexistencia de Independencia Judicial: Antes del proceso de reformas judiciales, la designación de jueces y magistrados era absolutamente política, dado que era atribución exclusiva del Poder Legislativo[1], consiguientemente no existían parámetros o criterios de evaluación a la hora de decidir a quienes se les otorgaría la responsabilidad de administrar justicia. Este aspecto constituía un perjuicio en el intento de consolidar la independencia del Poder Judicial, que más bien se veía completamente vulnerada a través de fuertes injerencias de tipo político partidario, no sólo en las designaciones de funcionarios judiciales, sino también en las decisiones que estos adoptaban.

El principio de independencia judicial tiene diversas manifestaciones. Según lo expresado por Raúl Zaffaroni, "la **independencia externa** es la que garantiza al magistrado su autonomía respecto de poderes ajenos a la propia estructura institucional judicial; **la independencia interna** es la que le garantiza su autonomía respecto del poder de los propios órganos del Poder Judicial". Esta definición permite apreciar que un juez independiente no puede ser un empleado del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo, pero tampoco puede ser un empleado de la Corte o Tribunal Supremo. Un Poder Judicial no es una rama más de la administración y, por ende, no es admisible que sea una corporación jerarquizada en la forma de un ejército[2].

Por su parte, Alberto Binder, respecto al principio de Independencia Judicial señala lo siguiente: "Es el juez, personalmente con nombre y apellido, quien no está subordinado a ninguna instancia de poder. No está subordinado al Poder Ejecutivo, ni al Poder Legislativo; pero tampoco -y esto merece ser subrayado- está subordinado a ninguna instancia de poder interna al Poder Judicial"[3].

Las expresiones manifestadas anteriormente resultan bastante relevantes para indicar que, antes del proceso de reformas al Poder Judicial en Bolivia, las connotaciones del principio de independencia judicial eran un simple slogan, una expresión vacía. Su contenido no era objeto de interés de gobernantes y, mucho menos, de gobernados, que durante prácticamente toda la historia republicana estuvieron frente a un Poder Judicial caracterizado por su subordinación a los otros poderes del Estado y a intereses coyunturales, sin dejar de lado, claro está, su estructura jerarquizada y vertical.

Esta situación crítica, originó consenso entre varios autores nacionales al manifestar que la clásica separación tripartita del Poder Público es inexistente en la realidad social, manteniéndose simplemente con una validez principista, como una ficción útil, que debe conservarse por la necesidad de evitar que un sólo órgano del Estado concentre en sí y para sí todo el poder[4].

1 El artículo 4 de la Ley Nº 1.455 de Organización Judicial (derogado por la Ley del Consejo de la Judicatura) establecía que ministros y vocales eran elegidos por las Cámaras del Congreso y, tratándose de jueces, por la Corte Suprema. Todas estas designaciones se realizaban en base al envío de ternas.
2 Zaffaroni, Raúl Eugenio. *Dimensión Política de un Poder Judicial Democrático.* Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD). Quito, Ecuador, 1992, p. 20.
3 Binder, Alberto. *Introducción al Derecho Procesal Penal.* Ed. Ad Hoc. Buenos Aires, Argentina. 1993, p. 146.
4 Peñaranda, Gonzalo. *Páginas Constitucionales.* ODEC M&C Editores, Cochabamba, Bolivia. 1996, p. 130.

b) Concentración de Funciones en la Corte Suprema de Justicia: Además de cumplir con la enorme tarea de administrar justicia, la Corte Suprema debía ejercer el control constitucional y, adicionalmente cumplir con funciones administrativas, manejo de presupuesto del Poder Judicial y de su personal. Esto generaba una sobresaturación en las labores de la Corte Suprema e iba en detrimento de la calidad de la administración de justicia, ya que al poseer tantas atribuciones y tareas, le era imposible ejercerlas todas con eficiencia.

Al respecto la Fundación Konrad Adenauer, sostuvo lo siguiente: "La concentración de funciones del control de la constitucionalidad, la administración de justicia ordinaria, la organización y manejo administrativo, así como el régimen disciplinario todo en la Corte Suprema, sumado a otros factores, han dado lugar a la retardación en la administración de justicia no sólo en el máximo tribunal, sino que se ha reproducido en cada Corte Superior Distrito y los Juzgados"[5].

c) Corrupción e Indisciplina de Funcionarios Judiciales: Aspecto negativo de la administración de justicia que se debía básicamente a la carencia de un régimen disciplinario que sistematice un proceso propio, determine las faltas, imponga sanciones y, a la vez, garantice al funcionario judicial un debido proceso.

d) Ausencia de Mecanismos de Formación y Capacitación de Funcionarios Judiciales: Estos impedían la formación gradual del juez por medio de un instrumento propio del Poder Judicial, acorde con los cambios y modificaciones realizadas en el ordenamiento jurídico que, por su parte, reflejaba la ausencia de indicadores de evaluación -esenciales a la hora de administrar un sistema de escalafón judicial-.

Todos los problemas descritos anteriormente, se convirtieron en factores que debilitaron institucionalmente al Poder Judicial y ocasionaron en la ciudadanía escepticismo y rechazo hacia el mismo.

De esa manera, identificada la problemática antes descrita, a tiempo de aprobarse la Ley Nº 1.473 de Necesidad de Reformas a la Constitución del 1º de abril de 1993, se iniciaron una serie de análisis doctrinales y comparativos, que contenían las siguientes propuestas respecto al Poder Judicial:

- Separar la jurisdicción ordinaria de la jurisdicción constitucional, creando al efecto, el Tribunal Constitucional como institución especializada en el control de la constitucionalidad.
- La Corte Suprema de Justicia se avocaría exclusivamente a administrar justicia ordinaria, contenciosa y contenciosa-administrativa.
- Creación del Consejo de la Judicatura, traspasando las funciones administrativas y disciplinarias de la Corte Suprema a la mencionada institución e instaurando un nuevo proceso de selección de jueces y magistrados.
- Aspectos relacionados con el manejo y administración de los recursos financieros del Poder Judicial, destinados a precautelar su autonomía económica, traducidos en la creación del régimen económico-financiero propio del sistema de administración de justicia, que estaría a cargo del Consejo de la Judicatura.

Estas y otras propuestas fueron adoptadas por la Ley Nº 1.585 de Reformas a la Constitución del 12 de agosto de 1994, que consideró al Consejo de la Judicatura como el órgano indispensable para garantizar la Independencia del Poder Judicial y, consiguientemente, para mejorar cualitativamente la administración de Justicia en Bolivia.

5 Konrad Adenahuer Stiftung. *Constitución Política del Estado Boliviano - Un Comentario Crítico*, Ed. Artes Gráficas Latinas. La Paz, Bolivia, 1998, p. 136.

I. INDEPENDENCIA

1. Situación Orgánica

Aspecto Normativo

Para poder determinar de manera clara la situación orgánica del Consejo de la Judicatura en Bolivia, es importante analizar los siguientes aspectos:

- El Consejo de la Judicatura fue creado para consolidar la independencia del Poder Judicial.
- Al momento de su instauración se consideró como el mecanismo más idóneo para mejorar el sistema de administración de justicia, sobre la base del reconocimiento de importantes atribuciones.
- Es una institución cuyas funciones tienden a institucionalizar y devolver la credibilidad al Poder Judicial.
- Su creación dio paso a una nueva estructura del Poder Judicial.

Las consideraciones antes descritas permiten una mayor apreciación de la trascendencia que se le otorgó en Bolivia a la instauración del Consejo de la Judicatura. En el entendido de que una de las funciones más importantes de un Estado constitucional y democrático es la búsqueda de un sistema de administración de justicia que garantice la igualdad de las partes ante la ley y efectivice una correcta tutela jurídica, se creó el Consejo de la Judicatura para el Poder Judicial, no sólo con el objetivo de mejorar la imagen y función de este órgano del Estado, sino que también para coadyuvar a la consolidación del Estado de Derecho.

En ese orden, el interés generado en autores nacionales por la creación del Consejo de la Judicatura, motivó opiniones como la siguiente: "el Consejo de la Judicatura contribuirá a la formación del Estado de Justicia, porque elevará la eficiencia de la administración de justicia en Bolivia. Esta nueva instancia del Poder Judicial superará las deficiencias del sistema de administración de justicia, y mejorará su funcionamiento, desarrollando su idoneidad estructural y funcional como nunca antes sucedió"[6].

La creación de nuevas instituciones dentro del Poder Judicial ha obedecido a la distribución y delimitación de funciones, dando lugar a una nueva estructura judicial con una imagen moderna e institucionalizada. De allí que la Constitución vigente, en el artículo 116, dispone que **el Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional y demás tribunales y juzgados que establece la ley. Asimismo, establece que el Consejo de la Judicatura forma parte del Poder Judicial.**

El artículo 122 de la Constitución Política del Estado define al Consejo como el órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial y determina su naturaleza. Es la Ley Nº 1.817 del 22 de diciembre de 1997 -Ley del Consejo de la Judicatura- que, además de reconocer dicha calidad, establece que dicha institución ejerce sus funciones con independencia funcional.

La reforma constitucional de 1994 trajo consigo una nueva estructura judicial que dista mucho de lo establecido por la Ley de Organización Judicial de 1993. Hasta antes de la reforma, el Poder Judicial estaba conformado por la Corte Suprema de Justicia, Cortes Superiores y demás juzgados y tribunales -dentro de los cuales la ley citada introduce al Tribunal Agrario Nacional, cuya existencia ya estaba prevista por la Constitución de 1967 como jurisdicción especializada-. Actualmente, la Constitución introduce al Tribunal Constitucional y al Consejo de la Judicatura como órganos integrantes del Poder Judicial, que la Ley de Organización Judicial no contempla.

6 Vaca Diez, Hormando. *Bolivia: De la Crisis Constitucional al Estado de Justicia (Una Tesis sobre el Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura y el Defensor del Pueblo).* Ed. Artes Gráficas Latinas. La Paz, Bolivia, 1998, p. 109.

Esta situación compleja de la estructura judicial del Estado Boliviano llevó a que se sostuviese que el Poder Judicial tiene cuatro cabezas visibles: la Corte Suprema, el Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Agrario Nacional. Lo que debería analizarse es si resulta válido hablar de puestos jerárquicos en el Poder Judicial, ya que ello vulnera claramente la independencia interna -horizontalidad- que debe regir al Poder Judicial. Sin embargo, la problemática va más allá de definir las "cabezas" del Poder Judicial y los verdaderos conflictos se detectan cuando se pretende establecer con precisión las facultades, los límites y las competencias de cada uno los órganos integrantes del mismo. Si bien el objeto del presente informe no se centra en un análisis de la estructura judicial y sus implicancias, creemos que es vital importancia plantear esta discusión en nuestro medio, pues se encuentra estrechamente relacionada con la existencia y funcionamiento del Consejo de la Judicatura.

Aspecto Empírico

Como consecuencia de la reforma Constitucional y la nueva estructura del Poder Judicial, la ley le reconoció al Consejo de la Judicatura independencia funcional, de tal forma que se puedan materializar los objetivos y fines de su creación.

Sin embargo, la realidad demuestra que esa independencia funcional se ve coartada por factores que son originados por aspectos de orden normativo contenidos en la Constitución y la Ley del Consejo, que se expresan en los siguientes puntos:

a) El Sistema de Designación de los Consejeros de la Judicatura: La Constitución y la Ley del Consejo de la Judicatura disponen que los Consejeros de la Judicatura sean designados por el Congreso Nacional por los 2/3 de votos de los miembros presentes. Esta disposición, en los hechos, significa la necesidad de poder concertar un acuerdo de tipo político partidario entre el gobierno de turno y la oposición. Este tipo de acuerdo no considera los méritos, capacidad ni idoneidad del candidato, sino favoritismos políticos que dejan abierta la posibilidad de que en el futuro se utilicen mecanismos de presión e interferencia en las funciones de los consejeros, afectando directamente a la independencia funcional de la institución.

b) La Presidencia del Consejo: Otro problema referente a la situación orgánica que ha sido tema de discusión y ha influido directamente sobre la independencia funcional del Consejo, es la presidencia simultánea que ejerce el Presidente de la Corte Suprema sobre el Consejo de la Judicatura por disposición constitucional y legal. La justificación inicial que se dio a dicha disposición durante la reforma constitucional fue, supuestamente, mantener el principio de unidad jurisdiccional[7], bajo el argumento que constituye un nivel de coordinación y nexo entre la Corte Suprema de Justicia y el órgano Administrativo y Disciplinario del Poder Judicial. No obstante, en un análisis estrictamente normativo y considerando la naturaleza y funciones del Consejo de la Judicatura y la Corte Suprema de Justicia, ello resulta ilógico y contradictorio, ya que en el ejercicio de las funciones técnico- administrativas del Consejo no es pertinente la presencia de autoridades cuya función exclusiva es administrar justicia.

Otro aspecto conflictivo relacionado con la presidencia simultánea, se ve reflejado con la promulgación de la Ley Nº 2.338 del 12 de marzo de 2002, la cual desnaturaliza el principio de independencia funcional del Consejo de la Judicatura al posibilitar que el presidente de la Corte Suprema posea las mismas atribuciones que un consejero.

7 El artículo 1° inciso número 6 de la Ley Nº 1.455 de Organización Judicial consagra el principio de exclusividad y unidad jurisdiccional, reconociendo la estructura integral del Poder Judicial y, a su vez, como Poder del Estado Boliviano.

c) Ausencia de una Nueva Ley de Organización Judicial: este aspecto ha originado diversos problemas y conflictos entre las instituciones que conforman la estructura judicial. Lamentablemente, los cambios introducidos al Poder Judicial mediante la reforma de 1994 no han sido regulados de manera específica por una norma de naturaleza orgánica e instrumental propia del sistema de administración de justicia, lo cual ocasionó dificultades que han incidido en el accionar independiente del Consejo de la Judicatura.

2. Duración del Cargo de Consejero de la Judicatura

Aspecto Normativo y Empírico

El ordenamiento jurídico establece que el período de funciones en el cargo de Consejero de la Judicatura es de diez años. Al efecto, es importante indicar que en Bolivia los consejeros fueron posesionados el 31 de marzo de 1998, quedando aún un largo lapso de tiempo para el ejercicio de la función.

Dado el sistema de composición del Consejo de la Judicatura en Bolivia, no se presentó inconveniente alguno que genere inestabilidad en cuanto al período de funciones en el cargo, ya que los cuatro consejeros elegidos tienen el mismo período de funciones, fueron designados y posesionados en la misma fecha y no obedecen a una representación por estamentos -como sí sucede en otros países-.

La Ley Nº 2.410 de Necesidad de Reformas a la Constitución del 1° de agosto de 2002, en cuanto al período de duración del cargo de Consejero de la Judicatura, propone la reducción de diez a seis años, dicha norma será eventualmente sometida al tratamiento legislativo correspondiente.

3. Estabilidad de los Consejeros

Aspecto Normativo

La Constitución en el artículo 116 inciso VII determina de manera expresa el principio deinamovilidad de Ministros de la Corte Suprema, Magistrados del Tribunal Constitucional y Consejeros de la Judicatura.

El mecanismo de destitución está previsto por la Constitución Política del Estado a través del Juicio (político) de Responsabilidades **por la comisión de delitos en el ejercicio de sus funciones.** Este se sustancia en el Poder Legislativo, la acusación está a cargo de la Cámara de Diputados (artículo 62 inciso 3) y es interpuesta ante el Senado, donde este último asume conocimiento de la acusación y sustancia el juicio (artículo 66 inciso 1). Su procedimiento debería estar regulado por una ley especial que hasta la fecha no se ha promulgado.

El principal inconveniente en este tema es la ausencia de una nueva ley de juicio de responsabilidades que contemple tanto a ministros de la Corte Suprema como a magistrados del Tribunal Constitucional y *consejeros de la Judicatura*, conforme a la Constitución vigente, que introduce estas dos nuevas figuras como partes integrantes del Poder Judicial.

Por su parte, la Ley del Consejo no tiene previsto un mecanismo de destitución de los consejeros, sólo añade que también pueden ser removidos de sus cargos por la comisión de delitos comunes, mediante sentencia condenatoria ejecutoriada. En cuanto a las causales de destitución, la Constitución sólo menciona que los consejeros son destituidos por **la comisión de delitos en el ejercicio de sus funciones.**

La ley ordinaria del Consejo no prevé causales de destitución sino que, simplemente, habla de cesación de funciones por causas naturales y/o lógicas como ser: fallecimiento, cumplimiento del período de funciones, renuncia, incapacidad física o mental sobrevenida, incompati-

bilidad sobreviniente y menciona, por último, la condena por sentencia ejecutoriada por delitos comunes o en juicio de responsabilidades. En todos estos supuestos quien conoce y decide en última instancia sobre la situación jurídica de los consejeros es el Congreso Nacional.

Antes de la creación del Consejo de la Judicatura y el Tribunal Constitucional, los ministros de la Corte Suprema de Justicia eran los únicos miembros del Poder Judicial que estaban sometidos a un régimen especial de responsabilidades -juicio político- por el desempeño de sus funciones. Dicho reconocimiento tiene como fundamento el control de poderes propio de un sistema republicano de gobierno.

La nueva estructura del Poder Judicial originó que los ministros de la Corte Suprema ya no sean las únicas autoridades judiciales que requieran de un tratamiento especial en función al cargo ejercido; era necesario hacerlo también con los consejeros de la judicatura y con los magistrados del Tribunal Constitucional.

El tratamiento especial al que se hace referencia, se traduce en el Juicio de Responsabilidades por delitos cometidos en el ejercicio de funciones -cuya competencia recae ante el Congreso Nacional-. Sin embargo, la norma legal que regula la responsabilidad de los ministros de la Corte Suprema de Justicia por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones es del 7 de noviembre de 1890. Consiguientemente las figuras de consejeros de la judicatura y de magistrados del Tribunal Constitucional no están contempladas en dicha Ley; presentándose así vacíos legales y diversos problemas de tipo normativo que impiden la existencia de un verdadero mecanismo de destitución de consejeros de la judicatura, el cual sólo podrá ser subsanado con la vigencia de una nueva ley concordante y coherente con la Constitución y, sobre todo, con los cambios e innovaciones introducidos a la estructura del Poder Judicial.

Aspecto Empírico

La ausencia de una normativa que establezca de manera concreta los mecanismos legales para la destitución de consejeros de la judicatura, ha originado diversos conflictos institucionales que involucran al Poder Legislativo, a la Corte Suprema y al propio Consejo de la Judicatura.

En la actualidad, se analizan los mecanismos tendientes a superar los conflictos descritos anteriormente vinculados al desempeño del Consejo de la Judicatura. Entre estos, se prevé la destitución de los dos consejeros que actualmente desempeñan el cargo, dejando abierta la posibilidad de realizar una nueva designación. El momento coyuntural por el que atraviesa el Consejo de la Judicatura, tiende a la utilización de mecanismos desconocidos por el ordenamiento jurídico nacional. Estos tienen como fin lograr la destitución de los consejeros; aspecto que, de hacerse realidad, se convertirá en una grave violación de preceptos constitucionales. Es necesario reiterar que no existe la norma legal que contemple la destitución de consejeros de la judicatura, menos aún si estos no han cometido delito en el ejercicio del cargo y se tiene como único justificativo el incorrecto desempeño de la institución.

Es evidente que, durante el funcionamiento del Consejo de la Judicatura, han existido una serie de cuestionamientos relacionados con el desempeño de sus integrantes. En la actualidad, sólo dos consejeros, de los cuatro que fueron designados el 31 de marzo de 1998, ejercen la función,.Ello se debe a que uno de estos presentó su renuncia al cargo y, el otro, se involucró en una problemática de índole institucional que derivó en un alejamiento bastante confuso para la opinión pública -en razón de que su situación jurídica aún no esta definida, no se tiene conocimiento de que se haya hecho efectiva una renuncia ante el Congreso o si se trató de una destitución ilegal-.

II. PLURALISMO

1. Composición del Consejo

Aspecto Normativo y Empírico

La Constitución boliviana, en su artículo 122, describe la composición del Consejo, mencionando que está integrado por cuatro miembros denominados Consejeros y que es presidido por el presidente de la Corte Suprema de Justicia -todos ellos abogados de profesión-. En la misma línea, expresa que los consejeros son designados por el Congreso Nacional por el voto de dos tercios de sus miembros presentes.

La legislación boliviana, a diferencia de otros ordenamientos jurídicos, no contempla en la designación de Consejeros de la Judicatura la representación institucional por estamentos.

2. Requisitos para Acceder al Cargo de Consejero

Aspecto Normativo

Los requisitos exigidos por la legislación boliviana para ser designado Consejero de la Judicatura son:

1. Ser boliviano de origen y estar inscrito en el Registro Electoral.

2. Tener título de Abogado en Provisión Nacional, con diez años de ejercicio idóneo de la profesión o la cátedra universitaria.

3. No haber sido condenado a pena corporal, salvo rehabilitación concedida por el Senado; ni tener pliego de cargo o auto de procesamiento ejecutoriados.

En lo referente al régimen de incompatibilidades y prohibiciones el artículo 10 de la Ley del Consejo de la Judicatura establece que la función de consejero sólo es compatible con la cátedra universitaria, siendo incompatible con el desempeño de cualquier otra función. Esta determinación obedece a la magnitud que el legislador procuró darle al ejercicio del cargo de consejero de la judicatura.

Dado que el pluralismo constituye el requisito esencial de todo régimen democrático y constitucional, es válido analizar si tal aspecto fue considerado por la normativa nacional, a tiempo de definir los requisitos exigidos para acceder al cargo de consejero de la judicatura.

La exigencia de que el Consejo de la Judicatura esté conformado únicamente por **profesionales abogados** es el primer requisito en examen. A tal efecto, es importante indagar en qué medida esta disposición legal contempla el requisito de pluralismo:

- Las funciones técnicas, en el campo de la administración de los recursos humanos y financieros del Poder Judicial, requieren de conocimientos específicos en dichas áreas que, por razones obvias, no son propias de un abogado. Por ende, el diseño normativo debería haber considerado la posibilidad de que profesionales afines integren el Consejo de la Judicatura.
- Restringir la posibilidad de ingreso a otros sectores de la sociedad civil manifiesta, de principio, una omisión gravísima, ya que puede favorecer en gran medida al corporativismo de índole selectivo, encubierto y proclive a prácticas irregulares. Es necesario recordar que, el Consejo de la Judicatura, no ejerce funciones jurisdiccionales, por lo tanto, no es forzoso que esté compuesto sólo por abogados. Se debió buscar un punto de equilibrio en su conformación acorde a sus funciones y que garantice su condición democrática.

Al parecer, este tema ha podido ser analizado y comprendido, en cierto modo, por los legisladores, puesto que en la Ley Nº 2.410 de Necesidad de Reformas a la Constitución Política del Estado, en lo concerniente al Consejo de la Judicatura, se ha propuesto que puedan conformar la institución aquellos profesionales de diversos campos que cuenten con título académico y diez años de experiencia en la profesión o la cátedra universitaria. La citada norma legal debe aún ser sometida al tratamiento legislativo respectivo, sin embargo,

constituye un primer avance en el intento de consolidar la democratización del Poder Judicial y, en cierto modo, mejorar el funcionamiento del Consejo.

Aspecto Empírico

A efectos del presente informe, no fue posible constatar el cumplimiento irrestricto de los requisitos exigidos por la normativa nacional para acceder al cargo de consejero de la judicatura. En todo caso, quien se encargó de analizar, revisar y discutir los requisitos presentados por los postulantes al cargo de consejero durante el proceso de selección y designación de 1998, fue la Comisión Mixta de Constitución del Congreso Nacional.

La única información disponible es la que se traduce en la memoria anual publicada por el propio Consejo de la Judicatura, que contiene una breve descripción de la trayectoria profesional de cada uno de los consejeros elegidos. Ello hace presumir que los requisitos establecidos por el artículo 123 de la Constitución Política del Estado se han cumplido. Dicho sea de paso, no habían tenido ninguna variación normativa hasta el 1º de agosto de 2002, momento en el que se promulgó la Ley de Necesidad de Reformas a la Constitución que, como se dijo anteriormente, busca eliminar la exclusividad que hoy tienen los profesionales abogados para acceder al cargo. Esta norma legal puede, eventualmente, ser aprobada como modificación a la Constitución.

Es evidente que, dentro de las cuestiones ligadas al pluralismo y como condición propia del régimen democrático, se presenta el necesario equilibrio de género. Sobre ello, se debe indicar que en la designación realizada existían dos consejeras y, consiguientemente, dos consejeros.

Hoy, sólo existen dos miembros en ejercicio de la función, entre ellos una mujer y un hombre.

En realidad, no se han evidenciado problemas relacionados con temas de género al interior del Consejo de la Judicatura.

En relación a la vinculación política partidaria que puedan tener los consejeros, debe expresarse que es un tema delicado, por lo que requiere de mayor análisis. En varias oportunidades, se ha discutido que el sistema de designación de los consejeros -a través de una elección congresal que requiere del voto de 2/3 de sus miembros- constituye uno de los motivos por los cuales la creación del Consejo de la Judicatura no ha contribuido de manera clara y directa al fortalecimiento de la independencia judicial.. En ese contexto, se produjeron diversas expresiones en medios de comunicación social y de integrantes de los Poderes Legislativo y Judicial que manifestaban la existencia de afinidad política entre los consejeros de la judicatura y los partidos del gobierno de turno (1997-2002) -conformado por Acción Democrática Nacionalista (ADN) y el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR)-. Los problemas y conflictos en el Consejo de la Judicatura que tuvieron como protagonistas a los mismos consejeros generaron una serie de expresiones y cuestionamientos donde se mencionaron los vínculos político-partidarios de algunos consejeros, que más allá de ser simples alusiones personales, demuestran la conflictiva situación del órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial.

3. Remuneración del Cargo de Consejero

Aspecto Normativo y Empírico

La Ley orgánica del Consejo de la Judicatura, en su Disposición Especial Cuarta, señala que los consejeros serán remunerados en el monto y escala aprobados para los ministros de la Corte Suprema de Justicia. El presidente del Consejo, que es a la vez presidente de la Corte Suprema, recibe la remuneración correspondiente a la función de ministro.

En lo referente a las remuneraciones percibidas por los consejeros de la judicatura, el monto aproximado es de Bs. 28.500 (equivalente a US$ 4.000, según el tipo de cambio oficial).

Desde la creación del Consejo de la Judicatura, no se han podido establecer variaciones en la escala de remuneraciones. Dicho tema es manejado por la administración financiera dependiente del Pleno del Consejo de la Judicatura.

III. IMPACTO FUNCIONAL

CONSIDERACIONES PREVIAS

La existencia y funcionamiento del Consejo de la Judicatura, da lugar a la estructuración de un complejo proceso destinado a cambiar la imagen del Poder Judicial de acuerdo a las siguientes consideraciones: permite que las personas con el mejor perfil, idoneidad y capacidad -entre otras condiciones- integren el grupo de ciudadanos que ejerzan la función de administrar justicia. Y, para lograr que esta tarea se cumpla de mejor manera y en respeto de la normativa legal vigente, capacita constantemente a los operadores de justicia, dando lugar a que estos puedan seguir una carrera judicial que les permita acceder gradualmente a cargos en otras instancias del Poder Judicial -en base a méritos ganados por ejercer con responsabilidad y disciplina sus funciones-. Por ello, se considera un proceso gradual y complejo, sin dejar de lado las facultades en materia económica-financiera y de recursos humanos, las cuales permiten el manejo propio de todos estos elementos en función de las necesidades planteadas en un plan operativo.

1. Funciones Generales del Consejo de la Judicatura

Aspecto Normativo

La Constitución en el artículo 123 reconoce las siguientes atribuciones al Consejo de la Judicatura:

1º Proponer al Congreso Nacional nóminas para la designación de los ministros de la Corte Suprema de Justicia, y a ésta última para la designación de los vocales de las Cortes Superiores de Distrito.

2º Proponer nóminas a las Cortes Superiores de Distrito para la designación de jueces, notarios y registradores de Derechos Reales.

3º Administrar el Escalafón Judicial y ejercer poder disciplinario sobre los vocales, jueces y funcionarios judiciales, de acuerdo a la ley.

4º Elaborar el Presupuesto Anual del Poder Judicial de conformidad a lo dispuesto por el artículo 59º. numeral 3, de la Constitución. Ejecutar su presupuesto conforme a ley y bajo control fiscal.

5º Ampliar las nóminas a que se refieren las atribuciones 1ª y 2ª de este artículo, a instancia del órgano elector correspondiente.

Asimismo, la Constitución establece que la ley definirá la organización, alcance y demás atribuciones disciplinarias y administrativas del Consejo de la Judicatura. Con esta previsión la ley ordinaria del Consejo de la Judicatura detalla en su artículo 13 las siguientes funciones:

- **En materia de políticas de desarrollo y planificación:** Constituye una función muy importante toda vez que se valoran las principales necesidades del sistema de administración de justicia, formulando y ejecutando las políticas de desarrollo y planificación del Poder Judicial en su conjunto.

- **En materia económica financiera:** Elabora y ejecuta el Presupuesto Anual del Poder Judicial de acuerdo al requerimiento de los órganos que lo componen, de igual manera administra los recursos económicos y financieros del Poder Judicial, todo ello, conforme a una programación de operaciones bajo el sistema de control gubernamental establecido por Ley.

- **En materia de recursos humanos:** Propone a los órganos competentes nóminas para la designación de cargos vacantes de

ministros de la Corte Suprema, magistrados del Tribunal del Constitucional, vocales de las Cortes Superiores, jueces y secretarios de acuerdo al Sistema de Carrera Judicial. Además, propone a los órganos respectivos la designación del personal de apoyo al Poder Judicial. Administra el Sistema de Carrera Judicial y, de forma paralela, el Escalafón Judicial. Designa y administra el personal ejecutivo y administrativo del Consejo de la Judicatura.

- **En materia de infraestructura:** Define y ejecuta políticas de infraestructura y provisión de bienes y servicios al Poder Judicial, así como la construcción, mantenimiento y mejoramiento de sus instalaciones.

- **En materia disciplinaria y de control:** Ejerce poder disciplinario sobre vocales, jueces, personal de apoyo y funcionarios administrativos. Realiza inspecciones de carácter administrativo y disciplinario en tribunales, juzgados y órganos administrativos. Puede delegar sus funciones disciplinarias a autoridades judiciales.

- **En materia reglamentaria:** Elabora, aprueba, modifica y deja sin efecto sus reglamentos. De igual forma emite acuerdos y dicta resoluciones.

- **En materia de coordinación e información:** Coordina acciones y políticas con los otros órganos del Poder Judicial para el mejoramiento de la administración de justicia -realiza lo mismo con el Poder Ejecutivo y Legislativo-. Informa y publica sobre las actividades de la administración de justicia, de ministros, magistrados, vocales, jueces y funcionarios. Elabora estadísticas e informes de labores de órganos del Poder Judicial.

Se debe señalar que la ley del Consejo remarca dentro de la atribución de administrar el Sistema de Carrera Judicial, la evaluación periódica de desempeño de jueces y magistrados, a través del Subsistema de Evaluación y Permanencia (artículos 13-III y 26).

No obstante, el Reglamento del Sistema de Carrera Judicial -Acuerdo N° 160/2000 del 13 de diciembre de 2000, que regula también al Subsistema de Evaluación y Permanencia- expresa en sus artículos 22 y 23 que **no están sometidos a procesos de evaluación los ministros de la Corte Suprema, magistrados del Tribunal Constitucional y vocales del Tribunal Agrario,** los mismos que simplemente presentan informes anuales de su gestión, en reemplazo de los procesos de evaluación. Por consiguiente, sólo se aplican los procesos de evaluación a vocales (de segunda instancia), jueces de primera instancia y otros funcionarios judiciales que deben someterse a los exámenes de suficiencia que determine el Consejo de la Judicatura, con el objeto de evaluar su idoneidad en el cumplimiento de sus funciones.

Asimismo, la ley indica que el Consejo, además de administrar el Sistema de Carrera Judicial, está a cargo del Instituto de la Judicatura, el cual tiene por objeto la capacitación técnica y formación permanente del personal judicial.

Aspecto Empírico

El Consejo de la Judicatura no ha ejercido a cabalidad todas las atribuciones que le confiere la Constitución Política del Estado y la ley. Esta afirmación se sustenta en el contenido del presente informe, en el cual se podrán observar con mayor precisión las diversas y complejas razones que nos llevan a expresar dicha postura. No obstante, a manera de glosario podemos sintetizar los siguientes criterios:

- En lo referente al proceso de selección de funcionarios judiciales, es bueno reiterar que el Consejo de la Judicatura no interviene en el proceso de designación, sino sólo en la selección, por lo que realizar una investigación sobre el cumplimiento de los parámetros de designación en cada uno de los órganos que intervienen (Congreso, Corte Suprema, Cortes Superiores), significaría salir del marco de investigación y objeto de trabajo.

• En relación al ejercicio de la función disciplinaria sobre funcionarios judiciales (vocales de Distrito y jueces) debe manifestarse que, luego de la abrogación de la facultad de destitución que originalmente poseía el Consejo, se produjo la desnaturalización de dicha función, presentándose vacíos legales y una serie de contradicciones que impiden realizar un control efectivo sobre las actividades de jueces y vocales.

• El manejo administrativo y financiero de los recursos del Poder Judicial, ejercido por el Consejo, se ha visto envuelto en una serie de conflictos y críticas que responden a diversos factores que serán desarrollados en la parte pertinente del presente informe.

2. Competencia de los Órganos que Intervienen en el Proceso de Designación

Aspecto Normativo

a) Ministros de la Corte Suprema: La Constitución señala que es atribución del Consejo proponer al Congreso Nacional nóminas para la designación de los ministros de la Corte Suprema de Justicia (artículo 123 atrib. 1ª). Igualmente, manifiesta que los ministros son elegidos por el Congreso Nacional de nóminas **propuestas por el Consejo de la Judicatura** (artículo 117-IV).

El Reglamento del Sistema de Carrera Judicial, en la parte referida al Subsistema de Ingreso y dentro del marco antes descrito, estipula que el Órgano Elector -en este caso el Congreso Nacional- **no podrá designar a postulantes que no figuren en la nómina oficial enviada por el Consejo**, lo cual muestra el carácter **vinculante** de dichas nóminas. (artículo 19 inciso 7 del Acuerdo N° 160/2000 Reglamento del Sistema de Carrera Judicial).

b) Vocales de las Cortes Superiores: Según lo Constitución es atribución del Consejo **proponer** a la Corte Suprema de Justicia **nóminas** para la designación de los vocales de las Cortes de Distrito (artículo 123 atrib. 1ª). El reglamento del Sistema de Carrera Judicial define que las nóminas son de carácter **vinculante** para la Corte Suprema (artículo 19 inciso 7). Por atribución constitucional, es la Corte Suprema de Justicia quien designa a los vocales de las Cortes de Distrito (artículo 123 atrib. 1ª).

c) Jueces: Por mandato constitucional y legal el Consejo debe proponer nóminas a las Cortes Superiores de Distrito para la designación de jueces (artículo 123 atrib. 3ª). El Reglamento del Sistema de Carrera Judicial define que las nóminas son de carácter **vinculante** para las Cortes Superiores de Distrito (artículo 19 inciso 7). Según la Constitución el órgano elector, es la Corte de Distrito correspondiente.

Aspecto Empírico

En Bolivia, la designación de funcionarios jurisdiccionales no es atribución del Consejo de la Judicatura, conforme a la explicación normativa efectuada precedentemente. Por tal motivo, la búsqueda de información en cada uno de los órganos electores significaría abandonar el objeto de investigación y la línea de análisis.

CONCLUSIONES DEL SISTEMA GENERAL DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA

I. INDEPENDENCIA

Hasta antes de la reforma constitucional de 1994, los órganos de gobierno, los partidos políticos y sectores de la sociedad civil, habían coincidido y llegado a la conclusión que la crisis estatal y, concretamente, la situación de descrédito del Poder Judicial se habían originado por diferentes motivos, entre los más importantes: la inexistencia de independencia judicial; la concentración de funciones en la Corte Suprema de Justicia; la corrupción e indisciplina de funcionarios judiciales, así como la ausencia de mecanismos para su formación y capacitación.

Con el propósito de mejorar cualitativamente la administración de Justicia en Bolivia,

estas consideraciones fueron el basamento para tratar de revertir la situación e imagen del Poder Judicial.. Uno de los mecanismos previstos para tal cometido fue, sin lugar a duda, el ***Consejo de la Judicatura***, cuyo reconocimiento normativo se encuentra en la actual Constitución Política del Estado que define al Consejo como el órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial, determinando su naturaleza. De igual manera, existe una ley que regula su estructura y funciones, estableciendo, a la vez, su independencia funcional.

Es evidente que la reforma constitucional trajo consigo una nueva estructura judicial. Esta involucra, además, una distribución de competencias en función de criterios de utilidad, eficiencia y razonabilidad. Hoy, con la creación del Consejo de la Judicatura y del Tribunal Constitucional, existen órganos especializados en sus respectivas competencias que, junto a la Corte Suprema y el Tribunal Agrario, deben consolidar las mejoras al sistema de administración de justicia. Las funciones de cada una de esas instituciones judiciales, se encuentran establecidas en las distintas disposiciones legales de forma específica.

En consecuencia, el Consejo de la Judicatura boliviano es parte integrante del Poder Judicial. En su dimensión dogmática y normativa ha sido concebido como el mecanismo esencial para consolidar la independencia judicial a partir del reconocimiento de atribuciones fundamentales para la institucionalización y transparencia del Poder Judicial.

Debido a la inédita implementación en Bolivia de un órgano especializado en la administración de los recursos humanos y financieros del Poder Judicial -sin dejar de lado el ejercicio del control disciplinario-, fue necesario reconocer al Consejo de la Judicatura la necesaria independencia en el ejercicio de sus funciones. La importancia de la reforma constitucional en el campo de la administración de justicia, no tendría efecto alguno si, las entidades creadas con el propósito de modificar la problemática del Poder Judicial, no ejercen sus funciones con independencia.

Sucede que, en los hechos, la independencia funcional del Consejo de la Judicatura establecida en su marco legal ha sido duramente cuestionada y puesta en tela de juicio, llegándose a sostener que dicha independencia es casi inexistente. El sistema de designación de los consejeros de la Judicatura, a cargo del Poder Legislativo, puede considerarse como el elemento que desvirtúa dicha independencia. La designación de los consejeros de la Judicatura dentro del sistema político boliviano, puede derivar en dos posibles situaciones: una imposición de la mayoría parlamentaria gobernante en la designación de los cargos o, por el contrario, cuando se carece de ésta mayoría, se debe "consensuar" o "concertar" la designación de cargos entre el gobierno de turno y la oposición, convirtiéndose en una simple repartija de puestos, donde impera el clientelismo y favoritismo político. En uno u otro caso, no se consideran los méritos, capacidad, ni idoneidad del candidato.

La posibilidad de que el Consejo de la Judicatura pueda responder a intereses político partidarios o de otra índole hace que, probablemente, los mecanismos de selección, designación y remoción de jueces y magistrados, respondan a esta misma línea. Ello resulta contradictorio si se analizan los fines de instauración del Consejo, toda vez que inicialmente se pretendía excluir cualquier tipo de injerencia política, concretamente alejar al Congreso de la designación de funcionarios judiciales. La experiencia muestra que, cuando prevalece en las designaciones intereses sectarios, la deslegitimación del Poder Judicial es cuestión de tiempo.

Otro de los factores -también de orden normativo- que afecta a la independencia funcional del Consejo de la Judicatura es el relacionado a la presidencia de la institución. La realidad evidenció que la presidencia simultánea de ambas instituciones centralizada en una misma persona, ocasionó varios conflictos entre

el Consejo de la Judicatura y la Corte Suprema de Justicia. Sobre todo en temas relacionados a los procesos de selección de funcionarios judiciales, a la elaboración y ejecución del presupuesto anual del Poder Judicial y a los procesos disciplinarios. Este factor de orden normativo originó una tendencia retrograda, volviendo a concentrar funciones técnico-administrativas en la Corte Suprema de forma mediática, cuando el diseño inicial de la reforma constitucional pretendía que la Corte Suprema ejerza única y exclusivamente la importante tarea de administrar justicia.

A ello debe sumarse que la estructura del Poder Judicial, durante la historia republicana de Bolivia, se mantuvo casi intacta. Con excepción de ciertos cambios, las instituciones judiciales han sostenido una postura conservadora y, en consecuencia, reacia al cambio. Por ello, las innovaciones introducidas al sistema de administración de justicia tuvieron sus principales trabas en el seno de dicho poder estatal. La Corte Suprema de Justicia veía con bastante recelo su alejamiento en el ejercicio del control constitucional y en la administración de los recursos humanos y financieros del Poder Judicial.

Con relación a la estabilidad de los consejeros, la mayor dificultad observada es la inexistencia de un verdadero sistema disciplinario y de destitución que sea normativamente coherente y acorde a principios constitucionales. No existe en lo absoluto criterios de uniformidad y sistematización de los mecanismos de destitución de consejeros de la judicatura. En todo caso, si se tratase de un juicio político por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, la ley del 7 de noviembre de 1890 no contempla el cargo de Consejero de la Judicatura y, menos aún, la construcción técnica de tipos penales que se adecuen a conductas propias de estas autoridades -que nacieron recién con la reforma constitucional de 1994-.

Es evidente que, durante el funcionamiento del Consejo de la Judicatura, han existido una serie de cuestionamientos relacionados con el desempeño de sus integrantes. En la actualidad, solamente dos consejeros -de los cuatro designados el 31 de marzo de 1998- ejercen la función.

II. PLURALISMO

El diseño normativo del Consejo de la Judicatura, sumado a otros factores, es un motivo suficiente para indicar que la ausencia del pluralismo al interior de la institución es perceptible.

La ausencia de pluralismo se manifiesta en la imposibilidad de que el Consejo de la Judicatura pueda estar integrado por otros profesionales que no sean abogados. Esto difiere con los fines de creación del Consejo y con las atribuciones que se le otorgaron al efecto. El fortalecimiento institucional del Poder Judicial y las mejoras al sistema de administración de justicia dependen, en gran medida, del correcto ejercicio de las atribuciones encomendadas al Consejo de la Judicatura, por lo que se requiere que, en su interior, se tomen decisiones democráticas y, si es posible, con cierto grado de confrontación ideológica.

El sistema de designación de los consejeros en Bolivia es el principal inconveniente a tiempo de revisar los problemas relacionados al elemento pluralismo. La mera posibilidad de una designación política, impide de inicio la existencia de un sistema de representación institucional que deseche cualquier tipo de injerencias y constituya el eje democrático necesario para fortalecer la independencia del Poder Judicial y garantizar su labor trascendental de efectivizar derechos y garantías fundamentales consagradas en la Constitución.

Los cuatro consejeros no pueden garantizar el necesario choque ideológico en la toma de decisiones. Primero, por tratarse de un número reducido de integrantes que resta en lo absoluto el necesario nivel de análisis y discusión en la toma de decisiones; segundo, porque no

representan a diversos sectores involucrados con el sistema de administración de justicia.

Estos factores han producido inconvenientes y problemas muy serios, ya que, al presente, solamente dos de los cuatro consejeros designados ejercen el cargo. Como consecuencia, se tiene un Consejo compuesto únicamente por dos miembros, profundizando la crisis en la toma de decisiones. A ello se suma el tema del presidente del Consejo quien, en determinado momento, sólo tuvo funciones de representación, control, dirección y la posibilidad de ser voto dirimidor en caso de empates. Sin embargo, el Consejo emitió varias resoluciones violatorias al sistema de votación establecido por la Ley del Consejo de la Judicatura, que derivaron en la presentación de recursos constitucionales y, ante tal situación, el gobierno de turno se encontró con la emergencia de tener que modificar el régimen de votaciones y, sobre todo, la calidad y funciones del presidente de la institución. Así, el 12 de marzo de 2002 se, promulgó la Ley Nº 2.338 que modifica el quórum y el sistema de votaciones, otorgando al presidente del Consejo -y a la vez de la Corte Suprema- la posibilidad de votar de forma ordinaria y tomar decisiones en cuanto a las amplias funciones ejercidas por el órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial.

La Ley Nº 2.338, ha resultado contraria a uno de los principales fines de creación del Consejo: **a desconcentración de funciones en la Corte Suprema, evitando -por consiguiente- que los ministros del máximo tribunal de justicia, se involucren en temas de orden técnico-administrativos.**

La promulgación de la ley citada, muestra una flagrante violación del Congreso a la Ley Orgánica del Consejo -que curiosamente fue sancionada en la misma Legislatura-, ya que ésta última prevé para el caso de vacancia o cese de funciones de los consejeros de la Judicatura que el Congreso Nacional designe a los nuevos consejeros en el plazo máximo de treinta (30) días, convocándose a Congreso Extraordinario si fuese necesario. Sin embargo, el Poder Legislativo, en evidente incumplimiento de sus deberes constitucionales, optó por la vía más fácil y sancionó una ley modificatoria que resultó totalmente contradictoria. En la actualidad, el Congreso aún no soluciona el gran problema ocasionado por las vacancias en el Poder Judicial, no sólo de consejeros de la judicatura, sino también de ministros de la Corte Suprema y magistrados del Tribunal Constitucional. El factor esencial radica en la inexistencia de los dos tercios de votos que se requieren para designar a estas autoridades, sumado a los graves conflictos sociales y económicos por los que atraviesa el país actualmente que distancian mucho más al oficialismo de la oposición.

Resumiendo, no existe pluralismo al interior del Consejo de la Judicatura por tres motivos básicos:

- El sistema de designación de sus miembros que está a cargo del Congreso Nacional y mantiene abierta la posibilidad de injerencias indebidas en el desempeño de sus funciones.
- Los requisitos exigidos para el cargo de consejero de la judicatura expone que el perfil requerido por la legislación vigente es insuficiente, por no decir inadecuado, tanto para un ejercicio eficiente del cargo, como para garantizar su cualidad democrática.
- El número reducido de sus integrantes limita en gran medida la subsistencia del elemento pluralismo y ha incidido en el desempeño de las funciones propias del Consejo.

Por tanto, es permitido afirmar que una composición pluralista del Consejo en base a presupuestos de índole técnico, jurídico, político y cultural puede lograr con gran probabilidad mejoras sustanciales al funcionamiento de la institución.

III. IMPACTO FUNCIONAL

El contexto de los problemas que aquejaban a la administración de justicia en Bolivia antes del proceso de reformas constitucionales de 1994 y su debida comprensión, es imprescindible a tiempo de poder apreciar el impacto funcional del Consejo de la Judicatura.

Las funciones que hoy corresponden al Consejo -debidamente ordenadas y sistematizadas-, formaban parte de una serie de funciones repartidas entre diversas instituciones estatales. Así, por ejemplo, la selección de funcionarios judiciales correspondía al Poder Legislativo sin observar parámetro alguno de evaluación; la Corte Suprema de Justicia administraba el personal del Poder Judicial -con lo que tenía en sus manos la designación del personal subalterno y de apoyo a la función judicial- y los recursos financieros, elaboraba su presupuesto y teóricamente debía someterlo a control fiscal; finalmente ejercía control disciplinario sobre funcionarios judiciales, aunque no pasó de ser un simple enunciado legal.

En este sentido, el impacto de la instauración del Consejo de la Judicatura fue notable, no sólo sorprendió a los ciudadanos, sino a ciertas instituciones que antes de ello, manejaban las riendas y el destino del Poder Judicial.

Sin embargo, no se trataba simplemente de ordenar y sistematizar funciones -encomendándolas de manera específica a una institución creada al efecto-, sino de revertir y solucionar problemas originados por las entidades que antes tenían facultades de vital importancia para el Poder Judicial. La injerencia política en las designaciones judiciales no sólo era una realidad, sino que hasta solía ser justificada por algunos legisladores como una función básica del Congreso Nacional, llegando a observarse un cinismo en extremo. Ello, por supuesto, generaba una absoluta dependencia de los jueces y magistrados hacia las personas que posibilitaron sus designaciones, ocasionando el total detrimento de la calidad en la administración de justicia y, consiguientemente, dejando una vía abierta para ejercer actos de corrupción e indisciplina. A todo esto, habría que sumar los problemas derivados por la concentración de funciones que tenía la Corte Suprema en el amplio y arbitrario poder de administrar el personal y los recursos financieros del Poder Judicial, donde la función esencial de administrar justicia, quedaba prácticamente en segundo plano.

El cuadro que a continuación se expone, puede ilustrar con mayor claridad la importancia de la instauración del Consejo de la Judicatura y las funciones que se le otorgaron para mejorar la justicia:

PROBLEMAS EN EL PODER JUDICIAL	FUNCIONES DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA
Concentración de Funciones en la Corte Suprema de Justicia	Se crea el Consejo de la Judicatura como órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial, permitiendo a la Corte Suprema ejercer únicamente su función jurisdiccional.
Inexistencia de Independencia en el Poder Judicial e Injerencia Política	Se instaura el régimen de Carrera Judicial permitiendo el ingreso a la judicatura por méritos e índices de evaluación aprobados, accediendo gradualmente a cargos en instancias superiores, evitando la injerencia en la designación de funcionarios judiciales. Además, administra los recursos financieros del Poder Judicial a través de un régimen creado al efecto, fortaleciendo la autonomía económica del órgano judicial.
Corrupción e Indisciplina de Funcionarios Judiciales	Se crea, a través de Ley del Consejo de la Judicatura, el régimen disciplinario del Poder Judicial, destinado a ejercer control sobre las actividades desarrolladas por los administradores de justicia, personal de apoyo y administrativos; excepto sobre ministros de la Corte Suprema y magistrados del Tribunal Constitucional.
Debilidad Institucional e Incredulidad Ciudadana	Se fortalece institucionalmente el Poder Judicial, se inicia un proceso de mejoras en la administración de justicia a partir del ejercicio de las atribuciones encomendadas al Consejo de la Judicatura.
Ausencia de Mecanismos de Capacitación	La capacitación y constante información transmitida a los jueces, forma parte integrante del Sistema de Carrera Judicial. Al efecto se crea el Instituto de la Judicatura.

Sobre la base de las funciones otorgadas al Consejo de la Judicatura, su instauración fue justificada por la gran mayoría que se manifestaba a favor de cambios en el Poder Judicial, despertando entonces una gran expectativa. Aún cuando el principal fin del Consejo de la Judicatura era consolidar la independencia del Poder Judicial -a partir de la vigencia por vez primera del Sistema de Carrera Judicial que destierre la injerencia política en las designacio-

nes judiciales, lo que constituía ya un gran avance-, las demás funciones del Consejo de la Judicatura no pueden considerarse de menor trascendencia, pues integran ese complejo pero necesario proceso de búsqueda de una justicia pronta, igualitaria y oportuna.

Si bien es posible resaltar la naturaleza y fines de las atribuciones conferidas al Consejo de la Judicatura, por otro lado es lamentable observar aspectos de orden normativo que impiden el correcto ejercicio de las mismas. Es que no es suficiente contar con un correcto diseño de atribuciones destinadas a mejorar la administración de justicia, si la designación de los consejeros es política, si no existe ningún tipo de representación institucional, si se cuenta con un número reducido de integrantes, si no se tiene un acceso democrático al cargo de consejero y no existen personas capacitadas o formadas profesionalmente para cumplir una determinada función.

Todos estos aspectos negativos están contenidos, en su gran mayoría, en la misma Ley del Consejo de la Judicatura y han imposibilitado que la institución cumpla con las necesidades y objetivos que motivaron su creación. Tal aspecto permite evidenciar la diferencia que existe en Bolivia entre dos momentos: el relativo a la instauración de la institución y el que se vive en la actualidad -caracterizado por la presencia de un Consejo de la Judicatura que no ha pasado de ser un conjunto de buenas intenciones-. Pero esto no debe entenderse como el justificativo para su eliminación o para una reducción drástica de sus funciones, contrariamente proporciona la gran responsabilidad de analizar y evaluar sus problemas, posibilitando, en un futuro inmediato, el fortalecimiento del órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial.

B. SISTEMA DE SELECCIÓN

CONSIDERACIONES PREVIAS

En el caso boliviano, es importante mencionar que, dentro de las atribuciones del Consejo, está la de administrar el Sistema de Carrera Judicial. En este entendido, la ley ordinaria del Consejo instaura la carrera judicial definida como el sistema que regula el ingreso, permanencia y cesación de funciones de los funcionarios judiciales sobre la base del reconocimiento, evaluación de méritos y acreditación progresiva de conocimientos y formación jurídica, como condiciones para garantizar la estabilidad e inamovilidad funcionaria. En consecuencia, la estructura del Sistema de Carrera Judicial comprende los siguientes subsistemas:

1) **Ingreso**
2) **Evaluación y Permanencia**
3) **Capacitación y Formación**
4) **Información**

El proceso de selección, que se desarrollará en el presente punto, se encuentra inmerso dentro del subsistema de ingreso a la Carrera Judicial, el cual, a su vez, se vincula y nutre con los otros subsistemas descritos anteriormente.

El Sistema de Carrera Judicial se encuentra, además, vinculado a la administración del Escalafón Judicial a cargo del Consejo de la Judicatura como parte del subsistema de evaluación y permanencia que tiene la finalidad de estructurar la categorización de los funcionarios judiciales, para regular su permanencia y promoción en las respectivas categorías conforme a ley.

Resulta importante indicar que la necesidad de instaurar un sistema de Carrera Judicial en Bolivia se presentó sobre la base de tres aspectos principales:

- La urgencia de evitar la injerencia de los otros órganos del Estado en el nombramiento de los jueces y magistrados.

• La instauración de un proceso gradual de ascensos, marcado por la constante capacitación e información, y de forma paralela el control disciplinario de los jueces.

• La desconfianza generalizada, que existía en la ciudadanía, respecto al accionar de los funcionarios judiciales y del Poder Judicial en conjunto.

La Fundación Konrad Adenauer, a tiempo de comentar sobre la implementación del Consejo de la Judicatura en Bolivia y, en particular, sobre la instauración de un régimen de carrera judicial sostuvo lo siguiente: "Conocemos que una de las vías para someter al Órgano Judicial hacia el Ejecutivo y Legislativo, en el pasado y todavía en el presente, fue y es el mecanismo de selección y designación de los miembros del Órgano Judicial, desde los ministros de la Corte Suprema de Justicia, vocales de las Cortes Superiores del Distrito, hasta los jueces. Las designaciones, salvo honrosas excepciones, se han realizado en base a favoritismos políticos u otro tipo de apadrinamientos"[8].

I. IMPACTO FUNCIONAL

Aspecto Normativo

1. Evaluación del Postulante

Con el objeto de cumplir las atribuciones señaladas por la Constitución al Consejo deJudicatura (artículo 123-1, 2) -es decir, proponer nóminas al órgano elector respectivo para la designación de ministros de la Corte Suprema, vocales de las Cortes Superiores de Distrito, jueces, y en general a todo funcionario judicial-, es que la Ley del Consejo de la Judicatura (artículo 21) prevé que la **Gerencia de Recursos Humanos** -dependiente del Consejo y en coordinación con la **Comisión de Evaluación**-, el **Instituto de la Judicatura** y el **Pleno** del Consejo, son los responsables de la **administración de las funciones de control, inspección e implementación de los Sistemas de Carrera Judicial y selección de personal.**

El **Subsistema de Ingreso**, que es el relevante para el presente punto, es el **proceso de selección** que comprende las fases de **concurso de méritos, exámenes de oposición y cursos de capacitación**, para acceder al cargo respectivo y en consecuencia ingresar a la Carrera Judicial. (artículo 25 Ley del Consejo de la Judicatura).

En esta línea, el Sistema de Carrera Judicial y sus correspondientes subsistemas están regulados por el Acuerdo N° 160/2000 del 13 de diciembre de 2000 **Reglamento del Sistema de Carrera Judicial**, aprobado por el Pleno del Consejo de la Judicatura y que entró en vigencia el 2 de enero de 2001. Asimismo, el 9 de enero de 2001, el Directorio del Instituto de la Judicatura aprobó mediante Resolución N° 01/2001 el **Manual Regulador del Subsistema de Ingreso a la Carrera Judicial**, homologado posteriormente por el Plenario del Consejo, mediante Acuerdo N° 020/2001.

2. Órganos del Consejo de la Judicatura que Participan en la Selección de los Postulantes en General.

Para que el procedimiento de selección aplicado en Bolivia pueda ser comprendido con mayor exactitud, es indispensable hacer una descripción del mismo.

El Acuerdo N° 160/2000 Reglamento del Sistema de Carrera Judicial expresa en su artículo 18 que, para ser admitido en el Subsistema de Ingreso, es necesario cumplir con los requisitos específicos señalados para cada cargo y superar los procesos de selección establecidos.

El Ingreso a la Carrera Judicial se efectúa mediante el siguiente proceso:

8 Konrad Adenauer Stiftung. *Constitución Política del Estado Boliviano - Un Comentario Crítico*, Ed. Artes Gráficas Latinas. La Paz, Bolivia, 1998, p. 136.

1) Programación de Puestos: Entendida como la conversión oportuna de demandas de personal llevadas a cabo por el Consejo de la Judicatura en coordinación con los órganos del Poder Judicial.

2) Requerimiento de Personal: Ante la noticia de vacancias o la creación de nuevos puestos, la Gerencia de Recursos Humanos y Servicios Judiciales comunica al Pleno del Consejo, para que éste último autorice el proceso de selección.

3) Reclutamiento: Con dicha autorización, la Gerencia de Recursos Humanos publica la convocatoria respectiva. Una vez efectuada la misma, la Comisión de Evaluación revisa los expedientes para verificar el cumplimiento de los requisitos. Posteriormente, y de acuerdo a la documentación presentada con sujeción a parámetros determinados previamente, se evalúa los méritos de los postulantes.

4) Exámenes de Oposición: Los postulantes que hubiesen cumplido con los requisitos y evaluación de méritos, deben rendir un examen de oposición a cargo de la Comisión de Evaluación, en el cual se evalúa el nivel de sus conocimientos jurídicos.Se denomina de oposición, en primer lugar, porque el postulante compite con los otros candidatos que pretenden acceder al cargo; y, en segundo lugar, porque el postulante eventualmente puede competir con el cargo del funcionario judicial al cual pretende acceder, en el supuesto de que el mencionado funcionario judicial hubiera obtenido una calificación entre 61% y 75% de los resultados de la evaluación de desempeño a la que está sometido periódicamente.

5) Capacitación Inicial: Los postulantes que aprobaron el examen de oposición, posteriormente reciben cursos de capacitación a cargo del Instituto de la Judicatura, cuyo objetivo es preparar a los interesados en el marco de las actividades propias del Poder Judicial. Una vez concluidos los cursos, el Instituto remite un informe circunstanciado con los resultados del proceso.

6) Elaboración de Nóminas: Con los resultados de los cursos, el Consejo, en coordinación con la Gerencia de Recursos Humanos, elabora las nóminas correspondientes para enviarlas al Órgano Elector respectivo, acompañando el resumen de los antecedentes de cada postulante.

7) Designación: El órgano elector correspondiente designa al funcionario judicial -necesariamente- de las nóminas enviadas por el Consejo de la Judicatura. Realizada la designación, se hace conocer al Consejo para el envío de los títulos respectivos. Los funcionarios judiciales seleccionados, que ingresan bajo el sistema descrito, son registrados en el Escalafón Judicial.

Luego de haber sido detallado el mecanismo de ingreso a la judicatura boliviana, es importante referirse a la composición de cada uno de los órganos que intervienen en el citado proceso:

El Pleno del Consejo de la Judicatura interviene en diferentes fases del proceso de selección, en coordinación con la Gerencia de Recursos Humanos y el Instituto de la Judicatura. Inicialmente, interviene en la programación de puestos, luego en la autorización del proceso de selección a la Gerencia de Recursos Humanos, posteriormente designa a uno de sus miembros para integrar la Comisión de Evaluación -como se mencionó anteriormente- y, por último, elabora las nóminas basándose en los informes del Instituto de la Judicatura.

La Comisión de Evaluación es la encargada de la revisión de los expedientes respecto al cumplimiento de los requisitos de la convocatoria. Según el Manual Regulador del Subsistema de Ingreso a la Carrera Judicial, la Comisión de Evaluación está integrada por un consejero de la Judicatura designado por el Pleno, el gerente de Recursos Humanos, el subgerente de la Carrera Judicial, el director general del Instituto de la Judicatura y el director general del Programa de Selección y Capacitación.

El Tribunal Examinador está a cargo de la recepción del examen de oposición y su posterior evaluación y es designado al efecto para cada convocatoria. Está integrado por un presidente y cuatro (4) vocales. La presidencia corresponde a un ministro de la Corte Suprema que ésta designe. Sus vocales son: un magistrado del Tribunal Constitucional, un representante de la Asociación Nacional de Magistrados de Bolivia (ANAMABO), con rango de vocal de Corte de Distrito; un abogado en ejercicio con más de diez años de experiencia profesional y un docente del Instituto de la Judicatura.

La Gerencia de Recursos Humanos es la encargada del control, inspección e implementación de los Sistemas de Carrera Judicial y selección de personal. Esta se compone del **Gerente de Recursos Humanos** y de una **Subgerencia**.

El Instituto de la Judicatura, o Escuela Judicial, además de la capacitación técnica y formación permanente del personal judicial, tiene la función de seleccionar y capacitar a los aspirantes al Sistema de Carrera Judicial -en coordinación con los órganos respectivos-, conforme lo expresa el Reglamento del Instituto de la Judicatura. Su máxima autoridad es el **Directorio** que está integrado por un representante del Consejo de la Judicatura, un representante de la Corte Suprema, un representante del Tribunal Constitucional y un representante del Colegio Nacional de Abogados.

3. Órganos del Consejo de la Magistratura que Intervienen en el Proceso de Selección de los Postulantes de Acuerdo a los Distintos Aspectos de Evaluación

De acuerdo al proceso de ingreso descrito precedentemente se tiene:

3.1. Evaluación de Antecedentes

El Reglamento del Sistema de Carrera Judicial indica que la **Comisión de Evaluación** revisa los expedientes de los postulantes para verificar el cumplimiento de los requisitos. Posteriormente, procede a evaluar los méritos, de acuerdo a la documentación presentada en los expedientes con sujeción a parámetros que se determinen previamente.

3.2. Evaluación de Conocimiento y Habilidades

Tribunal Examinador (Jurado Ad Hoc): Todos los postulantes que hayan superado las fases de cumplimiento de requisitos y evaluación de méritos deben rendir un examen de oposición, en el que se evalúa su nivel de conocimientos jurídicos. El Manual Regulador dispone que **la recepción del examen de oposición y su posterior evaluación** estará a cargo de un **Tribunal Examinador**, designado al efecto para cada convocatoria.

Instituto de la Judicatura: superadas las etapas de verificación de cumplimiento de requisitos, evaluación de méritos y el examen de oposición, los postulantes que hubieren aprobado dichas etapas accederán a un curso de capacitación inicial a cargo del **Instituto de la Judicatura**, que tiene por objetivo preparar a los postulantes en el marco de las actividades propias del Poder Judicial. Los resultados del proceso, son enviados al Consejo de la Judicatura con informe circunstanciado, con lo que éste último -en coordinación con la Gerencia de Recursos Humanos- elabora las nóminas pertinentes de postulantes para su envío al órgano elector respectivo.

3.3. Entrevista Personal

La normativa legal, concerniente al Consejo de la Judicatura, no contempla la figura de la entrevista personal como mecanismo de evaluación. Al respecto es importante mencionar que, al margen de las consideraciones y evaluaciones de tipo técnico jurídico, la entrevista permite tener un mayor grado de conocimiento de aquella persona que aspira ocupar un cargo dentro de la judicatura, valorando de ese modo su vinculación con la sociedad y los problemas generados en ella.

Aspecto Empírico

La única información obtenida en este aspecto es la proporcionada por la memoria 2000-2001 publicada por el Consejo de la Judicatura, que dentro del capítulo de las actividades de la Gerencia de Recursos Humanos, hace mención a la evaluación de expedientes para la elaboración de nóminas de diversos cargos judiciales, donde se indica que se evaluaron 10.103 expedientes durante el año 2000 hasta marzo de 2001.

II. TRANSPARENCIA

Aspecto Normativo

1. Publicidad de Convocatoria al Llamado

El Reglamento del Sistema de Carrera Judicial establece que la Gerencia de Recursos Humanos elaborará y **publicará** las convocatorias respectivas. El Manual Regulador del reglamento citado, dispone que el proceso de selección se iniciara mediante **Convocatoria Pública** acordada por el Pleno del Consejo. De igual forma, señala que la Convocatoria y cualquier ampliación se **publicará íntegramente** en la **Gaceta Oficial de Convocatorias de Bolivia por dos veces consecutivas**, sin perjuicio de su difusión por **cualesquiera otros medios** que se estimen adecuados para **garantizar su conocimiento público**, consistentes en la publicación de las convocatorias por medios de prensa, en las instalaciones mismas del Consejo de la Judicatura y del Poder Judicial. También manifiesta que otros acuerdos y decisiones emergentes de la convocatoria, que se dieren con posterioridad durante el proceso de selección, se **publicarán en los tableros de anuncios** de la Gerencia de Recursos Humanos del Consejo, sus Delegaciones Distritales y del Instituto de la Judicatura.

2. Publicidad de las Actuaciones durante el Procedimiento de Selección

Se debe manifestar que la normativa no prevé la publicidad para todas las actuaciones del procedimiento de selección. El Manual Regulador dispone que, en la Evaluación de Antecedentes y Méritos de los postulantes, la Comisión de Evaluación se constituya en audiencia pública, examinando en pleno cada postulación y su documentación. Lo mismo sucede para la revisión de los exámenes de Oposición.

3. Audiencia Pública

Como fue expuesto anteriormente, el Manual Regulador dispone que para la Evaluación de Antecedentes y Méritos de los postulantes la Comisión de Evaluación se constituirá en **audiencia pública** y examinará en pleno cada postulación y su documentación.

Para la revisión de los exámenes de Oposición, el Tribunal Examinador se constituirá en **audiencia pública.**

Estas son las únicas actuaciones del proceso de selección en los que prevé la aplicación de la audiencia pública como medio para otorgar publicidad y transparencia al proceso de ingreso.

Pese a que el Manual Regulador reconoce la figura de la audiencia pública, no existe una reglamentación expresa de su utilización dentro de las actuaciones del Consejo en general, que determinen las posibilidades de participación, requisitos y consecuencias de su no cumplimiento.

Aspecto Empírico

En términos generales, es posible indicar que la publicación de las convocatorias ha cumplido de forma regular su objetivo, el cual es permitir al postulante tomar conocimiento de la existencia de cargos vacantes en la Judicatura a efectos de poder postularse al proceso de ingre-

so. En cuanto a la cobertura, las publicaciones de las convocatorias se las hicieron en medios de prensa de circulación nacional, no existiendo mayores dificultades en el tema. Respecto a la duración no existe un lapso de tiempo determinado por la normativa, sin embargo, no han existido problemas en este aspecto.

Una vez efectuada la convocatoria, no se tiene una real apreciación que determine la aplicación efectiva de mecanismos de publicidad dentro del proceso de selección. De acuerdo a información extraoficial (entrevistas no estructuradas) de personas que se postularon para el proceso de ingreso, la publicidad dentro de los actos referentes al proceso de selección es desconocida.

III. ACCESO IGUALITARIO

1. Apertura del Concurso luego de Producida la Vacante

Aspecto Normativo

El Reglamento del Sistema de Carrera Judicial expresa que las Gerencias de Recursos Humanos y de Servicios Judiciales, en conocimiento de las vacancias existentes y creación de nuevos ítems, comunicará al Pleno del Consejo para que autorice el inicio del proceso de selección de Recursos Humanos. Todo requerimiento deberá ser considerado con la oportunidad necesaria.

Además, añade que los postulantes que hubieran cumplido con todos los requisitos para un cargo judicial y que, siendo parte de las nóminas, no sean designados, se registrarán en el banco de postulantes a objeto de ser considerados en futuras designaciones. Asimismo, señala que la promoción de funcionarios judiciales se efectúa previa aprobación de las evaluaciones de desempeño (91% o más) y de los cursos de capacitación. También debe tomarse en cuenta que la promoción se pueda dar al nivel inmediato superior.

En este acápite, es insoslayable indicar que una de las principales dificultades que se manifiestan a nivel normativo en los procesos de selección, es el relativo a los lapsos de tiempo transcurridos entre originada la vacancia y la elaboración de nóminas y el que existe entre ésta y la designación efectiva. Ni la ley del Consejo, y menos sus reglamentos, establecen plazos para que en un tiempo razonable se elaboren las nóminas y se designe a los funcionarios correspondientes.

Aspecto Empírico

El tiempo transcurrido entre la vacancia y la convocatoria no es considerado con la oportunidad necesaria. Pese a que no fue posible examinar plazos concretos por inaccesibilidad a la documentación oficial, se pudo obtener información a través de consultas y entrevistas no estructuradas de personas que se postularon, en diferentes ocasiones, a distintos cargos judiciales. De éstas es posible extraer que el lapso de tiempo transcurrido entre la vacancia y la convocatoria es distante. Esto obedece, según las personas consultadas, a una determinación del Consejo, pues abierta la vacante se espera que exista un número considerable de acefalías para llamar a una convocatoria conjunta.

El tiempo transcurrido entre producida la vacante hasta cubrir la misma, es más extenso, debido a que el Consejo no tiene facultades de designación. Así las últimas acefalías de la Corte Suprema datan de uno a tres años debido al descuido del órgano elector que es el Congreso. En el caso de vocales de las Cortes de Distrito y jueces, el lapso de tiempo transcurrido es bastante similar.

2. Requisitos de los Postulantes Tomados en Cuenta por los Evaluadores

Aspecto Normativo

El artículo 25 de la Ley del Consejo de la Judicatura y el artículo 18 del Reglamento del Sistema de Carrera Judicial señalan que podrán

participar del Subsistema de Ingreso los abogados -en el ejercicio libre de la profesión- que cumplan los requisitos específicos señalados para el cargo y superen los procesos de selección establecidos. Todos ellos comprenderán las fases de concursos de méritos, exámenes de oposición y cursos de capacitación.

La Ley de Organización Judicial en el artículo 12 indica requisitos básicos (mínimos) para el ejercicio de la judicatura. Estos son:

1) Ser boliviano de origen.
2) Ser ciudadano en ejercicio.
3) Tener título de abogado en Provisión Nacional y haber ejercido con ética y moralidad.
4) Estar inscrito en el Escalafón Nacional Judicial[9].
5) Haber realizado los cursos especiales de formación de jueces, una vez que hayan sido establecidos.

En función al cargo que se postula varían los requisitos exigidos por la mencionada disposición, según se trate de ministros de la Corte Suprema, vocales de las Cortes de Distrito o jueces.

Tanto para postular a los cargos de ministros de la Corte Suprema, como para los de vocales de Cortes de Distrito -además de los requisitos citados anteriormente-, la Ley de Organización Judicial en los artículos 49 y 94 establece lo siguiente:
1) Haber ejercido durante diez (10) años la judicatura o la profesión de abogado.
2) Edad mínima de 35 años.
3) Haber cumplido el Servicio Militar Obligatorio (varones).
4) Estar inscrito en el Registro Electoral.
5) No haber sido condenado a pena privativa de libertad.
6) No estar comprendido en ninguna de los casos de exclusión o incompatibilidad señalados por ley.

Si se postula para cargos de jueces, los requisitos varían según se trate de jueces de partido (rango superior) o jueces de instrucción (rango inferior). Para ser juez de partido se requiere haber sido juez de instrucción o fiscal por cuatro (4) años o haber ejercido la profesión de abogado por seis (6) años como mínimo. Para ser juez de instrucción se requiere haber ejercido la profesión de abogado por cuatro (4) años o haber desempeñado los cargos de secretario o actuario por un año.

Aspecto Empírico

De inicio, no es posible identificar de manera específica datos que expresen factores de discriminación en el acceso a la judicatura boliviana. Una revisión de los integrantes del Poder Judicial nos indica que la ocupación de cargos judiciales, en función al género, guarda una proporción relativamente equitativa.

Si bien es posible indicar que no existe un perfil prediseñado de personas para que accedan a la Carrera Judicial, por otro lado, debe manifestarse que no se han presentado casos en los cuales jóvenes profesionales hayan podido ser designados jueces o magistrados, más allá de las limitaciones legales establecidas por el requisito de edad para acceder a cargos judiciales. Se debe decir que el famoso término “experiencia” está muy ligado con las designaciones judiciales, motivo por el cual pese a que las disposiciones legales señalen una edad determinada -como por ejemplo 35 años para ministro de la Corte Suprema-, la edad promedio de designación de éstas autoridades oscila entre los 50 años. Es más, se tuvo

9 El artículo 221 de la Ley de Organización Judicial derogado por la Ley del Consejo de la Judicatura, proporcionaba al Escalafón Judicial una función distinta a la que hoy desempeña, toda vez que se trataba de una oficina administrativa de asesoramiento, información y estadística dependiente de la Corte Suprema de Justicia; a efectos de ser designado funcionario judicial era necesario registrarse en el escalafón ya que éste realizaba una evaluación de méritos y deméritos del postulante. Con la vigencia del Consejo de la Judicatura, el Escalafón Judicial forma parte integrante del subsistema de Evaluación y Permanencia dependiente del Sistema de Carrera Judicial, su finalidad es estructurar la categorización de los funcionarios judiciales para regular su permanencia y promoción en las respectivas categorías conforme a ley en base a los siguientes parámetros: administración de justicia, factores disciplinarios, méritos académicos y administración del despacho judicial.

conocimiento de casos en que algunos ministros fallecieron en el ejercicio de sus funciones por su edad avanzada o se vieron en la necesidad de renunciar por motivos de salud, atribuibles a su edad. Esta situación también ha sido observada en el Tribunal Constitucional[10].

Para los vocales de Distrito el panorama es similar. El promedio de edad mínimo de acceso a la judicatura está alrededor de los 45 años. En el caso de los jueces, el promedio de edad como mínimo es de 30 años. Salvo ciertas excepciones, esa es la realidad del funcionario judicial en lo que respecta al requisito de edad.

IV. DEBIDO PROCESO

Aspecto Normativo

1. Aspectos que se Evalúan en el Proceso de Selección

En la evaluación de antecedentes: el Reglamento del Sistema de Carrera Judicial menciona que antes de evaluar propiamente los antecedentes, se verifica el cumplimiento de requisitos exigidos por ley para el cargo. Paso seguido, se evalúan los méritos de cada postulante, de acuerdo a la documentación presentada y conforme a los parámetros que se determinen previamente. El Manual Regulador del Reglamento dispone que la **Comisión de Evaluación** estará a cargo de dicha evaluación. Respecto a que tipo de méritos se evalúan, el citado Manual preceptúa que la convocatoria hará **mención expresa** de los **parámetros de evaluación** por el que se regirá la fase de concursos de méritos. Estos parámetros, por disposición del mismo manual, debieran formar parte del mismo en forma de anexos. Sin embargo, ello no se ha cumplido.

La Comisión se constituye en audiencia pública y examina, en pleno, una por una cada postulación y su documentación, otorgando la calificación **con estricta sujeción a los parámetros mencionados en la convocatoria**. Se llena la hoja de evaluación de cada postulante, se consigna la puntuación parcial de cada rubro y la evaluación final -que es obtenida de la sumatoria de las anteriores, incorporándose el expediente del postulante-. Concluida la evaluación de méritos, la Comisión publica la lista indicando la puntuación alcanzada por cada uno de los aspirantes.

En la evaluación de conocimientos y habilidades: El Reglamento del Sistema de Carrera Judicial establece que se evalúa el nivel de **conocimientos jurídicos** de los postulantes que hayan sido habilitados en la fase de concurso de méritos. Esta evaluación se realiza mediante **examen de oposición**. Se debe aclarar, con carácter previo, que el Manual Regulador del Reglamento de Carrera Judicial preceptúa que la convocatoria hará **mención expresa** del **temario** por el que se regirá el examen de oposición.

El Manual Regulador añade que la recepción del examen de oposición y su posterior evaluación estará a cargo de un **Tribunal Examinador**, designado para cada convocatoria. El examen consiste en **una sola prueba escrita** que los postulantes desarrollan bajo modalidad de **ensayo**, seis (6) temas escogidos al azar por el Tribunal a tiempo de iniciar el examen -mediante el sistema de bolos- del temario previsto en la convocatoria. El examen tiene una duración máxima de seis (6) horas organizado en dos períodos, debiendo sortearse en cada período tres temas.

En la revisión y evaluación de los exámenes de oposición, los miembros del Tribunal Examinador concertarán criterios acerca del contenido mínimo exigible respecto a cada uno de los temas seleccionados. Posteriormente, se constituirá en audiencia pública y se escuchará la lectura de cada examen. Paso seguido, el

10 Información actualizada sobre las vacancias existentes en el Poder Judicial al 6 de abril de 2002.

Tribunal, mediante papeletas, otorgará la calificación al postulante por cada tema, resultante del promedio de las calificaciones asignadas por cada miembro del Tribunal. La nota final del postulante se calculará promediando las obtenidas en los seis temas del examen. Concluida la revisión, se publica la lista con los resultados de la evaluación de los postulantes.

2. Asignación de Puntaje en la Evaluación (porcentaje del puntaje total)

Las diferentes etapas del proceso se califican sobre 100 puntos, que a saber son: Concurso de Méritos, Examen de Oposición y Curso de Capacitación Inicial. La nota obtenida en cada fase no es acumulativa sino habilitante. La nota obtenida en el curso de capacitación inicial constituye la calificación final de proceso de selección.

La fase de concurso de méritos se califica sobre 100 puntos. La nota de aprobación para la siguiente fase, es decir, el examen de oposición, es de 35 puntos sobre 100.

La fase del examen de oposición se califica sobre 100 puntos, promediando las calificaciones obtenidas en los seis temas del examen; la nota de aprobación para la siguiente etapa, es decir, el curso de capacitación inicial, es de 61 puntos sobre 100.

La etapa del curso de capacitación inicial se califica sobre 100 puntos, la nota mínima de aprobación es de 71 puntos sobre 100, de acuerdo al Plan Curricular.

3. Pautas de Evaluación del Examen de Conocimientos y Habilidades

En la revisión y evaluación de los exámenes de oposición, el Manual dice que los miembros del Tribunal Examinador concertarán criterios acerca del contenido mínimo exigible respecto a cada uno de los temas seleccionados. Posteriormente, se escuchará la lectura de cada examen. Finalizada esta, el Tribunal -mediante papeletas- otorgará la calificación al postulante, por cada tema, resultante del promedio de las calificaciones asignadas por cada miembro del Tribunal.

La nota final del postulante se calculará promediando las obtenidas en los seis temas del examen. Concluida la revisión, se publica la lista con los resultados de la evaluación de los postulantes.

4. Plazo de Preparación de los Postulantes para los Exámenes

El Manual Regulador del Reglamento del Sistema de Carrera Judicial expresa que la convocatoria para el examen de oposición será elaborada por el Tribunal Examinador, en el que se indicará lugar o lugares, día, fecha y hora de su realización. Esta convocatoria se hará pública, con una anticipación cuando menos de **treinta días calendario** a la fecha señalada para el examen.

5. Accesibilidad al Lugar de Selección

La normativa legal referente al Sistema de Carrera Judicial no realiza consideración alguna al respecto.

6. Cobro de Arancel para Postularse al Cargo

No existe cobro de arancel previsto por la normativa que regula el ingreso a la judicatura.

7. Plazo para la Presentación de los Candidatos Seleccionados por el Consejo

Ni el Reglamento de Carrera Judicial ni su Manual prevén un plazo para la presentación de las nóminas con los candidatos seleccionados al órgano elector correspondiente.

8. Posibilidad del Postulante de Impugnar la Evaluación de Antecedentes

El Reglamento del Sistema de Carrera Judicial, en lo relacionado a medios de impug-

nación, expresa en el artículo 55 que las decisiones adoptadas dentro del proceso de selección (que contempla la convocatoria, el concurso de méritos, examen de oposición, capacitación inicial y elaboración de nóminas) podrán ser impugnadas mediante un recurso de revisión y revocatoria interpuesto ante la misma autoridad que emitió la decisión.

Las resoluciones emergentes en los recursos de revisión y revocatoria, pronunciadas por la autoridad correspondiente, podrán ser impugnadas (en segunda instancia) en recurso jerárquico ante el Pleno del Consejo de la Judicatura, quien resolverá en única y última instancia, sin lugar a recurso ulterior.

El artículo 56, menciona que los recursos previstos se sujetarán a los plazos, términos, condiciones y requisitos previstos en un **reglamento específico**, cuya existencia se conoce únicamente por una cita hecha en la memoria 2000-2001 del Consejo de la Judicatura.

En cuanto a la posibilidad de revisión judicial, el Reglamento no se pronuncia al respecto. No obstante, es importante indicar que el ordenamiento jurídico reconoce diversos recursos constitucionales que pueden ser utilizados según el caso concreto.

9. Posibilidad del Postulante de Impugnar la Evaluación de Conocimientos y Habilidades

Como se dijo en el punto 8 de este apartado, el Reglamento del Sistema de Carrera Judicial, en lo relacionado a medios de impugnación, expresa en el artículo 55 que las decisiones adoptadas dentro del proceso de selección (que incluye la evaluación conocimientos y habilidades), podrán ser impugnadas mediante un recurso de revisión y revocatoria interpuesto ante la misma autoridad que emitió la decisión.

Las resoluciones emergentes en los recursos de revisión y revocatoria pronunciadas por la autoridad correspondiente, podrán ser impugnadas (en segunda instancia) en recurso jerárquico ante el Pleno del Consejo de la Judicatura, quien resolverá en única y última instancia, sin lugar a ulterior recurso.

10. Posibilidad de Impugnar la Entrevista Personal

No está prevista la entrevista personal en la legislación boliviana.

11. Posibilidad del Postulante de Impugnar la Selección de los Candidatos

Se remite a lo expuesto en el punto 8 de este apartado.

12. Posibilidad del Postulante de Impugnar el Nombramiento

Como la designación no es atribución del Consejo sino del órgano elector respectivo-trátese de ministros, vocales de Distrito y jueces-, la única vía de revisión es la judicial, a través de los mecanismos que las leyes respectivas reconocen para las resoluciones congresales y las resoluciones judiciales.

13. Plazo General del Procedimiento

La legislación no reconoce un plazo general que contemple la duración máxima del procedimiento de selección.

Aspecto Empírico

Cuando se trató de constatar los diferentes aspectos de evaluación, asignación de puntaje pautas de evaluación, plazos de preparación, accesibilidad al lugar de selección y los mecanismos de impugnación en general, no se pudieron obtener datos oficiales. La información brindada por distintas personas (entrevistas no estructuradas), que se postularon en diferentes procesos de selección, revela que no se respetaron los mecanismos de evaluación y que, en su mayoría, son desconocidos, lo que se manifiesta como indicio de ausencia de un debido proceso dentro del sistema de selección a la carrera judicial.

V. IMPARCIALIDAD

Aspecto Normativo y Empírico

1. Anonimato de Candidatos

El Manual establece que, en la revisión y calificación de los exámenes de oposición, el presidente del Tribunal Examinador deberá evitar que cualquiera de los miembros tome conocimiento de la identidad de los postulantes, adoptando las medidas que sean conducentes.

2. Anonimato de los Evaluadores

No se prevé el anonimato de los evaluadores en la legislación nacional.

CONCLUSIONES DE SISTEMA DE SELECCIÓN

I. IMPACTO FUNCIONAL

Existe concordancia al manifestar que la independencia del Poder Judicial se fortalece y consolida con el cumplimiento de los siguientes factores: un correcto procedimiento para la selección y posterior designación de jueces y magistrados; su estabilidad en los cargos; y una remuneración acorde con la función ejercida.

Es posible indicar que, uno de los propósitos esenciales de la implementación en Bolivia del Consejo de la Judicatura, radicó en la necesidad de cambiar el sistema tradicional de selección y designación de funcionarios judiciales. Hasta antes de la existencia del Consejo de la Judicatura en Bolivia, la designación de jueces y magistrados era una atribución exclusiva del Poder Legislativo. No existía un sistema de concurso de méritos y tampoco un Instituto de la Judicatura que se encargue de evaluar los conocimientos jurídicos de los postulantes. Así, las designaciones -salvo contadas excepciones- se realizaban en base a consideraciones políticas partidarias.

Puede decirse que, en Bolivia, existió el propósito de mejorar cualitativamente el sistema de administración de justicia a partir del reconocimiento de un nuevo mecanismo legal de selección y designación de funcionarios judiciales. Dentro de los sistemas tradicionales al efecto, la creación del Consejo de la Judicatura trajo consigo al Sistema de Carrera Judicial, la cual integra un conjunto de procesos destinados a la selección correcta de aquellas personas que reúnan las más amplias condiciones para cumplir la importante tarea de administrar justicia.

El proceso de selección boliviano está inserto dentro del subsistema de ingreso a la Carrera Judicial cuyo manejo es potestad del Consejo de la Judicatura. Es un proceso extenso, y a la vez complejo, que culmina con el envío de nóminas por parte del Consejo a órganos externos que están facultados legalmente para designar a jueces y magistrados. Sin embargo, esta última situación desnaturaliza completamente el Sistema de Carrera Judicial y al subsistema de ingreso.

Por disposición constitucional, la elección y designación de ministros de la Corte Suprema de Justicia es atribución de un órgano eminentemente político como lo es el Poder Legislativo, manteniendo vigente los conflictos que ello representa. Los ministros designados por éste órgano político -también por mandato constitucional- tienen la facultad de designar a vocales de las Cortes Superiores, y estos últimos a su vez, de nombrar a jueces, albergando la existencia de sistemas de selección tradicionales donde priman los intereses particulares y sectarios.

Es indiscutible que la implementación del Sistema de Carrera Judicial, en contraposición al antiguo sistema de designación, es ya un importante avance. En su elaboración, se pretendió contar con un mecanismo sistematizado y organizado, donde se encuentren determinadas las funciones y procedimientos de cada una de las etapas que integran el proceso. Sin embargo, lo que se obtuvo en dicho intento, fue la presencia de un Sistema de Carrera Judicial

confuso, poco accesible en la información y demasiado burocrático.

Puede afirmarse, como conclusión general, que el subsistema de ingreso a la Carrera Judicial no está funcionando. Este aspecto incide, directamente, en el Sistema de Carrera Judicial, ya que constituye uno de sus pilares fundamentales y, por lo tanto, es necesario examinar las causales que han ocasionado su disfuncionalidad. Entre éstas se pueden citar: los inconvenientes con la elaboración y aprobación del Reglamento para poner en marcha la Carrera Judicial -aprobado recién el año 2000, después de haber transcurrido más de dos años desde que se designaron a los consejeros-; por otro lado, el Sistema de Carrera Judicial, al constituir el mecanismo más efectivo para evitar injerencias provenientes de partidos políticos y grupos de poder en la selección y designación de funcionarios judiciales, ha originado en estos sectores resistencia y maquinaciones para frenar su inmediato funcionamiento.

Mientras no se elimine el principal mal que afecta a la justicia boliviana -como es la injerencia política partidaria y los intereses de grupos de poder (principalmente los de tipo económico)-, poco puede esperarse del verdadero funcionamiento del Sistema de Carrera Judicial, pues hay que reiterar que los consejeros de la Judicatura, cuya labor es administrar el régimen de ingreso, evaluación, capacitación y ascensos de los jueces, obedecen a una designación política y de intereses sectoriales.

II. TRANSPARENCIA

Se debe señalar que, la práctica, ha convertido al proceso de selección en un procedimiento interno y restringido. Su naturaleza administrativa y burocrática dificulta en sobremanera la posibilidad de realizar un seguimiento de cada una de las etapas que lo conforman. Otro inconveniente es el hecho de que la sede física del Consejo de la Judicatura está ubicada en la ciudad de Sucre -sede del Poder Judicial por mandato constitucional- y, a pesar de que el Consejo de la Judicatura tiene oficinas regionales en los restantes ocho departamentos, el nivel decisivo del proceso de selección en sus diferentes pasos está a cargo del Pleno del Consejo, de las Gerencias y del Instituto de la Judicatura. Todos se encuentran en la mencionada ciudad, lo que dificulta logísticamente hacer un seguimiento correlativo de cada una de las fases del proceso. Ello sin olvidar que el proceso encierra en sí mismo un grado de complejidad.

Decíamos que, al interior del proceso de selección, la información tiene carácter confidencial y restringido por otros dos motivos. En primer lugar, por la ausencia de difusión de la normativa que prevé la publicidad de ciertos actos correspondientes al subsistema de ingreso a la Carrera Judicial. En segundo lugar, los funcionarios dependientes del Consejo de la Judicatura suelen justificar tal situación haciendo referencia a la supuesta "seguridad" de la información, para garantizar su veracidad y certeza. Según información recabada de postulantes -consultas y entrevistas no estructuradas- que se presentaron a diferentes convocatorias efectuadas por el Consejo, la realización de audiencias públicas, dentro del proceso de selección, es desconocida. Así, pese a ser un mecanismo previsto en la normativa, impide la participación ciudadana como medio de control externo en la toma de decisiones de los órganos respectivos durante el proceso de selección, siendo en definitiva un factor que debilita al sistema democrático, distanciando aún más al ciudadano de la administración de justicia.

Una de las dificultades para lograr la aplicación de sistemas de control ciudadano sobre las funciones ejercidas por el Consejo de la Judicatura, es la ausencia de difusión de las actividades que esta institución ejerce en procura de mejorar el sistema de administración de justicia. La ciudadanía no tiene el convencimiento sobre la importancia de la institución en dicho propósito, y a ello se suman los fuertes conflictos institucionales que han debilitado profundamente la imagen del Consejo de la Judicatura frente a la opinión pública. Ante ese

hecho, poco puede esperarse de plasmar un sistema de control ciudadano hacia las funciones ejercidas por el Consejo de la Judicatura.

Para revertir este panorama, es indispensable transparentar el proceso de selección de jueces y magistrados, facilitando una apertura del Consejo de la Judicatura hacia la sociedad civil mediante la utilización de mecanismos adecuados. Ello posibilitará su legitimación y además la concientización de su importancia.

III. ACCESO IGUALITARIO

En Bolivia, es posible advertir, en términos generales, la inexistencia de patrones discriminatorios por razones de género para el acceso a la Judicatura, salvo el caso al que se hará referencia más adelante. Tanto en la postulación como en la selección, el elemento género no se presenta como impedimento para que mujeres puedan acceder a la magistratura. Esto se puede comprobar mediante una simple observación en las Cortes del país, donde se aprecia que la distribución de los jueces por su sexo es relativamente igualitaria. Empero, la excepción se presenta en la Corte Suprema de Justicia, ya que al presente sólo se conocen dos casos en que mujeres hayan accedido a estos denominados puestos "jerárquicos". Las causas de ello responden a diversos orígenes -llámense sociológicos, culturales y políticos- que merecen un análisis propio en las áreas respectivas.

Con relación a la edad como requisito para acceder a la judicatura en Bolivia, se puede manifestar que la estructura del Poder Judicial fue y sigue siendo conservadora. Por ende, se sostiene la premisa de que, para acceder a la Judicatura, se requiere una considerable experiencia profesional, la cual queda expresada en una limitación a la edad. Los requisitos de edad exigidos por ley son en cierta manera una barrera para que noveles abogados puedan ingresar a la judicatura, considerándolos, erróneamente, inexpertos.

IV. DEBIDO PROCESO

Se debe dejar claro que el: diseño normativo de los aspectos de evaluación, la asignación de puntaje, las pautas de evaluación, los plazos de preparación, la accesibilidad al lugar de selección y los mecanismos de impugnación en general, tienen como objetivo concreto establecer un proceso adecuado que reduzca al mínimo cualquier manifestación de arbitrariedad por parte de los evaluadores y, a su vez, que constituya una garantía para los evaluados.- Ello significa un gran avance, pero no suficiente, para evitar las irregularidades en la selección.

En este entendido, si es un deber primario del Consejo asegurar el cumplimiento de estos presupuestos, la posibilidad potencial o real de su incumplimiento descalabra todo el subsistema de ingreso a la Carrera Judicial. En Bolivia, han existido duras y justificadas protestas de cómo se actúa en los procesos de selección a cargo del Consejo de la Judicatura, no sólo por los directamente interesados, sino por funcionarios del Poder Judicial en diversas instancias, por autoridades vinculadas al Consejo y la opinión pública. A ello debe añadirse que, la problemática, está intrínsecamente ligada a la falta de transparencia de dicho proceso. Todo esto hace presumir, inicialmente, que el proceso de selección no es ni justo ni racional.

Por consiguiente, es muy difícil hablar, en los hechos, de una efectiva garantía a los postulantes en el proceso de selección. Más complicado resulta afirmar que las irregularidades no han sido una constate en éste y que, finalmente, la arbitrariedad en la selección y designación de funcionarios judiciales se ha desterrado y no se sitúa como uno de los males del sistema judicial en el presente.

V. IMPARCIALIDAD

La imparcialidad, también como resguardo de una evaluación justa y una selección idónea para los postulantes, sufre de las mismas afecciones descritas en el acápite del debido

proceso, pues no basta con previsiones legales, sino que hay que buscar los mecanismos para hacerlos efectivos en la realidad.

C. SISTEMA DISCIPLINARIO

ASPECTOS GENERALES

Antes de la instauración del Consejo de la Judicatura, el Poder Judicial en Bolivia carecía de un sistema disciplinario que identifique de manera específica las faltas, estructure un procedimiento y establezca las sanciones conforme a las características y exigencias propias del Órgano Judicial del Estado.

Al margen de no existir un sistema especializado en el control disciplinario de funcionarios judiciales, tampoco existía la institución encargada de su ejecución, puesto que la función disciplinaria, en la práctica, nunca fue ejercida por la Corte Suprema. Son las reformas judiciales materializadas a través de las modificaciones constitucionales de 1994, las que dan nacimiento a esta atribución, como una función básica y fundamental a cargo del Consejo de la Judicatura.

En este entendido, la Constitución se limita a definir al Consejo de la Judicatura como el órgano **disciplinario** del Poder Judicial. Es la ley ordinaria del Consejo y sus reglamentos los que regulan de manera específica, los órganos, el alcance, sus procedimientos y la ejecución de la atribución disciplinaria.

Para comprender mejor el sistema disciplinario boliviano, es necesario explicar, en términos generales, la naturaleza, la estructura y los alcances del mismo. En principio, el Consejo de la Judicatura es el órgano facultado para ejercer poder disciplinarios sobre funcionarios judiciales. La ley del Consejo dispone un diseño primario del procedimiento disciplinario -las faltas y sanciones- pero el instrumento que define con exactitud el procedimiento, los órganos intervinientes, su composición y los mecanismos de impugnación es el Reglamento de Procesos Disciplinarios.

En este entendido, debe manifestarse que la ley del Consejo clasifica las faltas en leves, graves y muy graves, dependiendo de ello la sanción aplicable podrá variar. Es decir, según la gravedad de la falta, la sanción puede ser desde una simple amonestación hasta la destitución.

1. ¿Se Encuentra el Sistema de Remoción Integrado al Sistema Disciplinario?

Es menester hacer una diferenciación a efectos del presente acápite. La utilización de los vocablos ***remoción y sistema disciplinario*** tienen en Bolivia un significado distinto al que otras legislaciones les asignan. Por ejemplo, el caso argentino, entiende por remoción la separación del cargo producto del juicio político. En contrapartida, la legislación boliviana no utiliza el término ***remoción***, que más bien se asemeja al proceso disciplinario de naturaleza administrativa. De igual forma se entiende que la consecuencia del juicio -político- de responsabilidades es la ***destitución***, que vendría a ser el equivalente del vocablo remoción para la Argentina. En todo caso, el ***juicio político de responsabilidades***, en la legislación boliviana, tiene un tratamiento especial que recae sólo sobre autoridades jerárquicas del Poder Judicial, diferenciándose sustancialmente del proceso disciplinario. Por otro lado, el ***poder disciplinario*** en el Consejo argentino no implica en ningún caso la separación del cargo, que en el Consejo boliviano -como ya se mencionó- puede derivar en la separación del cargo de acuerdo a la gravedad de la falta.

Sin embargo, es insoslayable mencionar que el 18 de octubre de 1999, el Tribunal Constitucional, declaró la inconstitucionalidad de la facultad de destitución del Consejo de la Judicatura por la comisión de faltas muy graves y ciertas graves, abrogando el artículo 53 de la ley del Consejo. El argumento fue la ilegalidad de la norma recurrida porque iba en contra del principio de supremacía de la Constitución, pues ésta contiene una disposición en el artículo 116 - VI que establece: “Los Magistrados y

Jueces no podrán ser destituidos de sus funciones, sino previa sentencia ejecutoriada". El Tribunal Constitucional consideró, además, que el Consejo de la Judicatura no tiene atribuciones jurisdiccionales sino administrativas y disciplinarias, siendo sus actos siempre revisables judicialmente. Por lo tanto, no constituyen sentencias y carecen de calidad de cosa juzgada.

En conclusión, es posible expresar que la facultad destitución del Consejo de la Judicatura fue parte integrante del sistema disciplinario y que, a la fecha, la destitución de autoridades jurisdiccionales ya no procede mediante proceso disciplinario, sino únicamente por la vía jurisdiccional ordinaria.

2. ¿El Órgano que Acusa es el Mismo que Sanciona?

Con carácter previo, es necesario señalar que, las normas vigentes como la Ley del Consejo de la Judicatura y el Reglamento de Procesos Disciplinarios del Poder Judicial, abren la posibilidad de que se presenten ambas situaciones.

Por un lado, la Ley del Consejo de la Judicatura establece que el proceso disciplinario puede realizarse de oficio; la instancia que corresponda dispondrá por auto fundado la apertura del mismo. En este caso, la instancia que actúe de oficio acusará y sancionará. El Acuerdo N° 32/2000 del 20 de marzo de 2000, Reglamento de Procesos Disciplinarios del Poder Judicial, establece que la acción disciplinaria se ejerce de oficio por el Consejo de la Judicatura, por intermedio de las Unidades Administrativas y Disciplinarias.

Por otro lado, establece que el proceso puede ser iniciado a instancia del Ministerio Público, o por denuncia de parte, y el Consejo podrá encomendar que se realice una investigación previa.

I. IMPACTO FUNCIONAL

Aspecto Normativo

1. Órganos que Intervienen en la Acusación y Sanción Disciplinaria de los Miembros de la Corte Suprema

Con referencia a este punto debe decirse que, en la legislación boliviana, no se encuentran regulados los órganos, las causales y las sanciones respecto al régimen disciplinario de los miembros de la Corte Suprema de Justicia.

Se debe destacar el hecho de que, si bien la misma Constitución dispone que el Consejo sea el órgano disciplinario del Poder Judicial, no incluye dentro de su competencia a ministros de la Corte Suprema, magistrados del Tribunal Constitucional y vocales del Tribunal Agrario Nacional, que también forman parte del Poder Judicial. La Constitución sólo indica que ejerce poder disciplinario sobre vocales de Cortes de Distrito, jueces y funcionarios judiciales de acuerdo a ley. (artículos 116-V, 122 y 123 atrib. 3ª).

El juicio político de responsabilidades contra ministros de la Corte Suprema de Justicia, establecido por la Constitución y cuya competencia corresponde al Poder Legislativo en virtud del sistema de control de poderes, no puede interpretarse como un mecanismo de control disciplinario, ya que se aplica por la comisión de delitos en el ejercicio de sus funciones. La Constitución dispone que, acusar ante el Senado a los ministros de la Corte Suprema por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones (artículo 62 atrib. 3ª), es atribución de la Cámara de Diputados; y que será el Senado quien juzgará en única instancia a estas autoridades, imponiéndoles la sanción y responsabilidad correspondientes (artículo 66 atrib. 1ª).

La Ley del Consejo sólo enuncia que el régimen de responsabilidad disciplinaria para ministros de la Corte Suprema de Justicia, magistrados del Tribunal Constitucional y con-

sejeros de la Judicatura, será establecido por ley (artículos 37 de la Ley del Consejo y 21 del Reglamento de Procesos Disciplinarios). La misma que no ha sido promulgada hasta la fecha y se desconoce su posible elaboración.

2. Órganos que Intervienen en la Acusación y Sanción Disciplinaria de Vocales de Distrito

El Consejo de la Judicatura interviene en el proceso disciplinario de vocales de Distrito a través de la **Unidad de Régimen Disciplinario**, el cual es el órgano encargado de la investigación previa y de la recomendación para iniciar o no el proceso disciplinario.

El órgano competente para sustanciar el proceso disciplinario a vocales de Distrito es el **Tribunal Sumariante** que conocerá, tramitará y resolverá en primera instancia los asuntos disciplinarios.

2.1. Naturaleza y Composición de los Órganos Intervinientes

El órgano dependiente del Consejo que interviene en la **acusación** de vocales de las Cortes de Distrito, es la **Unidad de Régimen Disciplinario** creada por el Reglamento de Procesos Disciplinarios del Poder Judicial, que en el artículo 45 define que es competente para:

1. Recomendar ante el Pleno del Consejo de la Judicatura o ante la Delegación Distrital la apertura del proceso disciplinario.
2. Realizar las investigaciones previas que le encomiende el Pleno del Consejo o de oficio en los casos de su competencia.

La Unidad de Régimen Disciplinario (URD), por la naturaleza de sus funciones, **es el órgano técnico dependiente del Pleno del Consejo de la Judicatura, que ejerce el control disciplinario sobre los funcionarios del Poder Judicial**, excepto ministros de la Corte Suprema de Justicia, magistrados del Tribunal Constitucional y consejeros de la Judicatura. La comprobación de faltas disciplinarias la realiza mediante inspecciones ordinarias o extraordinarias, investigaciones previas y de cuantas actividades o trabajos le sean encomendados por el Pleno del Consejo de la Judicatura.

La Unidad de Régimen Disciplinario está conformada del siguiente modo:

- Un director inspector.
- Un jefe del Departamento de Estadística, Información y Coordinación.
- Dos inspectores del área jurisdiccional (Abogados).
- Un inspector del área administrativa (Auditor).
- Dos investigadores.
- Una secretaria de la Dirección.
- Una secretaria del departamento de Estadística, Información y Coordinación.
- Un auxiliar de la Unidad.

A nivel Distrital, la URD estará conformada por:

- Un inspector Distrital.
- Un secretario.
- Un investigador.

El **Tribunal Sumariante** es el órgano competente para conocer, tramitar y resolver -en primera instancia- los procesos disciplinarios. Conforme al artículo 76 del Reglamento de Procesos Disciplinarios, éste está integrado por tres funcionarios judiciales -de igual o mayor jerarquía que el denunciado- que no tengan antecedentes disciplinarios. Si, como consecuencia de la investigación, se establece en el informe de la U.R.D. participación y/o responsabilidad en los hechos denunciados de vocales de la Corte, será el Pleno del Consejo quien ordenará la conformación del Tribunal Sumariante.

Por otra parte, se debe indicar que las instancias encargadas de la ejecución de las sanciones son la Gerencia de Recursos Humanos, la Gerencia Administrativa y Financiera, y la Unidad de Régimen Disciplinario (artículo 31).

3. Órganos que Intervienen en el Procedimiento de Acusación y Sanción Disciplinaria de los Jueces

Los órganos que intervienen en proceso disciplinario contra jueces son los mismos que participan en los procesos disciplinarios contra vocales de las Cortes de Distrito.

Aspecto Empírico

No fue posible adquirir documentación ni acceder a archivos de procedimientos disciplinarios concretos donde se pueda cotejar los órganos que intervienen en la práctica , su composición, la selección de sus integrantes, la duración y otras vicisitudes propias del procedimiento que hagan posible un mayor análisis y poder detectar posibles disfunciones.

Ello responde a una constante que ha caracterizado al Consejo de la Judicatura en los últimos tiempos: la reserva de sus actuaciones, siendo un grave indicio de la inexistencia de transparencia en el desempeño de sus funciones. En lo que respecta a procesos disciplinarios, se tuvo conocimiento de los primeros casos de denuncias durante la gestión 1998 y parte de 1999 por medios de comunicación, pero esto sólo de forma genérica. Asimismo, se tienen datos generales proporcionados por la Memoria 2000-2001 del Consejo de la Judicatura. Es más, el propio reglamento de procesos disciplinarios, en su artículo 52, dispone la prohibición expresa de sacar el cuaderno de actuaciones procesales. Ello constituye una limitante para medir, en los hechos, el impacto funcional de la función disciplinaria que posee el Consejo de la Judicatura.

II. DEBIDO PROCESO

Aspecto Normativo

1. ¿Existe un Mecanismo de Impugnación de la Sanción Disciplinaria?

Tanto la Ley del Consejo de la Judicatura como el Reglamento de Procesos Disciplinarios del Poder Judicial, establecen como mecanismo de impugnación de la sanción disciplinaria al recurso de Apelación y de Revisión por las sanciones impuestas en primera instancia.

El Reglamento de Procesos Disciplinarios del Poder Judicial, en su artículo 43, dispone que el **plenario** del Consejo de la Judicatura será competente para conocer y resolver los recursos de Apelación y de Revisión.

Se debe aclarar que, tanto la ley del Consejo como el citado reglamento, diferencian al recurso de Apelación y de Revisión según la gravedad de la falta. En el caso de faltas muy graves y ciertas graves, el recurso de Apelación procede ante el Pleno del Consejo; y para ciertas faltas graves y faltas leves, la Revisión procede por el Pleno a solicitud del funcionario judicial.

La Ley y el Reglamento establecen el plazo de tres (3) días para interponer el recurso, con la aclaración de que estos serán computables desde el día y hora de la notificación con la resolución. Los plazos y términos que se establecen, se computan solamente en días hábiles (lunes a viernes).

2. ¿Cuales son las Causales de Sanción Disciplinaria?

La Ley del Consejo de la Judicatura, en el artículo 39, establece la siguiente categorización de faltas:

- **Faltas muy graves:**

1) Cuando el juez o vocal no se excusare del conocimiento del proceso, estando com-

prendido en alguna de las causales previstas por ley, o cuando continuare con su tramitación, habiéndose probado recusación en su contra.

2) Las excusas declaradas ilegales en tres oportunidades, durante un año.

3) La actuación como abogado o apoderado, en forma directa o indirecta, en cualquier causa ante los órganos del Poder Judicial, salvo el caso de tratarse de derechos propios, del cónyuge, ascendientes o descendientes.

4) Cuando el funcionario judicial retenga en su poder los expedientes sin dictar resoluciones o sentencias dentro de los plazos legales.

5) Cuando se solicite dineros o toda otra forma de beneficio al litigante, o se reciba los ofrecidos para agilizar o retardar los trámites.

6) El uso de influencias mediante órdenes o presiones de cualquier clase, en el ejercicio de la función jurisdiccional en otro juzgado, tribunal, Ministerio Público u otros organismos vinculados con la administración de justicia.

7) La pérdida de competencia por tres veces dentro del año judicial.

8) La ausencia injustificada del ejercicio de sus funciones por cinco días hábiles continuos u ocho discontinuos en el curso del mes.

9) Faltar a la verdad en las declaraciones fiscales juradas de bienes e ingresos.

10) La revelación de hechos o datos conocidos en el ejercicio de sus funciones y sobre los cuales exista la obligación de guardar reserva.

11) El abuso de la condición de vocal o juez para obtener un trato favorable de autoridades, funcionarios o particulares.

12) La delegación de funciones jurisdiccionales al personal subalterno del juzgado, a particulares o la comisión indebida para la realización de actuaciones procesales a otras autoridades o funcionarios en los casos no previstos por ley.

13) La comisión de una falta grave cuando el funcionario judicial hubiere sido anteriormente sancionado por otras dos graves.

14) La actuación en proceso que no sea de su competencia o cuando esta hubiere sido suspendida o la hubiere perdido.

· **Faltas graves:**

1) La ausencia injustificada del ejercicio de sus funciones por más de tres días hábiles continuos o cinco discontinuos en un mes.

2) La acción disciplinaria no promovida contra su personal auxiliar cuando conociese alguna falta grave por ellos cometida.

3) El incumplimiento de las resoluciones o acuerdos del Consejo de la Judicatura o la obstaculización de las inspecciones que realice.

4) El incumplimiento injustificado y reiterado de los horarios de audiencias públicas y de atención a su despacho.

5) La suspensión de audiencias sin instalación previa.

6) La demora injustificada en la admisión y tramitación de los procesos, o la pérdida de competencia.

7) El incumplimiento de los plazos procesales.

8) El incumplimiento por tres veces durante un año, por parte de secretarios, auxiliares y oficiales de diligencias, de la obligación prevista por el artículo 135 del Código de Procedimiento Civil.

9) La asistencia reiterada a las oficinas en estado de ebriedad notoria.

10) La comisión de una falta leve cuando el funcionario judicial hubiere sido anteriormente sancionado por otras dos leves.

· **Faltas leves:**

1) La ausencia injustificada del ejercicio de sus funciones por dos días hábiles y continuos o tres discontinuos en un mes.

2) El maltrato reiterado a los sujetos procesales.

3. ¿Está Contemplada la Participación de la Sociedad Civil en los Procedimientos Disciplinarios?

El ordenamiento jurídico no contempla la participación ciudadana en los procesos disciplinarios.

4. ¿Qué Sanciones se Aplican?

La sanción a funcionarios judiciales por faltas graves es la suspensión del ejercicio de sus funciones de uno a doce meses, sin goce de haberes.

Las sanciones a los funcionarios judiciales por faltas leves cometidas en el ejercicio de sus funciones son:

1) Apercibimiento.
2) Multas del 20% al 40% del haber de un mes.

En la actualidad, existe un vacío jurídico ocasionado por la abrogación del artículo 53 de la Ley del Consejo de la Judicatura que establecía la destitución de funcionarios jurisdiccionales por la comisión de faltas muy graves y ciertas graves.

Aspecto Empírico

Aquí señalaremos lo mismo que se hizo en el aspecto empírico de impacto funcional, ya que no fue posible adquirir documentación ni acceder a archivos de procedimientos disciplinarios concretos donde se pueda cotejar los mecanismos de impugnación en los hechos, si han funcionado o no, su alcance. Lo mismo ocurre con las sanciones y sus causales, y finalmente la participación de la sociedad civil. Todo ello con el fin de realizar un mayor análisis y poder detectar posibles disfunciones.

CONCLUSIONES DE SISTEMA DISCIPLINARIO

I. IMPACTO FUNCIONAL

Otra característica inherente a la instauración del Consejo de la Judicatura en Bolivia fue el diseño -por vez primera- de un régimen disciplinario para los administradores de justicia. La crisis institucional del Poder Judicial y, en particular, la existencia de un sistema de administración de justicia caracterizado por la presencia de funcionarios judiciales sumidos en actos de corrupción e indisciplina, produjeron mucha expectativa en la sociedad por la vigencia de un sistema que pueda frenar y revertir tal situación y, consiguientemente, se presente como un instrumento efectivo para mejorar la calidad de la justicia boliviana.

Es posible afirmar que, la función disciplinaria otorgada por la Constitución Política del Estado al Consejo de la Judicatura, nació con graves contradicciones que han conducido a una mala interpretación y confusión entre el proceso netamente disciplinario de naturaleza administrativa y el de carácter jurisdiccional de naturaleza penal, sin dejar de lado el tratamiento particular que tiene el juicio -político- de responsabilidades.

En cuanto a la función disciplinaria, el impacto funcional del Consejo de la Judicatura se ve coartado desde un inicio por las previsiones que el ordenamiento jurídico prevé (contenidas tanto en la Constitución Política del Estado y la Ley). Al excluir de dicha función a ciertos miembros del Poder Judicial -como son los ministros de la Corte Suprema, magistrados del Tribunal Constitucional y vocales del Tribunal Agrario Nacional- vulnera claramente el principio de independencia interna del Poder Judicial -mejor conocido como horizontalidad- que determina la igualdad de todos sus integrantes jueces y magistrados-. El hecho de pertenecer a instancias “superiores” de la organización judicial, no puede eximir de ninguna manera del necesario control disciplinario.

Para tratar de justificar este tratamiento desigual, se indicó que los ministros de la Corte Suprema, magistrados del Tribunal Constitucional e, inclusive, los mismos consejeros de la judicatura, tienen establecido en la Constitución un tratamiento especial que es el juicio político de responsabilidades, cuya competencia recae sobre el Congreso Nacional. De ello puede inferirse que su naturaleza responde al sistema de control de poderes, propio de un gobierno republicano, que en ningún caso puede confundirse con un mecanismo disciplinario.

Por otra parte, en un inicio, el Consejo poseía facultades disciplinarias sobre jueces de 2ª y 1ª instancia (vocales de Distrito y jueces) y, en consecuencia, podía imponer las sanciones respectivas que en el supuesto más grave era la destitución, mejor denominada separación, por su naturaleza administrativa. Empero, hubo confusiones y malas interpretaciones que llevaron a afirmar que dicha facultad disciplinaria, concretamente la destitución, era violatoria del principio de inamovilidad que la Constitución reconoce a los jueces, la cual dispone que estos sólo pueden ser destituidos por sentencia condenatoria ejecutoriada. Por ende, se consideró que las resoluciones del Consejo de la Judicatura no revisten tal calidad, siendo inconstitucionales. Esta interpretación no es cierta por los motivos que a continuación se exponen:

- El control disciplinario tiene como fundamento una relación administrativa. Su propósito es que los funcionarios judiciales cumplan con calidad y eficiencia sus labores, siendo indispensable para ello establecer mecanismos de evaluación y seguimiento que establezcan si se tiene o no, a la persona idónea en el cargo. Si se llega a determinar que esta persona no es la indicada para seguir en el puesto, es razonable y lógico desvincular a dicha persona del cargo.
- El control jurisdiccional presupone la comisión de un ilícito penal por parte del funcionario judicial, cuya naturaleza es sancionatoria, dejando en segundo plano la relación administrativa entre el funcionario y el Estado. Es posible idear y enumerar varios supuestos en los que un funcionario judicial no ejerza sus labores de acuerdo a los parámetros exigidos o no posea el perfil requerido para el puesto, que en ningún caso suponga la comisión de un delito, haciendo inviable su alejamiento del cargo al no existir otro mecanismo que el proceso penal.

En consecuencia, no es posible de manera alguna confundir y tratar de mezclar el proceso disciplinario con el proceso penal. Mucho menos con el juicio político de responsabilidades, pues son de naturaleza y fines distintos, por lo que el control disciplinario debería abarcar a todas las esferas del Poder Judicial.

No obstante, el Tribunal Constitucional tuvo una apreciación distinta a las consideraciones que hicimos precedentemente. Ello se tradujo en otro de los factores que han ocasionado que la función disciplinaria del Consejo de la Judicatura no se ejerza con la eficiencia esperada, debido a la abrogación de la facultad de destitución que el Consejo tenía anteriormente, que era la imposición de una sanción dentro de un proceso disciplinario debido a la comisión de una falta muy grave[11]. El 18 de octubre de 1999, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad del artículo 53 de la Ley del Consejo de la Judicatura, generando así su efecto abrogatorio. La fundamentación legal de la resolución pertinente indicaba que el Consejo de la Judicatura no posee facultades jurisdiccionales, ya que el artículo 116 inciso V de la Constitución Política del Estado, establece que los jueces son únicamente destituidos en virtud de una sentencia ejecutoriada pasada a calidad de cosa juzgada.

En la actualidad, se presenta un enorme vacío, ya que existe determinación legal de las sanciones que deben aplicarse para el caso de

11 La Ley del Consejo y el Reglamento de Procesos Disciplinarios divide las faltas en leves, graves y muy graves imponiendo las sanciones en función a dicha categorización.

haberse cometido faltas leves y graves, pero no existe en cuanto a las faltas muy graves. Ello demuestra que es evidente la confusión y la incorrecta interpretación de los alcances y fines del proceso disciplinario en contraposición al proceso netamente jurisdiccional.

II. DEBIDO PROCESO

En cuanto a la legalidad del proceso se debe manifestar que, tanto la Ley del Consejo de la Judicatura como el Reglamento de Procesos Disciplinarios, establecen en función a la categorización de faltas, las sanciones que deben ser impuestas para el caso en concreto, salvo el caso de las faltas muy graves, que como puede observarse se traduce en un problema que involucra a la función disciplinaria en su conjunto.

Con relación a los mecanismos de impugnación, la ley prevé la posibilidad de recurrir las decisiones ante el Pleno del Consejo de la Judicatura, sea vía apelación o vía revisión, de acuerdo a la gravedad de la falta. Asimismo, establece el plazo para interponerlos.

Al momento de evaluar la imparcialidad en los órganos disciplinarios del Consejo de la Judicatura, resulta difícil desagregar las funciones propias de acusación y sanción, puesto que, existe una confusión y cierto grado de contradicción entre lo previsto por la Ley Orgánica del Consejo y el Reglamento de Procesos Disciplinarios del Poder Judicial, en cuanto al tratamiento que cada uno, respectivamente, le otorga.

En cuanto a los órganos que intervienen puede mencionarse un problema importante: la delegación de funciones disciplinarias a las propias autoridades judiciales, conforme lo establece la misma ley de la institución. Este aspecto desnaturaliza la esencia exclusiva del Consejo de la Judicatura de órgano disciplinario del Poder Judicial. Ello se debe, básicamente, a la falta de ejecución de mecanismos de control disciplinario ejercidos por el Consejo de la Judicatura, por diferentes factores, entre los que se pueden mencionar: la estructura compleja y burocrática de la institución en lo referente al sistema disciplinario; la inexistencia de un efectivo seguimiento y control disciplinario en los tribunales de justicia por la carencia de un programa operativo, y la ineficiencia del control disciplinario que puedan ejercer las delegaciones distritales que representan al Consejo de la Judicatura en las capitales de departamento.

Finalmente, respecto a la participación de la sociedad civil en los procedimientos disciplinarios, cabe mencionar que no está previsto por la normativa; asimismo se desconoce que en los hechos haya existido efectivamente.

D. OTRAS FUNCIONES DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA

D.1. INSTITUTO DE LA JUDICATURA (ESCUELA JUDICIAL)

I. IMPACTO FUNCIONAL

Aspecto Normativo

1. Dependencia Institucional

El Instituto de la Judicatura de Bolivia es el órgano técnico académico dependiente del Consejo de la Judicatura, que constituye uno de los logros más importantes de los obtenidos con la creación de la institución. El Instituto constituye la materialización de la aspiración de contar con un centro de capacitación y formación para los servidores judiciales, proporcionando la preparación inicial a quienes pretendan ingresar a la carrera judicial, manteniéndolos actualizados conforme a todos los cambios que se realicen en el ordenamiento jurídico.

2. Composición del Órgano Directivo del Instituto de la Judicatura

La Ley ordinaria del Consejo, en el artículo 34, señala que la máxima autoridad del Instituto de la Judicatura es el **Directorio** y que estará compuesto por:

Un vocal representante del Consejo de la Judicatura, quien ejercerá como presidente.

Un vocal representante de la Corte Suprema de Justicia.

Un vocal representante del Tribunal Constitucional.

Un vocal representante del Colegio Nacional de Abogados.

3. ¿Es Requisito Haber Concurrido al Instituto de la Judicatura para Acceder a la Magistratura o Ascender en la Carrera Judicial?

El Reglamento del Sistema de Carrera Judicial, en el artículo 19.7, establece que no se podrán designar a postulantes que no hayan cumplido con el proceso establecido para ingresar a dicha carrera, que contempla necesariamente la fase de capacitación inicial a cargo del **Instituto de la Judicatura** y de cuya evaluación depende la calificación final para la elaboración de las nóminas. Igualmente, los funcionarios judiciales están obligados por la Ley del Consejo a concurrir a los cursos y programas de capacitación que desarrolle el Instituto de la Judicatura.

4. ¿Suma una Parte Importante del Puntaje en la Evaluación de Antecedentes Haber Concurrido a los Cursos del Instituto?

Haber concurrido a cursos de capacitación para el ingreso al Sistema de Carrera Judicial, tiene un valor determinado en la asignación de puntaje, no obstante no se puede determinar con exactitud cual es el puntaje específico al efecto.

5. De Acuerdo con la Legislación, ¿Cuáles son los Fines por los que se Concurre al Instituto de la Judicatura?

Los fines por los que se concurre son esencialmente dos:

- Capacitación Inicial a postulantes, como prerrequisito para ser admitido dentro del Sistema de Carrera Judicial.
- Formación y actualización permanente de funcionarios judiciales, así como aquellos que pretendan ingresar al Sistema de Carrera Judicial.

6. De Acuerdo con la Legislación, ¿A Quienes Capacita el Instituto de la Judicatura?

El artículo 2 del Reglamento del Instituto de la Judicatura establece que entre las funciones del Instituto de la Judicatura se encuentran:

a) Capacitar a los servidores judiciales, como parte del subsistema de capacitación del Poder Judicial.

b) Selección y capacitación de los aspirantes al Sistema de Carrera Judicial, así como el personal establecido en el artículo 30 de la Ley No. 1.817[12].

c) Preparar y realizar procedimientos para evaluación académica en función de los cursos de capacitación.

Por su parte, el Reglamento de Carrera Judicial, en sus artículos 4 y 5, prevé a quienes comprende este sistema: ministros de la Corte Suprema de Justicia, magistrados del Tribunal Constitucional, vocales del Tribunal Agrario Nacional, vocales de Cortes Superiores de Justicia y jueces de partido e instrucción de capital y provincias.

En consecuencia, todas estas autoridades, son capacitadas por el Instituto de la Judicatura en sus fases de ingreso, evaluación y permanencia, capacitación y formación y de información.

12 El Reglamento del Instituto, en su artículo 2, establece que dicha institución está facultada para capacitar al personal descrito por el artículo 30 de la Ley Nº 1.817, que comprende a los gerentes, notarios de Fe Pública, registradores de Derechos Reales, auxiliares y oficiales de Diligencias de los Tribunales y personal administrativo de apoyo al Poder Judicial.

7. ¿Cuáles son los Requisitos Establecidos por la Legislación para Aprobar los Cursos en el Instituto de la Judicatura?

El artículo 19 del Reglamento de Carrera Judicial establece que, para ser admitido en el subsistema de ingreso a la Carrera Judicial, es necesario cumplir con los requisitos señalados para cada cargo y superar los procesos de selección establecidos, los que en todo caso comprenden las fases de concursos de méritos, exámenes de oposición y **cursos de capacitación a cargo del Instituto de la Judicatura.**

La Ley del Consejo y el Reglamento de Carrera Judicial disponen que, todos los funcionarios judiciales que formen parte del Sistema de Carrera Judicial, tienen la obligación de asistir a los cursos a los que sean convocados, bajo el régimen que determine el Instituto de la Judicatura en cada caso y de acuerdo a lo dispuesto en su reglamento. **La inconcurrencia no justificada y el desaprovechamiento serán considerados en el régimen de evaluación permanente.**

El Reglamento del Instituto de la Judicatura dispone, en su artículo 35, que es obligatoria la asistencia de los funcionarios judiciales a los cursos y programas de capacitación y entrenamiento que desarrolle el Instituto de la Judicatura.

Para el caso de aspirantes a cargos judiciales, conforme el proceso de selección descrito, la asistencia a los cursos de capacitación dictados por el Instituto es obligatoria. La evaluación constituye la nota final sobre la cual se elaboran las nominas finales del proceso de selección.

Aspecto Empírico

El Instituto de la Judicatura nació formalmente en el marco de la Ley Nº 1.817 del Consejo de la Judicatura el 22 de diciembre de 1997. Sin embargo, la materialización del proyecto del Instituto comprendió el período que va desde la instalación del Consejo de la Judicatura el 31 de marzo de 1998, hasta el 31 de marzo de 2000, cuando fue posesionado el primer Directorio de esta institución. Teniendo en cuenta el carácter inédito del Instituto en Bolivia, así como las necesidades propias de una entidad de reciente creación, el primer año (2000) de existencia real se caracterizó por un proceso destinado a sentar las bases para su funcionamiento.

Entre los principales logros del Instituto de la Judicatura, conforme a los datos proporcionados por la Memoria Anual publicada por el Consejo de la Judicatura, tenemos los siguientes:

A. Conformación de su Directorio, que ha cumplido básicamente las siguientes labores: selección y contratación de personal administrativo de apoyo a la función académica; aprobación de varios reglamentos administrativos, técnicos y académicos, principalmente el Manual Regulador del Subsistema de Ingreso a la Carrera Judicial.

B. Organización Interna del Instituto de la Judicatura.

C. Actividades Académicas, dentro de las cuales, se elaboraron los siguientes programas:

C.1. Programa de Selección y Capa-citación para el Ingreso. Con relación al primer programa, se realizaron estudios existentes de perfiles ocupacionales y educativos de los jueces en Bolivia; además de talleres sobre la elaboración del Manual Regulador del Subsistema de Ingreso a la Carrera Judicial en forma conjunta con la Gerencia de Recursos Humanos y Servicios Judiciales del Consejo de la Judicatura, contándose con la orientación técnica del magistrado español Miguel Pascual de Riquelme. También se diseñó el Plan Curricular del Curso de Capacitación Inicial de Jueces de Instrucción. Dicho diseño, estuvo a cargo del Director de Programa de Selección y Capacitación para el ingreso, asistido por los magistrados españoles Juan Carlos Campo y Luis Rodríguez Vega y un

equipo de jueces y profesionales nacionales. El 1º de marzo de 2001, se publica la primera convocatoria para el proceso de selección de jueces de instrucción de provincias.

C.2. Programa de Capacitación y Actualización Permanente. Dicho programa está destinado a 3.600 servidores judiciales de distintas categorías en los nueve distritos judiciales del país de acuerdo a sus propios requerimientos. La dirección de este programa, ha sido estructurada en cuatro áreas: Constitucional, Social y Administrativa; Civil y Familia; Penal; y Funciones no Jurisdiccionales. Se realizaron estudios sobre el perfil real e ideal del juez, diseño curricular del Programa de Capacitación Permanente, cursos de capacitación a jueces agrarios y finalmente cursos amplios de capacitación sobre el Código de Procedimiento Penal, Código Niño, Niña y Adolescente y Ley General de Aduanas.

C.3. Programa de Información. Se realizaron trabajos preparatorios para la organización del Centro Documental del Instituto; sistematización y tratamiento informático de la Legislación Nacional; compilación de las disposiciones reglamentarias en materia aduanera para su distribución a Cortes Superiores de Distrito, compilación de las ponencias efectuadas en los cursos de capacitación, para su publicación y distribución al personal jurisdiccional.

II. PLURALISMO

Aspecto Normativo y Empírico

1. Personas Encargadas de la Enseñanza:

Sobre este aspecto, el Reglamento del Instituto de la Judicatura, en su artículo 31, indica que el Plantel Docente estará constituido por docentes regulares y provisionales que serán seleccionados y contratados en base a un **concurso de méritos y examen de competencia.** En caso de que se trate de docentes que cumplan las funciones de vocales o jueces, estos deberán contar con la autorización previa del Consejo de la Judicatura.

2. Elaboración de los Planes de Estudio del Instituto de la Judicatura

La estructura académica se organiza en función a los siguientes programas:

1. Programa de Selección y Capacitación para el Ingreso a la Carrera Judicial.
2. Programa de Capacitación y Actualización permanente de los funcionarios judiciales.
3. Programa de Información.

Los Directores de los programas de selección y capacitación para el ingreso; capacitación y actualización permanente; e información, **elaboran y proponen los planes y programas de estudio** respecto a cada de uno de los cursos que se realizarán. Quien aprueba los planes de estudio es el Directorio del Instituto de la Judicatura.

3. Contenido de los Cursos

De conformidad al artículo 33 del Reglamento del Instituto de la Judicatura, los docentes imparten enseñanzas teórico-prácticas con arreglo a los planes de capacitación descritos anteriormente.

4. Mecanismo de Evaluación o Seguimiento del Impacto de la Capacitación que Brinda el Instituto de la Judicatura

El mecanismo consiste en exámenes que rinden los evaluados de acuerdo a los diferentes programas académicos que el Instituto ha diseñado.

5. Posibilidad de los Alumnos de Agremiarse o Asociarse

No existe ninguna prohibición prevista en el ordenamiento jurídico sobre el tema. Por el contrario, es considerado un derecho fundamental consagrado por la Constitución Política del Estado en el artículo 7.

CONCLUSIONES SOBRE EL INSTITUTO DE LA JUDICATURA

El Instituto de la Judicatura de Bolivia es el órgano técnico académico dependiente del Consejo de la Judicatura que constituye uno de los logros más importantes de los obtenidos con la creación de la institución.

Fue diseñado desde una perspectiva integral, para que no contribuya únicamente en el proceso de selección de funcionarios judiciales, sino que constituya, además, el mecanismo esencial para capacitar continuamente en base a programas preestablecidos a quienes se encuentran en ejercicio de un cargo judicial.

Bastará esperar que las funciones propias del Instituto de la Judicatura logren sus propósitos, entendiendo que la capacitación judicial de acuerdo a programas pedagógicos equilibrados origina la presencia de jueces técnicos idóneos. Estos programas deberán desechar de inicio viejas enseñanzas de corte memorístico y repetitivo, donde el análisis y razonamiento quedan en un segundo plano. Habrá que observar también, que no basta tener jueces netamente técnicos, siendo preciso contar, adicionalmente, con administradores de justicia con un certero conocimiento de su medio social, así como el convencimiento y compromiso de su papel y labor respecto a su entorno social, político y económico -aspectos vitales para lograr la legitimación de las actividades del juez-.

D. 2. ADMINISTRACION FINANCIERA

Aspecto Normativo y Empírico

I. IMPACTO FUNCIONAL

1. Estructura Orgánica

La Constitución Política del Estado, al manifestar en su artículo 122 que el Consejo de la Judicatura es el órgano administrativo del Poder Judicial, define su **naturaleza rectora y operativa en materia económica y financiera.** La Ley del Consejo de la Judicatura puntualiza que, dentro de sus atribuciones en materia económica y financiera, está la de administrar los recursos económicos y financieros del Poder Judicial, en el marco de las normas del Sistema Nacional de Administración Financiera y Control Gubernamental (artículo 13-II) a través de la **Gerencia Administrativa y Financiera** en coordinación con la Gerencia General del Consejo (artículo 19).

Cabe destacar que la Gerencia de Administrativa y Financiera es el órgano técnico encargado de los recursos económicos y financieros del Poder Judicial. Bajo su dependencia está el Tesoro Judicial y administra los recursos asignados por el Tesoro General de la Nación.

El Pleno del Consejo de la Judicatura es el órgano decisivo, es decir, el encargado de tomar las determinaciones finales en materia financiera en función al trabajo realizado por la Gerencia Administrativa y Financiera y la Gerencia General.

II. INDEPENDENCIA

1. Gestión del Presupuesto

El artículo 116-I de la Constitución, precisa que el Consejo de la Judicatura forma parte del Poder Judicial. En esta lógica prescribe que es atribución del Consejo **elaborar el Presupuesto Anual del Poder Judicial** en coordinación con el Poder Legislativo (artículo 122 atrib. 4ª) de lo cual se deduce que se incluye el propio presupuesto del Consejo. De igual forma, expresa que el Consejo de la Judicatura ejecuta el presupuesto conforme a ley y bajo control fiscal.

La Ley del Consejo reitera, en los artículos 13 y 35, que es su atribución elaborar el presupuesto del Poder Judicial de acuerdo a requerimiento de los órganos que lo componen, conforme a ley y bajo control fiscal.

2. Administración de los Recursos y Bienes del Poder Judicial

La Ley del Consejo de la Judicatura dice que es su atribución administrar los recursos económicos y financieros del Poder Judicial, así como definir y ejecutar las políticas de infraestructura y provisión de bienes y servicios del Poder Judicial (artículo 13-II y IV).

III. TRANSPARENCIA

1. Mecanismos de Control

Con relación a los mecanismos de control de ejecución del presupuesto del Poder Judicial, cabe mencionar que existe un tratamiento específico previsto por la Ley del Sistema de Administración, Fiscalización y Control Gubernamental N° 1.178, que regula el manejo de los recursos del Estado. Manda a los Poderes Legislativo y Judicial aplicar a sus unidades administrativas las normas contempladas por dicha ley. En este sentido, esta ley menciona que existen dos clases de sistemas de control, el Interno y el Externo:

1) Sistema de Control Interno: Debe estar incorporado en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimientos de cada entidad y en la unidad de auditoría interna. En el caso del Consejo de la Judicatura, esta función corresponde a la Gerencia Administrativa y Financiera. A su vez, este sistema interno se subdivide en las siguientes etapas:

Previo

Aplicado por todas las unidades de la entidad, antes de la ejecución de sus operaciones o que sus actos causen efecto, para verificar la legalidad, veracidad, conveniencia y oportunidad de los mismos.

Posterior

Aplicado por responsables superiores y por la Unidad de Auditoria Interna del Consejo. Los informes son remitidos inmediatamente al Pleno del Consejo y a la Contraloría General de la República[13].

2) Sistema de Control Externo Posterior: Aplicada por medio de la Auditoria Externa de las operaciones ya ejecutadas. Es ejercido por la Contraloría General de la República.

CONCLUSIONES SOBRE LA ADMINISTRACION FINANCIERA DEL PODER JUDICIAL

El reconocimiento de la autonomía económica del Poder Judicial a través de la Constitución de 1967, constituyó un gran avance en la búsqueda de lograr el correcto manejo de los recursos económicos de este órgano del Estado. Sin embargo, durante la década de los años setenta y principios de los ochenta, la vida democrática y constitucional de Bolivia se vio interrumpida por constantes gobiernos dictatoriales que, además de vulnerar todo el régimen constitucional, manejaban de forma arbitraria los recursos del Estado en general.

Analizada la necesidad de contar con mecanismos especializados en el control de los recursos destinados al sistema de administración de justicia, y sobre todo garantizar su correcta ejecución, la creación del Consejo de la Judicatura trajo consigo la vigencia del **Régimen Económico-Financiero del Poder Judicial**, que permite realizar el diseño presupuestario y analizar, a través de un programa de actividades, los gastos a efectuarse en cada gestión.

Para ello, se creó el correspondiente marco institucional dependiente del Consejo de la Judicatura concebido como el órgano administrativo del Poder Judicial, tendiente a realizar un análisis de las necesidades económicas del Poder Judicial, traducirlos en la elaboración de un presupuesto que debe estar basado en la

13 La Contraloría General de la República, según mandato constitucional (artículo 154), es la entidad que ejerce control fiscal sobre las operaciones de entidades autónomas, autárquicas y sociedades de economía mixta.

programación de operaciones y las exigencias de los órganos e instituciones que conforman el Órgano Judicial.

El ejercicio de esta atribución ha tenido ciertos inconvenientes que, en determinado momento, llegaron a enfrenar al Consejo de la Judicatura con jueces y magistrados, traduciéndose en constantes reclamos por el manejo que el Consejo de la Judicatura realiza de las partidas presupuestarias destinadas a las remuneraciones de los servidores judiciales. Es cierto y necesario realizar una mayor revisión de las asignaciones presupuestarias para las remuneraciones de jueces y demás servidores judiciales y es importante que se pueda destacar y elevar la función ejercida por un juez o magistrado, pues estos forman parte de uno de los Poderes del Estado. En consecuencia, su remuneración debe considerar tal aspecto. Es inadmisible observar que administradores de justicia perciben sueldos muy por debajo de la escala salarial de otros funcionarios públicos que no desempeñan la enorme tarea de administrar justicia; haciendo vulnerables a los jueces. Allí radica uno de los factores de mayor injerencia no sólo política sino también de grupos de poder económico.

Por otro lado, se presenta la siguiente discusión: Hay quienes afirman que las instituciones creadas en la última reforma constitucional han ocasionado una mayor carga económica para el Poder Judicial y al Estado en su conjunto, por las estructuras saturadas de funcionarios que éstas poseen. Este aspecto merece especial atención, pues es cierto que en el Consejo de la Judicatura hay funcionarios que ganan más que un juez instructor e inclusive más que un vocal de distrito[14]. El órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial cuenta con una estructura demasiado amplia[15], por ello deberá realizarse un análisis profundo de la necesidad de contar con un número tan elevado de funcionarios, pues en todo caso, esos recursos pueden destinarse a mejorar las condiciones salariales de los jueces y magistrados y, de ese modo, contribuir con la presencia de administradores de justicia apartados de cualquier acto de corrupción que afecte su independencia.

Además, cabe indicar que la ausencia de una remuneración adecuada a los jueces constituye un factor que incrementa la vulnerabilidad frente a prácticas de corrupción y soborno alentadas por las partes litigantes. También limita el interés de profesionales competitivos para incursionar en la judicatura, reduciendo la calidad de los recursos humanos.

El Consejo de la Judicatura ejerce atribuciones estratégicas en la administración de los recursos económicos y financieros del Poder Judicial, que van desde la elaboración del presupuesto, hasta su ejecución y control. Asimismo, administra tanto los recursos asignados por el Estado como sus recursos propios (tesoro judicial). Esta labor, sin duda alguna, requiere de ciertos conocimientos imprescindibles en el campo de la administración de recursos, que no suelen ser aplicados de manera correcta y adecuada por los profesionales abogados que conforman el Consejo. Este aspecto ha generado que el Consejo de la Judicatura cuente con una estructura administrativa demasiado amplia y burocrática donde el personal técnico administrativo tiene, inclusive, funciones más efectivas que los propios consejeros, o dicho en otras palabras, son quienes realmente ejercen y aplican las atribuciones que el ordenamiento jurídico otorga a la institución. Es evidente que toda institución requiere de una estructura propia. El problema se genera cuando quienes representan a una de las instituciones más importantes del Estado boliviano, como son los consejeros de la judicatura, tienen la necesidad de delegar funciones a profesionales especializados en funciones técnico-administrativas.

14 Según datos proporcionados por el periódico La Razón, un gerente del Consejo de la Judicatura, percibe entre 19.500 y 21.000 bolivianos, cifra que contrasta demasiado con los 13.739 bolivianos que gana un vocal de Distrito o más aún con los 5.013 bolivianos que corresponden a un juez instructor.
15 A efectos de constatar la numerosa estructura del Consejo de la Judicatura.

D. 3. ADMINISTRACION DEL PERSONAL DEL PODER JUDICIAL

I. IMPACTO FUNCIONAL

El Consejo de la Judicatura tiene la atribución de administrar el sistema de selección de personal, el cual consiste en el proceso de capacitación y selección de recursos humanos idóneos inherentes a la función administrativa.

Asimismo, puede crear, trasladar y suprimir juzgados, oficinas del Registro de Derechos Reales, notarías de Fe Pública y otros órganos administrativos, de acuerdo a las necesidades del sistema de administración de justicia. Por otra parte, el Consejo designa a su personal ejecutivo y administrativo.

Es la Sub Gerencia de Administración de Personal, la instancia a cargo de los recursos humanos en el área administrativa del Poder Judicial. Esta repartición cuenta con tres áreas de trabajo:

1.- Departamento de Reclutamiento y Selección de Personal: Se ocupa del proceso tendiente a captar recursos humanos idóneos, cuyos conocimientos técnicos cubran los requisitos necesarios, calificando expedientes, entrevistando, e incluso, tomando pruebas específicas, que ayuden a seleccionar de mejor forma al personal requerido.

2.- Departamento de Clasificación y Remuneraciones: Se encarga de analizar la estructura orgánica del Poder Judicial en cuanto a funcionarios administrativos, examina los perfiles de cargos requeridos, sus requisitos, la relación de dependencia y los niveles salariales.

3.- Departamento de Salud y Bienestar: Se dedica a la atención que requiere el personal administrativo, en cuanto a servicios de salud y bienestar social.

Según la Memorial Anual del Consejo de la Judicatura, la Sub Gerencia de Administración de Personal, desarrolló las siguientes actividades a destacar: elaboración de términos de referencia, invitaciones públicas y convocatorias públicas para la presentación de postulaciones a diferentes cargos administrativos del Poder Judicial.

D. 4. FUNCIONES DE EVALUACION, AUDITORIA Y ORGANIZACION

I. EFICIENCIA

1. Evaluación Periódica del Desempeño en sus Funciones de los Integrantes del Poder Judicial

Dentro del Sistema de Carrera Judicial, está incluido el subsistema de evaluación y permanencia, el cual comprende a vocales de Distrito y jueces -cuyo alcance y características están regulados por el Reglamento del Sistema de Carrera Judicial-. Los funcionarios judiciales mencionados están obligatoriamente sometidos a procesos de evaluación permanentes y/o periódicos de los que depende su permanencia, ascenso o cesación en sus funciones.

Asimismo, se garantiza la estabilidad e inamovilidad de vocales y jueces bajo las siguientes condiciones:

a) Resultado de las evaluaciones.
b) Cuando no concurran las causales de cesación de funciones[16].

La normativa legal, establece dos clases de procesos de evaluación: la permanente y la periódica. Ambos se encuentran sujetos a parámetros específicos de un manual cuyo contenido se desconoce.

16 El artículo 35 del Reglamento de Carrera Judicial, establece que los funcionarios judiciales cesan en la carrera judicial por: renuncia aceptada; resultado insuficiente de evaluación; incompatibilidad sobreviniente; jubilación; incapacidad física y mental; sentencia penal condenatoria ejecutoriada; muerte, cumplimiento de edad límite establecida por ley; cumplimiento de período cuando corresponda y otras causales previstas por ley.

Pese a que el artículo 4 del Reglamento de Carrera Judicial -que contempla a su vez al Subsistema de Evaluación y Permanencia- establece que están comprendidos dentro del sistema ministros de la Corte Suprema, magistrados del Tribunal Constitucional y vocales del Tribunal Agrario Nacional, la misma norma legal expresa, en sus artículos 22 y 23, que **no están sometidos a procesos de evaluación los ministros de la Corte Suprema, magistrados del Tribunal Constitucional y vocales del Tribunal Agrario,** quienes únicamente presentan informes anuales de su gestión, en reemplazo de los procesos de evaluación.

Con relación al diagnóstico de funcionarios judiciales y su evaluación, la Gerencia de Recursos Humanos, a través de la Universidad Católica Boliviana, el 18 de marzo de 2000, llevó cabo una evaluación que según la misma entidad fue un éxito por los resultados obtenidos[17].

2. Estadísticas y Estudios Técnicos del Poder Judicial

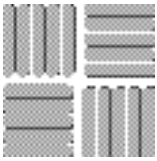
Conforme a la Ley del Consejo de la Judicatura, una de las atribuciones de la institución es elaborar y actualizar las estadísticas relacionadas con la actividad judicial. Sobre este aspecto se ha procesado la información sobre movimiento de causas durante el período 1995-1999, en función de los informes enviados por cada despacho judicial, para reforzar la base estadística de información de juzgado y movimiento de causas.

3. Auditorías

Cabe mencionar que, la legislación boliviana, no establece un sistema específico de auditorías a juzgados y dependencias del Poder Judicial. Sin embargo, están establecidos los sistemas de control interno que se efectúan en concordancia con la estructura administrativa y sus respectivas instancias, reiterando una vez más que todo lo concerniente al control y fiscalización por el manejo de recursos del Estado cuenta con su procedimiento y normativa específica. •

17 Consejo de la Judicatura. *Memoria Anual 2000 - 2001*. Ed. Judicial. Sucre, Bolivia, p. 141.

Informe sobre el Consejo de la Judicatura de El Salvador



por
Nelson Flores

Investigador de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho y Centro de Estudios Penales FESPAD y CEPES, El Salvador.

A. SISTEMA GENERAL DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

MARCO HISTÓRICO INSTITUCIONAL

El problema de la justicia en El Salvador, como en el resto de América Latina, es un problema con raíces profundas. A mediados del siglo pasado, los sectores burocráticos de la clase dominante latinoamericana fueron teniendo incidencia en la medida en que el ejercicio del poder político fue construyendo estamentos militares para defender los intereses de una clase económicamente poderosa y minoritaria, la cual trajo consigo un régimen político autoritario dentro de las instituciones encargadas de impartir justicia.

La subordinación del poder civil a las Fuerzas Armadas en El Salvador, se manifiesta desde 1932 hasta 1992, provocando una mala aplicación de la justicia, perjudicando a las grandes mayorías y con la complicidad de una legislación que atenta contra los derechos fundamentales del ser humano.

Diversos informes sobre la justicia o sobre derechos humanos en El Salvador, casi obligadamente hacen referencia a las debilidades del órgano judicial para establecerse como garante de la legalidad y del respeto del Estado de Derecho. Dichas debilidades pasan por la existencia de modelos anquilosados de gestión de la justicia, que se basan en el plano operativo en la existencia de sistemas procesales: a) obsoletos, b) dilatorios de la función jurisdiccional y c) excesivamente burocráticos hasta en la misma forma en la que se estructuran y articulan las instituciones de justicia. Esto ocurre tanto en el plano externo (frente a otras instituciones) como en el plano interno de dichas instituciones (estructuración jerárquica, concentración de funciones administrativas, capacidad de afectación de la independencia interna de los jueces, un ineficiente control disciplinario).

No es casual que la administración de justicia haya sido uno de los temas pactados en los Acuerdos de Paz de 1992 que pusieron fin a la confrontación bélica de El Salvador que duró 12 años y que, entre muchas causas, tuvo la inveterada injusticia social, reproducida también en el plano judicial por su obsecuencia al poder y su incapacidad de prevenir y sancionar graves violaciones a los derechos humanos, dato que fue destacado por la Comisión de la Verdad en su informe de marzo de 1993[1].

Uno de sus señalamientos fue que "ninguno de los tres poderes del Estado fue capaz de controlar el desbordante dominio militar en la sociedad. El sistema judicial se debilitó en la medida en que la intimidación lo apresó y se sentaron las bases para la corrupción. Como este poder nunca había gozado de una verdadera independencia institucional de las ramas legislativa y ejecutiva, su ineficacia no hizo más que incrementarse hasta convertirse, por su inacción o actitud de lamentable supeditación, en factor coadyuvante de la tragedia que ha sufrido el país. Las distintas alianzas, a menudo oportunistas, que formaron los líderes políticos (legisladores al igual que miembros del Poder Ejecutivo) con el estamento militar y los miembros del Poder Judicial, tuvieron el efecto de debilitar el control civil sobre las fuerzas militares, policiales y de seguridad, todas ellas parten del estamento militar".

El proceso de reforma judicial implementado en El Salvador desde inicios de la década de los noventa y la ejecución de los Acuerdos de Paz, significaron importantes procesos de transformación de la estructura del Poder Judicial y del poder político con relación a éste. Además, los procesos de cambio implicaron una mejora notable en la formación y acción de los actores judiciales y en la profesionalización de los operadores, así como un incremento del debate sobre diversos tópicos sociales sometidos a discusión en el ámbito judicial, lo que se

1 Ver: *De la Locura a la Esperanza, la Guerra de 12 Años en El Salvador*, Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación para El Salvador, ONU, 1993, p. 185.

expresa en el ejercicio de los mecanismos de revisión y protección constitucional por parte de los ciudadanos, circunstancia extraña hasta antes de la finalización del conflicto armado.

Sin embargo, a pesar de las evidentes mejorías, especialmente en los ámbitos afectados por la reforma judicial (reestructuración de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo Nacional de la Judicatura, de la justicia penal, de familia y justicia penal juvenil), no se ha podido, hasta el momento, cristalizar un modelo de gestión institucional de la justicia acorde con las exigencias democráticas. Por el contrario, las críticas sobre el funcionamiento de la justicia siguen siendo muy fuertes y graves. Para ilustrar el caso, es necesario mencionar una encuesta realizada entre el 30 de noviembre y el 5 de diciembre de 2000, por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" UCA. La muestra que se tomó fue en el ámbito nacional y contó por cuotas de sexo.

El estudio buscó indagar en la confianza que tiene el ciudadano con la administración de justicia, y los resultados obtenidos en dicho estudio fueron los siguientes: el 36.5% (450) dice que ha empeorado la administración de justicia; el 42% (523) dice que se mantiene igual; el 16.3% (201) dice que se ha mejorado; y el 4.6% (57) no sabe. El muestreo final fue de 1.231 encuestas válidas con un margen de error de 2.8%[2].

Asimismo, en un intento por realizar un aporte a la democratización sin importar las intenciones, el gobierno formó la Comisión Nacional de Desarrollo. Esta Comisión produjo un documento denominado "Bases para un Plan de Nación"[3], el cual señala que en la administración de justicia persisten los mismos problemas de los años anteriores.

También, en los tres últimos informes sobre derechos humanos elaborados por el Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica, se destacan señalamientos relativos a la ineficiencia de la justicia, corrupción, incapacidad de superar la impunidad y de realizar procesos de depuración interna efectivos y ágiles. Lo importante a destacar es que dicho informe en buena medida es la sistematización de críticas y estudios locales.

Lo anterior afecta gravemente la credibilidad social de la función jurisdiccional y merma sus capacidades institucionales para actuar de manera efectiva de acuerdo a criterios democráticos, alejándola así, cada vez más, de la sociedad.

En este sentido, una de las perspectivas de incidencia[4] y corrección de los aspectos señalados, pasa por la generación de ciertos instrumentos y la reproducción de algunas herramientas de estudio y análisis de justicia más abiertos a la sociedad. En otras palabras, la necesidad planteada consiste en la gestación de mecanismos amplios y participativos de estudio, capacitación e incidencia social en materia de justicia.

Una medida indispensable es la elaboración de herramientas y mecanismos de construcción y sistematización de información acerca del funcionamiento de la justicia, para que desde esos datos de la realidad, se pueda llevar a cabo una reflexión rigurosa y situada, que pueda brindar en los corto, mediano y largo plazos, ideas y propuestas para la ejecución de reformas o transformaciones institucionales.

Una de las opciones de este proceso debe pasar por generar una comprensión de la cuestión judicial más allá de los ámbitos profesionales relacionados con ella, que se limita casi exclusivamente al derecho. Es necesario

2 Ver *Boletín del Instituto Universitario de Opinión Pública*, año XIII, Nº 3.
3 Documento elaborado el 16 de enero de 1998.
4 Entendemos por incidencia la capacidad de poder intervenir como autores en los procesos de toma de decisiones políticas.

acercar y generar otros espacios de visión académica y profesional sobre la justicia que permita superar el excesivo normativismo que afecta las discusiones sobre la cuestión.

Por otro lado, la incidencia social sobre el tema, pasa necesariamente por la ampliación de la discusión sobre la justicia hacia ámbitos diferentes a los típicamente académicos, generalmente excluidos de discusión. Esto significa llevar esta discusión a los ciudadanos y ciudadanas organizados y no organizados, no sólo para que tengan una comprensión de la problemática, sino para dar paso a iniciativas de control y exigencia de transparencia de las instituciones.

I. INDEPENDENCIA

1. Consideraciones Previas

En El Salvador se han manifestado diferentes formas de elección de los funcionarios judiciales. Podemos hablar de la Constitución de la República del 12 de junio de 1824, en la cual se establecía la independencia del órgano judicial, art. 2 y 46cn. También se establecía que la Corte Suprema de Justicia, debería estar compuesta por un máximo de cinco y un mínimo de tres miembros que serían elegidos popularmente (art. 53cn).

La Constitución de 1841 adoptó un sistema mixto: los magistrados de la Corte Suprema de Justicia eran nombrados en Asamblea General (reunión de las dos Cámaras Legislativas, Diputados y Senadores) de acuerdo al art. 21cn. Al Poder Ejecutivo le correspondía el nombramiento de jueces de primera instancia a propuesta de la Corte Suprema de Justicia (art. 45 numeral 4cn). Como dato curioso encontramos que la misma Constitución establecía como requisito para ser juez de primera instancia, y para quienes no fueran abogados tener reconocida instrucción y una propiedad que no bajara de dos mil colones (art. 52cn).

En la Constitución de 1864, el Ejecutivo nombra a los jueces de primera instancia a propuesta de la Corte Suprema de Justicia (art. 35 numeral 5cn).

Con la Constitución de 1871, se modifica el sistema de nombramientos de jueces de primera instancia al señalar que le corresponde a la Corte Suprema de Justicia tal atribución.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de Constituciones de Europa Occidental tienen declaraciones en las que se expresa como principio que la justicia debe ser independiente. La Convención Constituyente salvadoreña de 1983 recoge ese espíritu e incorpora al nuevo texto constitucional la necesidad de la independencia de los jueces y magistrados en el desempeño de sus funciones jurisdiccionales.

Una vez más, los partidos políticos desnaturalizaron el objetivo que se perseguía al tratar de tener jueces independientes e imparciales, sometiéndolos a presiones por parte de la Corte Suprema de Justicia y sectores de poder para manipularlos de acuerdo a sus intereses. Sin embargo, no les basto eso, si no que utilizaron a los jueces de paz como promotores políticos.

El Consejo Nacional de la Judicatura surge con la Constitución de la República de 1983 pero no fue hasta el año de 1989, cuando se emitió la ley, que se le dio vida a dicho organismo[5]. La normativa señalaba en la mayoría de sus disposiciones que existía una clara dependencia del Consejo a la Corte Suprema de Justicia, por lo que su protagonismo no era determinante en la actividad judicial. Su atribu-

5 Ver *Decreto Legislativo Nº 348*, del 5 de octubre de 1989, publicado en el Diario Oficial Nº 194, Tomo 305 del 20 de octubre del mismo año. La Ley del Consejo Nacional de la Judicatura señalaba en sus considerandos, lo siguiente:
I. La Constitución reconoce a la justicia como uno de los valores supremos del Estado de Derecho y a la independencia del órgano judicial como inherente al Estado de Derecho.
II. Que para darle vigencia a tales principios, la Constitución ha creado el Consejo Nacional de la Judicatura destinado a colaborar con la Corte Suprema de Justicia en la Selección de Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia y Jueces de Primera Instancia.

ción principal era la de proponer a la Corte Suprema de Justicia candidatos a los cargos de magistrados de cámara de segunda instancia y jueces de primera instancia, así como la de garantizar la selección técnica y moral de los funcionarios antes mencionados y promover la superación de los mismos.

En diciembre de 1990, La Comisión Revisora de la Legislación Salvadoreña CORELESAL[6], hace público un estudio sobre la problemática de la administración de justicia, estableciendo en la macroestructura del órgano judicial, la necesidad de que la Corte Suprema de Justicia encomiende muchas funciones administrativas a otro ente, considerando el más idóneo para ello al Consejo Nacional de la Judicatura. También señala que deben trasladarse al Consejo las funciones del órgano judicial que en la actualidad le corresponden al presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Asimismo, la Comisión de la Verdad encuentra los mismos problemas en la administración de justicia, manifestando que la alta concentración de funciones en la Corte Suprema de Justicia y en su presidente menoscaba la independencia de los jueces y que los operadores judiciales no deberían ser nombrados y removidos por la Corte Suprema de Justicia sino por un Consejo Nacional de la Judicatura independiente.

Con la firma de los Acuerdos de Paz en 1992[7], se logra poner fin a doce años guerra. Durante el proceso de negociación -precedido por la suscripción de varios acuerdos políticos anteriores (Ginebra, Caracas, San José, México y Nueva York)-, el tema de la administración de justicia fue central.

El acuerdo de México del 27 de abril de 1991, sobre aspectos políticos, dedicó su segunda sesión al área del sistema judicial y los derechos humanos. Los puntos más relevantes fueron:

a) Nueva organización de la Corte Suprema de Justicia y nueva forma de elección de sus magistrados. En adelante, para elegir a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia se requerirá una mayoría de dos tercios de los diputados electos de la Asamblea Legislativa.

b) Asignación anual al órgano judicial de una cuota del presupuesto del Estado no inferior al seis por ciento de los ingresos corrientes.

c) Elección del fiscal general de la República por los dos tercios de los diputados de la Asamblea Legislativa.

d) Se le asigna la responsabilidad al Consejo Nacional de la Judicatura de la organización y funcionamiento de la Escuela de Capacitación Judicial.

La reforma constitucional llevó a que se estableciera la atribución que tiene el Consejo de proponer candidatos a la Corte Suprema de Justicia, magistrados de Cámara de segunda instancia, jueces de instrucción y jueces de paz. También se estableció que la elección y destitución de los miembros del Consejo dependería de la Asamblea Legislativa.

2. Situación Orgánica

Aspecto Normativo

De acuerdo con la reforma constitucional al art. 187 de 1991[8], se reconoce al Consejo Nacional de la Judicatura como una institución

6 Ver *Problemática de la Administración de Justicia en El Salvador,* CORELESAL, 1990, p. 8.
7 Ibídem, p. 217 y 219.
8 Los acuerdos tomados por la Asamblea Legislativa con relación a las reformas constitucionales, fueron publicados en el Diario Oficial Nº 78, Tomo Nº 311, del 30 de abril de 1991.El art. 187 señalaba: El Consejo Nacional de la Judicatura es el órgano encargado de proponer candidatos para los cargos de magistrados de Cámara de segunda instancia y jueces de primera instancia.
La ley determinará la forma de designación de sus miembros, sus requisitos, la duración de sus funciones y demás materias atinentes al Consejo.Luego se sustituye el art. 187 de la Constitución con el Decreto Legislativo Nº 64, del 30 de octubre de 1991, publicado en el Diario Oficial Nº 217, Tomo 313, del 20 de noviembre del mismo año. El texto de dicho artículo queda de la siguiente manera: El Consejo Nacional de la Judicatura es una institución independiente, encargada de proponer candidatos para los cargos de magistrados de de la Corte Suprema de Justicia, magistrados de las Cámaras de segunda instancia, jueces de primera instancia y jueces de paz.Será responsabilidad del Consejo Nacional de la Judicatura, la organización y funcionamiento de la Escuela de Capacitación Judicial, cuyo objeto es el de asegurar el mejoramiento en la formación profesional de jueces y demás funcionarios judiciales.Los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura serán elegidos por la Asamblea Legislativa con el voto calificado de las dos terceras partes de los diputados electos.

independiente de la Corte Suprema de Justicia, quien será la encargada de proponer candidatos para los cargos de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, magistrados de Cámaras de segunda instancia, jueces de primera instancia y jueces de paz, así como confiarle la responsabilidad en la organización y funcionamiento de la Escuela de Capacitación Judicial. Cabe destacar que el primer año de gestión como institución independiente se inició el primero de mayo de 1993. En ese sentido, la Constitución de El Salvador sitúa al Consejo de la Judicatura bajo el Título VI, "Organos del Gobierno, Atribuciones y Competencias", Capítulo III, "Organo Judicial"[9], ubicándolo como parte integrante del Poder Judicial, con funciones distintas a la Corte Suprema de Justicia y demás órganos jurisdiccionales.

Asimismo, se establece que el CNJ es una institución administrativa de Derecho Público con personalidad jurídica independiente en el ejercicio de sus atribuciones, así como en el ámbito financiero, administrativo y presupuestario[10] (art. 2 Ley del CNJ).

Aspecto Empírico

Con la reforma constitucional del art. 187 se le otorga la independencia al CNJ. Sin embargo, en la práctica esa independencia se ve afectada por disposiciones legales, las cuales no permiten que se materialicen los fines y objetivos con los que fue creada dicha institución; estos obstáculos los encontramos en los siguientes apartados:

a) El Sistema de Designación de los Consejeros

La Constitución en el art. 187 inciso tercero establece: "Los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura serán elegidos y destituidos por la Asamblea Legislativa con el voto calificado de las dos terceras partes de los diputados electos". Con esta forma de elegir a los consejeros en El Salvador, se corre el riesgo de que el partido político mayoritario elija a los funcionarios sin ningún consenso, dejando por fuera la transparencia de la designación de los jueces y la selección de las personas más idóneas para ocupar los cargos de consejero.

b) La Alta Concentración de Poder en la Corte Suprema de Justicia

La incorporación del principio de independencia judicial al texto constitucional es insuficiente, pues carece de objetividad en la práctica, puesto que la estructura vertical del órgano judicial con relación a los jueces se mantiene intacta. Para que el principio de independencia judicial tenga objetividad es necesario que la Corte Suprema de Justicia se dedique a su función principal que es la jurisdiccional, y que las demás funciones las traslade a otro ente independiente como es CNJ.

3. Duración del Cargo de Consejero de la Judicatura

El art. 10 de la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura, establece que el período de funciones de los consejeros propietarios y suplentes es de tres años contados a partir de la fecha de posesión, y no podrán ser reelegidos.

Además, quienes habiendo sido elegidos y juramentados para el cargo de consejero, aceptaren después otro cargo del gobierno, no lo podrán desempeñar hasta haber cumplido el período de su elección como consejero, salvo que lo exonere la Asamblea Legislativa.

9 Titula a Capítulos I y II como "Organo Legislativo" y "Organo Ejecutivo", respectivamente.
10 Se suprimió el inciso segundo del art. 2, declarándolo inconstitucional mediante sentencia 5-99 del 20/07/99, de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, D.O. No 146, Tomo 344 del 11/08/99, cuyo texto original era el siguiente: "Para efectos presupuestarios, el Consejo Nacional de la Judicatura formará parte del órgano judicial".

4. Estabilidad de los Consejeros

Aspecto Normativo

La Constitución de la República señala en el art. 187 que los consejeros solamente podrán ser destituidos por la Asamblea Legislativa con el voto calificado de las dos terceras partes de los diputados electos.

Asimismo, la Ley del CNJ en su art. 15 señala que la elección de los consejeros será irrevocable y sólo cesarán en sus funciones por muerte, renuncia, exoneración, incapacidad, incompatibilidad, remoción legal o por vencimiento del período de su elección. El consejero que por cualquier motivo dejare de pertenecer al sector o institución que lo propuso, continuará en las funciones como tal.

En cuanto a las causales de destitución, la Constitución solamente establece que la ley determinará lo concerniente a esta materia. Por su parte, la normativa relacionada al CNJ no establece un procedimiento, lo único que señala en el art. 16 de la Ley del CNJ son las causales de remoción y son las siguientes:

1. Por suspensión o pérdida de los derechos de ciudadanía.
2. Por incumplimiento reiterado de las obligaciones que les impone el cargo.
3. Por mala conducta profesional o por conducta privada notoriamente inmoral.
4. Por prevalecerse del cargo para ejercer influencias indebidas.
5. Por ejercer cargos directivos o de cualquier otra índole en partidos políticos o por dedicarse a actividades político partidarias.

Aspecto Empírico

Hasta la fecha no ha existido ningún caso de destitución de consejeros, sin embargo es necesario contar con una normativa que establezca concretamente el procedimiento para las causales de remoción que señala la Ley del CNJ para evitar futuras arbitrariedades.

Por otro lado, en las últimas elecciones para Consejeros, la Asamblea Legislativa actuó de una manera irresponsable al nombrar solamente a los Consejeros propietarios, dejando pendiente la selección de Consejeros suplentes.

En abril de 1994, se hacen varias propuestas sobre reformas constitucionales en lo referente al órgano judicial. Las propuestas fueron presentadas ante la Asamblea Legislativa por la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ), Ministerio de Justicia, la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador (FEDAES), Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador (IEJES), Comisión de la Verdad y Partido Demócrata Cristiano (PDC).

Las propuestas de reforma constitucional y acuerdos legislativos que se presentaron están reflejadas en los cuadros siguientes:

Comisión de la Verdad	Ministerio de Justicia	Acuerdo pendiente de ratificación.
La facultad de remoción de los miembros del CNJ debe trasladarse de la CSJ a la Asamblea Legislativa, por ser esta quien los eligió, y dicha remoción debe regirse por disposiciones legales taxativas.		La Asamblea Legislativa tendrá la facultad de elegir y remover a los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura con el voto calificado de las dos terceras partes del pleno legislativo. No se establecen criterios de remoción.

FESPAD	IEJES	COPAZ	PDC	FEDAES	Acuerdo de reforma
Propone que la reforma de los Consejales del CNJ sea por el voto de las dos terceras partes de los diputados electos y por causas previamente establecidas en la ley.	Propone que la reforma de los Consejales del CNJ sea por el voto de las dos terceras partes de los diputados electos y por causas previamente establecidas en la ley.			Propone que los miembros del CNJ sean destituidos con la misma cantidad de votos con que fueron elegidos por la Asamblea Legislativa y con causales prescritas.	Los miembros del CNJ seran elegidos y destituidos con voto de las dos terceras partes de los diputados electos. No establece criterios de remoción.

II. PLURALISMO

1. Composición del Consejo

Aspecto Normativo

La composición del Consejo Nacional de la Judicatura, ha experimentado cambios desde su nacimiento. Así tenemos por ejemplo que La Ley del CNJ de 1989, establecía la integración de sus miembros de la siguiente manera: 5 magistrados de la Corte Suprema de Justicia; 3 abogados electos por la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador; 2 abogados electos por las Facultades o Escuelas de Derecho de las universidades del país, debidamente autorizadas.

La Ley del CNJ de 1993, establecía que el Consejo se integrará por 11 consejeros propietarios: 2 abogados propuestos por la Corte Suprema de Justicia, los cuales no podrán ser magistrados; 1 magistrado propietario de Cámara de segunda instancia; 1 juez propietario de primera instancia; 3 abogados en ejercicio; 1 abogado docente de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador; 2 abogados docentes universitarios de las otras Facultades, Escuelas, Departamentos de Derecho de las universidades privadas debidamente autorizadas; y 1 miembro del Ministerio Público[11].

Con la creación de la Ley del CNJ de 1999, se reduce el número de consejeros de 11 a 6 dejando afuera al sector de jueces y magistrados y a uno de los docentes de las universidades privadas.

Finalmente, en abril de 2002, se reforma por decreto legislativo el art. 9 de la Ley del CNJ, estableciendo la nueva composición del Consejo, el cual estará integrado por 7[12] Consejeros propietarios:

a) 3 abogados de la República[13], propuestos por el gremio de abogados.

b) 1 abogado docente de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador.

c) 1 abogado docente universitario de las otras Facultades, Escuelas o Departamentos de Derecho de las universidades privadas del país, debidamente autorizadas.

d) 1 abogado propuesto por el Ministerio Público.

e) 1 miembro electo por los magistrados de Cámara de segunda instancia, jueces de primera instancia y jueces de paz[14].

De este modo, el Consejo queda integrado por siete Consejeros Propietarios.

2. Requisitos para Acceder al Cargo de Consejero

La Ley del CNJ en su art. 12 establece que los requisitos para optar al cargo de consejero son:

1. Pertenecer al sector que los propone.

2. Todos deben cumplir los mismos requisitos que señala la Constitución de la República en su art. 176 para optar al cargo de magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

3. Los propuestos por las Facultades, Departamentos y Escuelas de Derecho, deberán además, haber ejercido la docencia universitaria al menos durante los cinco años anteriores a la elección.

4. Los postulantes también deben presentar a la Asamblea Legislativa solvencia extendida por las instituciones que representan al Ministerio Público y por la Corte de Cuentas de la República, solvencia que deberá contener si tiene o no alguna condena en su contra y el finiquito de la Corte de Cuentas de la República.

Los requisitos que señala el art. 176 de la Constitución son:

- Ser salvadoreño por nacimiento;
- Del estado seglar;
- Mayor de cuarenta años;
- Abogado de la República;
- De moralidad y competencia notorias;
- Haber desempeñado una Magistratura de Segunda Instancia durante seis años o una judicatura de Primera Instancia durante nueve años, o haber obtenido la autorización para ejercer la profesión de abogado por lo menos diez años antes de su elección;

Estar en el goce de los derechos de ciudadano y haberlo estado en los seis años anteriores al desempeño de su cargo.

En cuanto a las incompatibilidades, el art. 18 de la Ley del CNJ establece que los consejeros no podrán ejercer cargos directivos o de cualquier otra índole en partidos políticos, ni dedicase a actividades político partidarias, ni prevalecerse del cargo en el ejercicio de su pro-

11 El Ministerio Público en El Salvador está constituido por la Fiscalía General de la República, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.
12 Reformado mediante Decreto Legislativo Nº 801, del 5 de abril de 2002 (D.O. 66, Tomo 335, del 12/04/02), cuyo texto original era el siguiente: El Pleno del Consejo es el órgano superior de dirección y administración del Consejo Nacional de la Judicatura y estará integrado por seis consejeros propietarios, así: tres abogados propuestos por el gremio de abogados; un abogado docente de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador; un abogado docente universitario de las otras Facultades, Escuelas o Departamentos de Derecho de las universidades privadas del país, debidamente autorizadas y un abogado propuesto por el Ministerio Público.
13 Reformado mediante Decreto Legislativo Nº 801, del 5 de abril de 2002 (D.O. 66, Tomo 335, del 12/04/02), cuyo texto original era el siguiente: a) Tres abogados en ejercicio, propuestos por el gremio de abogados.
14 Reformado mediante Decreto Legislativo Nº 801, del 5 de abril de 2002 (D.O. 66, Tomo 335 del 12/04/02), cuyo texto original no incluía el literal e).

fesión. La infracción de lo dispuesto en este apartado constituye una causal de remoción.

3. Remuneración del Cargo de Consejero

El art. 9 de la Ley del CNJ en su inciso último señala que la remuneración para los consejeros se establecerá en la Ley de Salarios Correspondientes. Además prohibe el sistema de dietas.

A continuación, se hace una comparación de los honorarios que perciben los consejeros y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Cargos	Salario	Gastos de representación	Total en $
Presidencia del CNJ	$ 3.771,43	$ 285,72	$ 4.057,15
Consejeros	$ 3.542,86	$ 171,42	$ 3.714,28

Cargos	Salario	Gastos de representación	Total en $
Presidencia del CSJ	$ 4,160.58	$ 914.29	$ 5.074.87
Magistrados	$ 3,467.43	$ 522.86	$ 3.990.29

Nota: cambio ¢ 8.75 por $ 1.00

III. IMPACTO FUNCIONAL

1. Funciones Generales del Consejo

Aspecto Normativo

Las atribuciones del Consejo las encontramos en la Constitución y en la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura.

La Constitución en su art. 187 le otorga las siguientes atribuciones al Consejo:

- Proponer candidatos para los cargos de magistrados de la Corte Suprema de Justicia.
- Proponer candidatos a magistrados de las Cámaras de segunda instancia.
- Proponer candidatos a jueces de primera instancia.
- Proponer candidatos a jueces de paz.
- La organización y funcionamiento de la Escuela de Capacitación Judicial.

Además, la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura en su art. 7 establece que le corresponde al Consejo, como institución, las atribuciones siguientes:

- Llevar un registro de los abogados debidamente clasificado, con indicación de los requisitos para optar a los cargos de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, magistrados de Cámara de segunda instancia, jueces de primera instancia y jueces de paz.
- Cooperar con la Corte Suprema de Justicia en los asuntos en que ésta lo solicite y que le sean afines o de su competencia.
- Colaborar con las demás instituciones del sistema de administración de justicia en los mismos términos consignados anteriormente.
- Organizar y administrar la Escuela de Capacitación Judicial, para asegurar el mejoramiento en la formación profesional de los magistrados y jueces y demás funcionarios judiciales; extender la capacitación al personal del órgano judicial, a los demás funcionarios y empleados del Ministerio Público y demás sectores vinculados con el sistema de administración de justicia.

Las atribuciones del Pleno del Consejo las señala el art. 22 de la Ley del CNJ y son las siguientes:

- Elegir al presidente del Pleno y a su sustituto en los casos de ausencia, impedimento temporal o definitivo y nombrar al secretario ejecutivo, al gerente general, al director y subdirector de la Escuela de Capacitación Judicial, a los jefes de unidades, al auditor externo y al personal técnico correspondiente.
- Formar y enviar a la Asamblea Legislativa una lista de candidatos para los cargos para la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en la época y forma correspondiente.
- Formar y proponer a la Corte Suprema de Justicia las ternas para los cargos de magis-

trados de Cámara de segunda instancia, juez de primera instancia y juez de paz.

• Aprobar el reglamento de esta ley y demás reglamentos internos, manuales, estatutos y reglamentos de la Escuela de Capacitación Judicial y sus reformas.

• Aprobar las políticas, acciones, planes y programas del Consejo y de la Escuela de Capacitación Judicial, relacionados con los fines y objetivos institucionales.

• Aprobar el proyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos y el régimen de salarios del Consejo y remitirlo al órgano ejecutivo, así como aprobar las trasferencias de fondos entre partidas del presupuesto del Consejo.

• Aprobar los balances e informes de resultados financieros y la memoria anual de labores.

• Realizar el proceso de evaluación de los magistrados y jueces y enviar los resultados a la Corte Suprema de Justicia para los efectos consiguientes.

• Aprobar convenios o acuerdos de colaboración y ayudas, con instituciones nacionales e internacionales, que contribuyan a su fortalecimiento y a facilitar la consecución de los fines y objetivos institucionales.

• Aprobar la adjudicación y contratación de adquisiciones de bienes y servicios personales y no personales y, en su caso, el arrendamiento o uso de los referidos bienes, de acuerdo a las necesidades y planes institucionales.

• Autorizar la ejecución de los estudios técnicos e investigaciones científicas convenientes a las finalidades y objetivos de la institución, publicar los resultados y presentar las recomendaciones o medidas que estimare convenientes.

• Integrar las Comisiones que estime convenientes para el mejor desempeño de sus funciones y atribuciones y resolver sobre los dictámenes o recomendaciones que le presentaren.

• Resolver las solicitudes y los recursos que le competan, de acuerdo a la ley y su reglamento.

• Resolver sobre los asuntos que especialmente no hayan sido atribuidos a los funcionarios o dependencias del Consejo, de acuerdo a la ley y a su reglamento.

CONCLUSIONES PARCIALES

Si bien la Constitución establece que el Consejo Nacional de la Judicatura es un órgano independiente en el ejercicio de sus funciones, tanto su integración en manos del Órgano Legislativo como la intervención de la Corte Suprema de Justicia en funciones que correponderían por principio al Consejo desvirtúan esta cualidad.

En cuanto a su integración, si bien la ley exige una mayoría calificada de dos tercios al Organo Legislativo tanto para designar como para remover a los Consejeros, la ausencia de un mecanismo claro de remoción sumado a la existencia de causales poco precisas y al corto período de duración de estos en el cargo, hacen que el Consejo quede sujeto a las variaciones del escenario político partidario representado en el Poder Legislativo y, en consecuencia, pone en peligro la integridad del Consejo.

A su vez, el período de duración en el cargo de tres años, trae como consecuencia que los Consejeros no puedan desarrollar planes de trabajo a largo plazo, darles seguimiento y además, esto es, se corre el riesgo que en cualquier momento los avances que ha tenido el Consejo, se traduzcan en retrocesos con el cambio constante de sus miembros.

En las próximas páginas de este Informe analizaremos con más detalle las interferencias de la Corte Suprema de Justicia en las labores específicas del Consejo. En principio, y dadas las funciones y atribuciones que le corresponden al Consejo, estamos en condiciones de afirmar que este se constituye como un ente colaborador de la Corte Suprema de Justicia y tiene poco poder de decisión en el nombramiento de jueces y en la administración de la Carrera Judicial (dos de sus atribuciones esenciales), reduciendo su capacidad de impacto.

A este aspecto debemos sumarle el hecho que la Constitución y la ley del Consejo le otorgan pocas funciones si se tienen como

parámetro otros Consejos de la Judicatura que se establecieron a nivel regional

Cabe destacar, por otro lado, que el Consejo tiene la facultad de proponer las ternas para la selección de magistrados de la Corte Suprema a la Asamblea Legislativa. Esta atribución extendida en el tiempo generará con las sucesivas renovaciones de los miembros de la Corte (en unos años todos los integrantes de la Corte Suprema habrán pasado por el tamiz del Consejo) un equilibrio de poder distinto entre ambos órganos, aún cuando el procedimiento de selección el Consejo de la Judicatura no tenga una intervención exclusiva.

Con respecto a su integración, podemos concluir que desde el diseño normativo el Consejo de la Judicatura no fue pensado como un órgano plural por varios motivos. El primero de ellos es la ausencia de cupos para accedan al cargo los sectores históricamente desaventajados de la sociedad salvadoreña. Este aspecto se encuentra agravado por el mecanismo de votación adoptado por la Asamblea Legislativa, en donde no existe la posibilidad que el sector minoritario tenga un representante en el Consejo.

El segundo motivo responde a la exigencia de que los Consejeros sean abogados, dejando en claro que la justicia -sobre todo la función de mejorarla, objetivo subyacente a la creación del Consejo- es una materia sobre la cual sólo pueden discutir los técnicos del derecho, restándole de este modo valor democrático a la institución. A su vez, no se ha tenido en cuenta la diversidad de funciones que debe enfrentar el Consejo que requieren de un trabajo profesional interdisciplinario.

B. SISTEMA DE SELECCIÓN

1. Consideraciones Previas

Hasta la Constitución de 1962, se regulaba que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, magistrados de Cámara de segunda instancia y jueces de primera instancia, eran elegidos para períodos de tres años pudiendo ser reelegidos, y si alguno de ellos era reelegido por tercera ocasión, se consideraba vitalicio y durante ese período no podía ser destituido, suspendido o trasladado sino por causa legal. La actividad de los jueces de paz se regulaba por una ley especial.

Asimismo, antes de la de la reforma a la Constitución de 1983, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, estaban en sus cargos por cinco años según lo establecía el art. 186 de la Constitución, el cual coincidía con el período del presidente de la República, en donde un solo partido decidía quiénes ocupaban los cargos de magistrados de la Corte y solamente se requería la votación simple de los diputados electos.

Actualmente, los magistrados de Cámara de segunda instancia, jueces de primera instancia y jueces de paz gozan de estabilidad laboral en sus cargos. Las reformas hechas a la Constitución en 1983 fueron las que dieron lugar a que se garantizara la permanencia en su función. En este sentido, el art. 186 inciso cuarto establece que los magistrados de Cámara de segunda instancia, jueces de primera instancia y jueces de paz se integran a la carrera judicial y gozan en la estabilidad en sus cargos.

Sobre el mismo aspecto, el art. 4 inciso primero de la Ley de la Carrera Judicial dispone que los miembros de la Carrera Judicial gozarán de la estabilidad, por lo que no podrán ser removidos, suspendidos o trasladados, sino en los casos y procedimientos previstos en la ley.

Con el objetivo de tener un sistema de selección adecuado, se creó el CNJ, para

garantizar igualdad de condiciones y oportunidades, bajo criterios objetivos y medios científicos para la selección de jueces y magistrados.

I. IMPACTO FUNCIONAL

1. Evaluación del Postulante

Aspecto Normativo

El art. 4 del Manual de Selección de Magistrados y Jueces estipula lo siguiente: le corresponde al Pleno del Consejo proponer candidatos para los cargos de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, magistrados de Cámara de segunda instancia, jueces de primera instancia y jueces de paz. La propuesta la efectúa, en el primer caso, mediante listas que forma y envía a la Asamblea Legislativa; y, para los demás cargos, presenta ternas a la Corte Suprema de Justicia.

Asimismo, el art. 60 del Reglamento del CNJ determina que en cada ocasión que deban renovarse magistrados de la Corte Suprema de Justicia conforme al art. 186 de la Constitución, el Pleno del Consejo deberá aprobar la nómina que integre el registro especial de los abogados elegibles para candidatos a magistrados de la Corte Suprema de Justicia, con la observancia de los requisitos constitucionales debidamente comprobados para optar al cargo.

El art. 186 inciso primero de la Constitución, señala el período de duración de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y su renovación, quienes serán elegidos por la Asamblea Legislativa por un período de nueve años, podrán ser reelegidos y se renovarán por terceras partes cada tres años.

De la misma manera, el art. 187 de la Constitución establece que le corresponde al Consejo Nacional de la Judicatura proponer candidatos a magistrados de la Corte Suprema de Justicia, magistrados de Cámaras de segunda instancia, jueces de primera instancia y jueces de paz.

2. Órganos que Participan en la Selección de los Postulantes para Miembros de la Corte Suprema de Justicia

El art. 186 inciso segundo de la Constitución establece que la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia se hará de una lista de candidatos que formará el Consejo Nacional de la Judicatura en los términos que determinará la ley, la mitad de la cual provendrá de los aportes de las entidades representativas de los abogados de El Salvador y donde deberán estar representadas las más relevantes corrientes del pensamiento jurídico.

En el caso de las ternas que presenta el CNJ, en primer lugar la conformación de propuestas para candidatos a las ternas las hace la Unidad Técnica de Selección del CNJ, las cuales las presenta al Pleno del Consejo para la decisión final.

3. Selección de Candidatos por las Asociaciones de Abogados

El procedimiento que se sigue para la selección y evaluación de los candidatos a magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de las Asociaciones de Abogados es el siguiente: el Pleno del Consejo Nacional de la Judicatura remite a la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador, la nómina del registro de abogados elegibles para magistrados de la Corte Suprema de Justicia debidamente depurada, a efecto que proceda a la organización y administración del proceso eleccionario en toda la República, de los aspirantes a candidatos postulados por las asociaciones de abogados (art. 64 del Reglamento CNJ).

Luego, el Pleno del CNJ convoca a las Asociaciones de Abogados representativas que cumplan con los requisitos de ley, interesadas en participar en el proceso de postulaciones para candidatos a magistrados de la Corte Suprema de Justicia (art. 65 del Reglamento CNJ). Entre los postulantes por las Asociaciones de Abogados elegirán un número

equivalente a la mitad de la lista completa de candidatos que integrará el Pleno del CNJ (art. 67 Reglamento del CNJ). El presidente de la Junta Directiva de la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador comunicará los resultados de las elecciones al Pleno del CNJ, para que compruebe si cumplen los requisitos establecidos por el Reglamento y la Ley del CNJ.

4. Selección de Candidatos por el Pleno del Consejo

Al tener conocimiento el Pleno del Consejo de la lista parcial de los candidatos propuestos por las Asociaciones de Abogados, el Pleno del Consejo, basado en la nómina del registro especial de elegibles, procede a la elección de los candidatos tomando en cuenta los requisitos establecidos en el art. 73 del Reglamento del CNJ y lo hace por medio de votación secreta, un número equivalente a la mitad de la lista completa de candidatos a formar de acuerdo a lo establecido por la ley.

Con las listas parciales de los dos sectores que han propuesto candidatos, el Pleno del CNJ procede a integrarlas y conformarlas, previo a emitir el acuerdo mediante el cual aprueba la lista completa y definitiva de candidatos a magistrados de la Corte Suprema de Justicia que debe remitir a la Asamblea Legislativa para que elija a los nuevos magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

La selección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia se hace por votación nominal y pública, con mayoría calificada de las dos terceras partes de los diputados electos, procurando que entre los magistrados figuren abogados propuestos por los sectores postulantes (art. 58 Ley del CNJ y art. 186 de la Constitución).

Aspecto Empírico

En la práctica, carecemos de una evaluación que garantice objetividad en la selección de los candidatos; por lo general lo que se evalúa son los requisitos formales que no permiten la elección de los más idóneos. Se debería retomar como mínimo lo que señala el Reglamento del Consejo Nacional de la Judicatura en sus artículos 66 y 73.

Con relación a la tarea realizada por los sectores que proponen candidatos, puede verificarse que en algunos casos no hacen las mejores selecciones. Así tenemos que la hoja de vida profesional de algunos candidatos es muy escasa: por citar un ejemplo, en las últimas elecciones varios postulantes solamente contaban con la experiencia de litigantes o experiencia en la Judicatura[15].

Asimismo, existen fuertes críticas por diferentes sectores de la sociedad civil y funcionarios públicos al señalar que la Corte Suprema de Justicia no es ajena a los intereses de los partidos políticos. En el año 2000, el entonces presidente del Consejo Nacional de la Judicatura, fue crítico al decir: "En el futuro debemos despolitizar absoluta y totalmente el proceso para que lleguen a la Corte Suprema de Justicia los más probos, los más capaces, los mejores abogados de nuestro país"[16].

5. Selección de Candidatos para Magistrados de Cámara de Segunda instancia, Jueces de Primera instancia y Jueces de Paz

El CNJ debe llevar un registro actualizado de los abogados exigibles para el desempeño de los cargos de magistrados de Cámara de segunda instancia, jueces de primera instancia y jueces de paz (art. 60 Ley del CNJ).

15 Hojas de vida profesional publicadas en boletines que promocionan a los postulantes para el cargo de magistrados de la Corte Suprema de Justicia.
16 Ver: *La Prensa Gráfica*, 28/04/03, p. 2.

El registro contendrá los siguientes aspectos:

• Experiencia en las materias jurídicas y méritos profesionales.

• Capacitación recibida y notas de evaluación, en su caso.

• Cargos desempeñados en las instituciones del Estado, época y duración de los mismos.

• Obras de investigación científica publicadas y experiencia docente.

• Estado o resultado de quejas o denuncias, presentadas y resueltas ante las instancias competentes en los cinco años anteriores.

Asimismo, el registro y actualización de los abogados exigibles para los cargos de magistrados de Cámara de segunda instancia, jueces de primera instancia y jueces de paz es responsabilidad de la Unidad Técnica de Selección del CNJ (art.77 Reglamento del CNJ).

Para el nombramiento de ternas de magistrados de Cámara de segunda instancia, jueces de primera instancia y jueces de paz, la Corte Suprema de Justicia debe solicitar oportunamente al Pleno del CNJ las ternas correspondientes, cualquiera que sea el origen de la plaza vacante, salvo en el caso de llamarse en propiedad al funcionario suplente, si lo hubiere. El CNJ aplicando las reglas sobre ascensos y traslados que prescribe la Ley de la Carrera Judicial, manda las ternas solicitadas para que la Corte Suprema de Justicia haga los nombramientos de propietarios y suplentes.

Aspecto Empírico

A continuación se presentan las ternas de selección de candidatos presentadas por el Consejo Nacional de la Judicatura a la Corte Suprema de Justicia para el nombramiento de magistrados de Cámara de segunda instancia y jueces durante el período que comprende desde mayo de 1996 hasta junio de 2002.

Ternas de Selección de Candidatos Remitidas a la Corte Suprema de Justicia de Propietarios:

Períodos	Magistrados de Cámara de segunda instancia	Jueces de primera instancia	Jueces de paz
Mayo 1996 - abril 1997	7	27	14
Mayo 1997 - abril 1998	4	99	33
Julio 1999 - junio 2000	1	7	6
Julio 2000 - junio 2001	5	9	16
Julio 2001 - junio 2002	10	29	27
Totales	**27**	**171**	**96**

Ternas de Selección de Candidatos Remitidas a la Corte Suprema de Justicia de Suplentes:

Períodos	Magistrados de Cámara de segunda instancia	Jueces de primera instancia	Jueces de paz
Mayo 1996 - abril 1997	3	27	97
Mayo 1997- abril 1998	2	14	78
Julio 1999 - junio 2000	16	46	67
Julio 2000 - junio 2001	3	21	23
Julio 2001 - junio 2002	4	15	34
Totales	**28**	**123**	**299**

Fuente: Memorias de Labores del Consejo Nacional de la Judicatura.

En el año 2002, algunos jueces hicieron recomendaciones al CNJ, con relación al sistema de selección, quienes manifestaron lo siguiente:[17]

17 Ver: Revista La Voz del Consejo Nº 7, abril-mayo, año 2002.

a) Se debe profundizar más en los exámenes psicológicos de los profesionales que integran las ternas enviadas a la CSJ, para garantizar que las personas emocionalmente inestables no ocupen cargos de juez.

b) Debe haber completa imparcialidad en la selección de abogados propuestos para ingresar al órgano judicial, conjugando virtudes como experiencia laboral y capacidad.

c) Se debe considerar siempre a las personas que ya están en la Carrera Judicial para efectos de ascensos y promociones, analizando su tiempo de permanencia en la misma, vocación y capacitaciones recibidas.

d) La CSJ debe respetar las ternas enviadas por el CNJ, para garantizar transparencia y objetividad en el nombramiento de magistrados y jueces.

II. TRANSPARENCIA

Aspecto Normativo

La ley de CNJ establece en su artículo 83 como principio general que toda la información que maneje el Consejo en sus actuaciones y registros, será reservada.

Por su lado, el Reglamento de la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura determina como principio la publicidad de las deliberaciones y votaciones de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Pleno del Consejo. Es así que en su artículo 14 establece que: "Deliberado cada punto de la agenda, se pasará a su respectiva votación, la cual será nominal y pública. En casos justificados y con la aprobación de la mayoría del Pleno, la votación será secreta".

1. Mecanismos de Publicidad Previstos en la Convocatoria a Concurso para Cubrir los Cargos de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia

El Pleno del CNJ debe aprobar la nómina que integre el registro especial de abogados elegibles para candidatos a magistrados de la Corte Suprema de Justicia, con la observancia de los requisitos constitucionales comprobados para el cargo. Dicha nómina debe ser publicada, por una sola vez, en dos periódicos de circulación nacional, por lo menos 180 días antes de la fecha de iniciación el período de funciones de los magistrados a elegir (art. 60 Reglamento del CNJ).

Al publicar la nómina mencionada anteriormente, también debe requerirse, dentro del plazo de ocho días a partir del día siguiente al de la fecha de publicación, a los abogados que no aparezcan en ella y crean cumplir los requisitos para ser elegidos. Su solicitud debe ser presentada al Pleno del CNJ para su incorporación en el registro, para los cuales deben presentar su curriculum vitae y los atestados que justifiquen su petición (art. 61 Reglamento del CNJ).

Asimismo, dentro de los tres días siguientes a la remisión de la nómina definitiva del registro especial, el Pleno del CNJ convoca a las asociaciones representativas de abogados de El Salvador, que reúnan los requisitos de ley.

La convocatoria se hace mediante una sola publicación en dos periódicos de circulación nacional, indicando el número de candidatos a elegir y que los aspirantes postulados deben figurar en la nómina del registro especial (art. 65 Reglamento del CNJ).

2. Publicidad de las Actuaciones Durante el Procedimiento de Selección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia

Las asociaciones representativas de abogados tienen la libertad de promover, por cualquier medio y en igualdad de condiciones, la elección de sus precandidatos y fomentar el voto directo, igualitario y secreto de los abogados autorizados, así como designar miembros de mesas receptoras de votos y vigilantes electorales, tanto desde que se inicia el proceso, como el día de las votaciones (art. 69 Reglamento del CNJ).

3. Publicidad de las actuaciones durante el procedimiento de selección de los Magistrados de Cámara de Segunda Instancia, Jueces de Primera instancia y jueces de Paz

En el caso que nos ocupa no existe ningún tipo de publicidad en el procedimiento de selección.

Cabe destacar que, el CNJ debe aplicar las reglas sobre ascensos y traslados que prescribe la Ley de la Carrera Judicial, y para ello se tienen en cuenta las evaluaciones que realiza la Unidad Técnica de Evaluación. El Art. 71 de la Ley de CNJ establece que los informes y los expedientes que documentan los procesos y resultados de las evaluaciones se consideran confidenciales, salvo respecto del funcionario evaluado, al que se entregará una copia del informe certificado.

4. Audiencia pública para la elección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia

La normativa no contempla la audiencia para los candidatos a Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, es la Asamblea Legislativa la que realiza entrevistas a los candidatos que salieron de las propuestas de las Asociaciones de Abogados de El Salvador y del Pleno del CNJ. Es de señalar que la entrevistas que realiza la Asamblea Legislativa son privadas.

El Art. 68 de la Ley de CNJ sólo establece que la elección de los Magistrados de la Corte se hará por votación nominal y pública.

Aspecto Empírico

En términos generales podemos decir que la publicidad contemplada en la normativa se ha cumplido, sin embargo, las asociaciones de abogados han realizado su propia propaganda para promover a sus candidatos a Magistrados de la Corte Suprema de Justicia a través boletines, calendarios, foros de discusión promovidos por asociaciones de jueces y ONGS y comunicados por medio de la prensa escrita. Así mismo, se han publicando en dos periódicos de circulación nacional a los candidatos que fueron elegidos por las asociaciones de abogados y por el Pleno del CNJ, por lo que en principio podemos decir que se cumplen los mecanismos de publicidad previstos por la normativa, además algunas organizaciones de la sociedad comienzan a involucrase en la temática.

Las audiencias que realiza la Asamblea Legislativa para los candidatos a Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, se convierten en un formalismo que no dan los resultados esperados, puesto que, en la mayoría de ocasiones cuando se eligen a los nuevos miembros de la Corte Suprema, no se realizan las entrevistas y se eligen por acuerdos políticos partidarios.

En ese sentido, La Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho ha hecho llegar a la Comisión Política de la Asamblea Legislativa una propuesta que permita a los diputados hacer las entrevistas de una forma objetiva, en donde prevalezca la probidad, idoneidad, moralidad, antecedentes, grado académico, transparencia entre otros[18].

III. ACCESO IGUALITARIO

Aspecto Normativo

1. Apertura del Concurso luego de Producida la Vacante para Magistrado de la Corte Suprema de Justicia

El art. 3 del Manual de Selección de Magistrados y Jueces señala dentro de sus principios rectores el principio de igualdad de oportunidades, el que se desarrolla de la siguiente manera: "El proceso de selección se aplicará sin

18 La propuesta fue presentada a la Comisión Proética de la Asamblea Legislativa el 23/04/03

discriminaciones ni tratamientos preferentes por vínculos familiares, profesionales, políticos, económicos o de cualquier otra índole. Tendrán oportunidad de participar en cualquier cargo todos los funcionarios del Sistema de Administración de Justicia y abogados de la República en ejercicio, en condiciones equitativas. Se entenderá como no discriminatorio el considerar motivos de incumplimiento de requisitos para la no-inclusión en propuestas de ternas".

Una vez producidas las vacantes, el Pleno del CNJ aprueba la nómina que integre el registro especial de los abogados exigibles, la lista para magistrados de la Corte Suprema de Justicia, para luego hacer el llamado a las Asociaciones de Abogados para que participen en las postulaciones de precandidatos. Solamente pueden participar las asociaciones que tengan un mínimo de cien abogados afiliados.

Cabe destacar que, de acuerdo con el art. 59 de la Ley del CNJ, las postulaciones remitidas a la Asamblea Legislativa tienen una vigencia de tres años, con el objeto de que se llenen las vacantes de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia que surjan en ese plazo.

1.1 Apertura del Concurso luego de Producida la Vacante para Magistrados de Cámara de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz

Para el nombramiento de los magistrados de Cámara de segunda instancia, jueces de primera instancia y jueces de paz, la Corte Suprema de Justicia solicita oportunamente al Pleno del CNJ las ternas correspondientes, cualquiera que sea el origen de la vacante, salvo el caso en que se llame en propiedad al funcionario suplente, si lo hubiere. El CNJ aplicando las reglas que sobre ascensos y traslados prescribe la Ley de la Carrera Judicial y manda las ternas solicitadas a la Corte Suprema de Justicia.

De acuerdo con la Ley del CNJ, las ternas deben formarse preferiblemente con candidatos que estuvieren desempeñando satisfactoriamente una Magistratura (art.62 Ley del CNJ).

2. Requisitos de los Postulantes para Magistrados de la Corte Suprema de Justicia

En primer lugar, todos los candidatos para magistrados de la Corte Suprema de Justicia deben cumplir los requisitos que establece el art. 176 de la Constitución, los cuales son:

- Ser salvadoreños por nacimiento.
- Del estado seglar.
- Mayor de cuarenta años.
- Abogado de la República.
- De moralidad y competencia notorias.
- Haber desempeñado una magistratura de segunda instancia durante seis años o una judicatura de primera instancia durante nueve años, o haber obtenido la autorización para ejercer la profesión de abogado por lo menos diez años antes de su elección.
- Estar en el goce de los derechos de ciudadano y haberlo estado en los seis años anteriores al desempeño de su cargo.

Asimismo, el Reglamento del CNJ establece otros requisitos adicionales para los candidatos propuestos por las Asociaciones de Abogados y los propuestos por el Pleno del CNJ. Así tenemos que los requisitos agregados para los candidatos de las Asociaciones de Abogados son: contar con un elevado nivel de experiencia profesional y académica, honorabilidad, cultura, méritos cívicos y otros similares que garanticen una acertada candidatura (art. 66).

En cuanto a los candidatos propuestos por el Pleno del CNJ, los requisitos adicionales son:

- Acreditar al menos diez años de ejerció profesional en una rama especifica del derecho.
- Haberse dedicado a la docencia en instituciones de educación superior, o la investigación jurídica al menos cinco años en una rama especifica del derecho.

• Haber escrito, en forma individual, al menos dos obras o efectuado igual número de trabajos de investigación, de reconocida utilidad para la comunidad jurídica.

• Contar con reportes positivos sobre evaluación de desempeño en los cargos que ostenten o hayan ejercido, ya sea en sistema de administración de justicia o cualquier otro cargo público o privado.

• Contar con los informes favorables de las instituciones y dependencias correspondientes, relacionados con la conducta profesional y privada de los candidatos, a fin de establecer la moralidad notoria (art.73).

2.1. Requisitos de los Postulantes para Magistrados de Cámara de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz

Los requisitos que deben cumplir los postulantes para el concurso, los encontramos en la Constitución y el Reglamento del CNJ.

El art. 177 de la Constitución establece los siguientes requisitos para ser magistrado de Cámara de segunda instancia:

• Ser salvadoreño.
• Del estado seglar.
• Mayor de treinta y cinco años.
• Abogado de la República.
• De moralidad y competencias notorias.
• Haber servido una judicatura de primera instancia durante seis años o haber obtenido la autorización para ejercer la profesión de abogado por lo menos ocho años antes de su elección.
• Estar en el goce de los derechos de ciudadano y haberlo estado en los seis años anteriores al desempeño de su cargo.

El art. 179 de la Constitución estable los requisitos para ser juez de primera instancia:

• Ser salvadoreño.
• Del estado seglar.
• Abogado de la República.
• De moralidad y competencias notorias.
• Haber servido una judicatura de paz durante un año o haber obtenido la autorización para ejercer la profesión de abogado dos años antes de su elección.
• Estar en el goce de los derechos de ciudadano y haberlo estado los tres años anteriores al desempeño de su cargo.

El art. 180 de la Constitución establece que para ser juez de paz se requiere:

• Ser salvadoreño.
• Del estado seglar.
• Mayor de veintiún años.
• Abogado de la República.
• De moralidad y competencias notorias.
• Estar en el goce de los derechos de ciudadano y haberlo estado en los tres años anteriores a su nombramiento.

Además de cumplir con los requisitos constitucionales antes descritos, el Reglamento del CNJ adiciona otros requisitos para ser candidato en el proceso de selección (art. 78):

• Presentar el respectivo curriculum vitae, con los datos y documentos que exija el CNJ, a efecto de establecer su idoneidad para el cargo, a partir de su grado académico, nivel de estudios, cursos recibidos y otros aspectos que se consideren pertinentes.
• Someterse y aprobar el examen de preelección administrando por la Unidad Técnica de Selección en coordinación con la Escuela.
• Aprobar el curso básico de ingreso para aspirantes al puesto que se trate, impartido por la Escuela.
• Que los resultados obtenidos en la evaluación del curso respectivo, lo posicionen entre los mejores aspirantes; en caso de igualdad de resultados en los tres primeros lugares, en la nómina de propuestos se incluirán todos los que se encuentren en igualdad de condiciones. Como resultado de evaluación para toda prueba de conocimiento con fines de selección, inclusive cursos de ingresos, se establece como nota mínima de aprobación "6.0".

IV. DEBIDO PROCESO

Aspecto Normativo

1. Aspectos que se Evalúan en el Proceso de Selección de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia

Durante el proceso de evaluación para candidatos a magistrado de la Corte Suprema de Justicia, lo que se evalúa es la moralidad, competencia notoria e idoneidad señaladas en el art. 176 de la Constitución. Asimismo, el Reglamento del CNJ establece otros criterios que se deben tomar en cuenta (arts. 66 y 73), los cuales fueron descritos cuando tratamos los requisitos para los postulantes.

Asimismo, el art. 9 del Manual de Selección a Magistrados y Jueces manifiesta que son criterios aplicables a los candidatos a magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los siguientes: demostrar el grado académico, mediante titulo respectivo; demostrar su nivel académico, mediante la o las certificaciones de notas, en que conste un promedio general **no menor de seis punto cero**; haberse dedicado a la docencia en instituciones de educación superior, o la investigación jurídica, durante al menos cinco años en una rama especifica del derecho; demostrar sus conocimientos, competencia e idoneidad, de conformidad con los procedimientos establecidos y acuerdos del Pleno; haber escrito, en forma individual o colectiva, dos o más obras o trabajos de investigación para la comunidad jurídica; someterse a las evaluaciones técnicas de conducta, socio-laboral y profesional.

1.1. Aspectos que se Evalúan en el Proceso de Selección para Magistrados de Cámara de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz

La Unidad Técnica de Selección del CNJ hace una evaluación preliminar de los candidatos, a partir de los atestados que comprueben los requisitos constitucionales y los que exige la ley.

Además podrá tomar en cuenta lo siguiente (art. 81 Reglamento del CNJ):

- Vocación judicial;
- Preocupación por los derechos humanos;
- Solvencia moral y honradez reconocida;
- Domicilio del candidato;
- Edad;
- Tiempo de estar autorizado como abogado; y
- Resultado de evoluciones psicológicas y socio - laboral.

Asimismo, la Unidad Técnica de Selección solicita informes de la Sección de Investigación Profesional y al Departamento de Investigación Judicial de la Corte Suprema de Justicia; a la Fiscalía General de la República; Procuraduría General de la de la República; Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y a cualquier otra institución que estime conveniente, sin perjuicio de la información que le suministren las demás Unidades Técnicas del CNJ y la Escuela (art. 82 Reglamento del CNJ).

Una vez que el candidato haya aprobado el curso básico para aspirantes y si resultare favorable la investigación a la que nos hemos hecho referencia anteriormente, la Unidad de Selección Técnica cita a los candidatos preseleccionados para sostener entrevista personal y administrarles la evaluación psicológica y socio-laboral (art. 83 Reglamento del CNJ).

En el proceso existen casos de exoneración a pruebas para selección, y cuando se trate de reingreso a la Carrera Judicial en la misma materia, se puede exonerar del examen de preselección a los aspirantes que se consideren aptos para recibir el curso de capacitación que corresponda, teniendo en cuenta su experiencia profesional, laboral y/o docente.

Cuando se trate de magistrados de Cámara de segunda instancia y jueces de primera instancia, en cada caso particular y a propuesta de la Unidad Técnica de Selección, el Pleno del CNJ puede calificar y determinar a los abogados que reuniendo los requisitos constitu-

cionales, sean aptos para tales cargos y que no deben someterse a capacitación previa, en razón de su reconocida y destacada trayectoria profesional, acordando, en consecuencia, su inclusión en la terna que corresponda.

El otro caso es cuando se trate de magistrados de Cámara de segunda instancia y jueces suplentes que han ejercido funciones como interinos y que no hayan recibido el curso básico de capacitación correspondiente: pueden ser considerados aptos por el Pleno del CNJ para ocupar el cargo en propiedad (arts. 79 y 80 Reglamento del CNJ).

Además son criterios aplicables a los candidatos a magistrados de Cámara de segunda instancia, jueces de primera instancia y jueces de paz los siguientes: demostración de la autorización para el ejercicio de la abogacía; comprobación del grado académico, mediante el titulo respectivo; demostración del nivel académico, mediante la certificación de notas en que conste un promedio general de seis punto cero; haber participado y aprobado los requisitos establecidos en el Programa de Formación Inicial de Jueces o en el concurso de méritos por oposición, salvo los casos de exoneración para realizar pruebas de conocimientos, establecidos legalmente (art. 10 del Manual de Selección de Magistrados y Jueces).

2. Asignación de Puntaje en la Evaluación y Pautas de Evaluación para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia

En el caso salvadoreño no existe evaluación propiamente dicha para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Lo que se hace es constatar si cumplen los requisitos establecidos en la Constitución.

3. Posibilidades de Impugnación en las Etapas del Proceso

La única posibilidad de interponer un recurso es cuando el Pleno del Consejo publica el registro especial de los abogados elegibles y existe un abogado que cumple los requisitos exigidos por la Constitución y la ley.

CONCLUSIONES PARCIALES

El Consejo de la Judicatura interviene en la selección de todos los magistrados y jueces de El Salvador, incluso en la selección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Este hecho le otorga una gran capacidad de impacto dentro del Poder Judicial, aún cuando comparta estas funciones con la Asamblea Legislativa y la Corte Suprema.

Si bien la intervención de las asociaciones de abogados de todo el país le ortorga al sistema de selección un tinte más participativo, el Consejo parece tener cierta cuota de discrecionalidad en la selección de los nombres que integrarán las nóminas finales, aunque sea sólo entre aquellos que pasaron previamente por todos los filtros. La misma crítica le cabe tanto al Congreso como a la Corte Suprema, no en vano los propios jueces recomiendan al CNJ que "debe haber completa imparcialidad en la selección de abogados propuestos para ingresar al órgano judicial, conjugando virtudes como experiencia laboral y capacidad[19]".

Por su parte, el nivel de publicidad existente no facilita el control externo que debe ejercer la sociedad civil en el sistema de selección y nombramientos. Las únicas publicaciones que se presentan son cuando se hace el llamado a las asociaciones de abogados para que presenten candidatos para los cargos de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, luego el CNJ publica las nóminas en dos periódicos de mayor circulación nacional.

19 V. Revista "La Voz del Consejo" Nº 7, abril - mayo, año 2002.

En otra dirección, varios de los requisitos exigidos para cubrir los cargos como las evaluaciones que se realizan a los aspirantes, no se encuentran determinados claramente, ello permite que las apreciaciones de quienes tienen en sus manos decidir por un aspirante u otro puedan tener un grado mayor de discrecionalidad (por ejemplo, "solvencia moral" o vocación judicial"). A ello se suman las escasas posibilidades de revisión con las que cuentan los aspirantes y la sociedad civil en general.

Respecto del acceso igualitario, la existencia de la Carrera Judicial sumado a la preferencia legislativa por aquellos aspirantes que se hayan desempeñando en la administración de justicia, acota bastante la posibilidad de que se vaya conformando una judicatura más plural, fomenta la reproducción de prácticas conservadoras y alienta el carácter históricamente críptico que ha tenido el Poder Judicial. Esta homogeneidad también puede reforzarse por la participación final de la Corte Suprema de Justicia en la selección de magistrados y jueces de instancias inferiores.

C. SISTEMA DISCIPLINARIO Y DE REMOCIÓN

I. ASPECTOS GENERALES

Dentro de las atribuciones que la Constitución le asigna a la Corte Suprema de Justicia es nombrar a los Magistrados de la Cámara de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz de las ternas que le proponga el Consejo Nacional de la Judicatura; a los médicos forenses, y a los empleados de las dependencias de la misma; removerlos, conocer de sus renuncias y concederles licencias (art.182 atribución novena). A su vez, la Ley de la Carrera Judicial establece que la autoridad competente para imponer sanciones será la misma que tenga la facultad de nombrar al miembro de la Carrera señalado como infractor (art. 57), ello implica que la Corte Suprema es el órgano encargado de aplicar las sanciones disciplinarias.

En El Salvador, los sistemas de remoción y disciplina se encuentran integrados, la destitución constituye la sanción más grave dentro del sistema disciplinario. La Ley de la Carrera Judicial establece las siguientes categorías de faltas disciplinarias:

- Menos graves;
- Graves;
- Muy graves; y
- Remoción del cargo.

El rol que juega el Consejo Nacional de la Judicatura en el proceso disciplinario es prácticamente nulo, solamente interviene cuando una persona interesada interpone una denuncia ante él por irregularidades en los procedimientos jurisdiccionales[20]. Esto es, el Consejo de la Judicatura sólo comparte con la Corte Suprema de Justicia la investigación y la acusación de los magistrados, de acuerdo a quién tome conocimiento de la falta o de la denuncia, pero la decisión final siempre se encuentra en cabeza de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

II. IMPARCIALIDAD

Como lo expresamos en el párrafo precedente, la Corte Suprema de Justicia es quien tiene la facultad de aplicar las sanciones disciplinarias (incluida la sanción de remoción), así lo manifiesta el art.182 atribución novena.

Respecto de la separación funcional entre el órgano que acusa y el órgano que aplica la sanción se dan dos supuestos diferentes. El primer ellos, cuando una persona ha interpuesto una denuncia ante el Consejo de la

20 Se suprimió el inciso segundo del art. 75, declarado inconstitucional mediante sentencia 5-99 del 20/07/99, de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (D.O. Nº 146, Tomo 344 del 11/08/99) cuyo texto original era el siguiente: " La información recabada se anexará al expediente de evolución respectivo y sólo en el caso de apreciar que el funcionario denunciado hubiere incurrido en causal de remoción, se certificará el informe de la manera prevista en el art. 71 de esta ley y lo remitirá a la Corte Suprema para los efectos consiguientes, con notificación al funcionario denunciado".

Judicatura, el Pleno del Consejo instruye a la Unidad Técnica de Evaluación para que presente el informe correspondiente, y luego lo envía a la Corte Suprema para que aplique la sanción. El otro supuesto se da cuando interviene la Sección de Investigación Judicial de oficio, organismo que depende de la misma Corte Suprema de Justicia. En este último supuesto, la garantía de imparcialidad se vería viciada. En el primer supuesto, la distinción no es tan clara, ya que la participación del Consejo se limita a entregar el informe mencionado a la Corte, tal como lo describiremos más adelante.

III. IMPACTO FUNCIONAL

Tal como lo expresamos precedentemente, el Consejo de la Judicatura de El Salvador tiene una participación muy escasa dentro del sistema disciplinario de jueces y magistrados, esta función se encuentra en cabeza de la Corte Suprema de Justicia.

Respecto de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, no sé prevén mecanismos para la aplicación de sanciones y su remoción es una atribución que se encuentra en cabeza de la Asamblea Legislativa a través del voto calificado de dos tercios de sus miembros.

Los órganos que intervienen en proceso disciplinario contra los Magistrados de Cámaras de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz son la Unidad Técnica de Evaluación dependiente del Pleno del Consejo y la Sección de Investigación Judicial, que depende de la Corte, en los supuestos que describimos previamente. Quien tiene siempre la última palabra sobre la aplicación de una sanción es la Corte.

Como vemos, el impacto funcional del Consejo es bastante acotado, aunque puede intervenir, en el supuesto que llegue el caso a su conocimiento, negativamente. Esto es, puede decidir no remitir el informe a la Corte para que se aplique una sanción.

IV. DEBIDO PROCESO

1. Naturaleza Jurídica del Proceso de Remoción

Juan Romeo Laguna señala que la tipificación de los comportamientos disciplinarios para jueces y magistrados es de suma importancia por la incidencia que pueden tener en la independencia judicial y en la atribución en exclusiva a aquellos de la potestad jurisdiccional, en donde lo disciplinario se puede convertir en un mecanismo de control ideológico, de inducción a la domesticidad jerárquica o seguimiento incondicional de la voluntad social o política que se identifica, por supuesto, con el partido gobernante de turno[21].

El sistema disciplinario que se utiliza para sancionar a los magistrados de Cámara de segunda instancia, jueces de primera instancia y jueces de paz, carece de garantías procesales como es la imparcialidad, ya que quienes aplican las sanciones son los mismos que nombran a dichos funcionarios. La Constitución establece en el art. 11 el derecho al debido proceso legal que tiene toda persona, sin importar su condición de clase, raza, religión, etc.

Dentro de los principios básicos relativos a la independencia de la Judicatura[22], se establece que toda acusación o queja formulada contra un juez por su actuación judicial y profesional se tramitará con prontitud e imparcialidad con arreglo al procedimiento pertinente. El juez tendrá derecho a ser oído imparcialmente.

21 Ver: Libro Blanco Sobre la Independencia del Poder Judicial y la Eficacia de la Administración de Justicia en Centroamérica, p. 49.
22 Adoptados por el Séptimo Congreso de la Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por Asamblea General en sus resoluciones 40/146 del 13 de diciembre de 1985.

2. El Procedimiento

Le corresponde a la Corte Suprema de Justicia remover a los empleados, Magistrados de Cámaras de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz. Asimismo, es atribución del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, tramitar las diligencias para la imposición de sanciones disciplinarias y dar cuenta a la Corte en Pleno.

En este sentido, es la Sección de Investigación Judicial de la Corte Suprema de Justicia, la encargada de darle inicio a la investigación de los casos de su conocimiento y elaborar un informe con todos los hechos que se le imputan a los jueces, para luego dar cuenta al Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Es la Corte en Pleno quien decide la sanción a imponer. El procedimiento disciplinario puede iniciarse de oficio o mediante denuncia verbal o escrita.

De igual manera interviene el Consejo Nacional de la Judicatura, cuando tiene conocimiento de una denuncia contra los jueces, la cual da inicio al proceso de investigación de oficio e inmediatamente elabora un informe y lo envía a la Corte Suprema de Justicia para que imponga la sanción recomendada de acuerdo a lo establecido en la ley de la Carrera Judicial. En este caso, la labor que realiza el Consejo es en calidad de colaborador de la Corte Suprema.

El procedimiento sancionatorio se puede iniciar de oficio o mediante denuncia que puede ser verbal o escrita, luego es impulsado, oficiosamente, si es admitida la denuncia y se resuelve iniciar el procedimiento, se da audiencia por tres días al presunto infractor, luego con la contestación o sin ella se abre aprueba por quince días, transcurrido dicho término el procedimiento queda en estado de pronunciarse la resolución que corresponda, debiéndose pronunciar la resolución definitiva en el plazo de quince días, lo cual se hará conforme a las reglas de la sana crítica.

3. Los Recursos

La resolución que mencionamos precedentemente admite recurso de revocatoria ante la Corte Suprema de Justicia, las sanciones disciplinarias impuestas se hacen efectivas por el mismo funcionario que las ha dictado.

4. Las causales de destitución

Dentro de los objetivos que se establecen en la Ley de la Carrera Judicial es la de aplicar sanciones disciplinarias a sus miembros (art. 1 de la Ley de la Carrera Judicial).

Como ya lo mencionamos, el régimen disciplinario para Magistrados de Cámara de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y Jueces de paz se clasifica las faltas en *menos graves, graves y muy graves* y clasifica del mismo modo el tipo de sanciones a aplicar: menos graves, graves, muy graves, remoción del cargo.

La Constitución establece en su art. 186 que la Ley de la Carrera Judicial regulará el tipo de sanciones disciplinarias a aplicar a los funcionarios judiciales. Las sanciones correspondientes por esas infracciones pueden ser: amonestación verbal o escrita, para las infracciones menos graves; suspensión en el desempeño del cargo de tres a quince días, para las infracciones graves; suspensión de mas de quince días a sesenta en el caso de las infracciones muy graves.

Para la remoción del cargo, se establece una tipificación especial de conductas que determinan los motivos por los que puede ser impuesta esta sanción (art. 55 de la Ley de Carrera Judicial):

- Por haber sido suspendido dentro de un periodo de dos años por mas de dos veces;
- Ineptitud o ineficiencia manifiesta en el desempeño del cargo;
- Abuso de autoridad, atribuyéndose funciones que la ley no le confiere;
- Inasistencia a sus labores por más de ocho días consecutivos sin causa justificada;

- Haber sido condenado por delito;
- Propiciar, auspiciar, organizar o dirigir huelgas, paros o abandonos colectivos de trabajo;
- Ejercer el cargo no obstante carecer de los requisitos legales para su desempeño;
- Solicitar o recibir dádivas, promesas o favores de los interesados en los procesos, ya sea en forma directa o por interpósita persona;
- Asesorar en asuntos judiciales; y
- Hacer constar en diligencias judiciales hechos que no sucedieron o dejar de relacionar los que sucedieren.

Respecto de la destitución de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia es la inexistencia de las causales de destitución y la de un procedimiento reglado para llevarlas a la práctica, la Constitución solamente expresa que responderán por los delitos oficiales y comunes (art.236). A pesar que la Ley de la Carrera Judicial establece que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia se les aplicará esta ley, durante el periodo para el que han sido electos (art.2).

5. Participación de la Sociedad Civil

No existe una participación de la sociedad civil en los procedimientos de remoción. Cuando se ha dado la participación es a través de decretos legislativos temporales y de una forma limitada, es decir, para revisar expedientes o elaborar informes. Como lo mencionamos previamente, la participación de la sociedad civil se limita a la formulación de la denuncia.

V. CONCLUSIONES PARCIALES

De acuerdo a lo planteado anteriormente, podemos afirmar que el órgano que acusa es el mismo que sanciona, ya que no existe un ente independiente que sancione y acuse, si no que es la misma Corte Suprema de Justicia que interviene en todo el proceso y se auxilia de la Sección de Investigación Judicial, ente dependiente de la misma Corte. Por otro lado, la función que realiza el CNJ en dicha materia es de colaboración.

Como vemos, el impacto funcional del Consejo es bastante acotado, aunque puede intervenir, en el supuesto que llegue el caso a su conocimiento, negativamente. Esto es, puede decidir no remitir el informe a la Corte para que se aplique una sanción.

El 14 de septiembre de 1992, la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho FESPAD, hace una propuesta de reformas administrativas para atribuírselas al Consejo Nacional de la Judicatura, entre ellas, la facultad disciplinaria sobre Jueces y Magistrados de Cámara.

Dentro de la propuesta de reforma al artículo 187 de la Constitución formulada por varias organizaciones de la sociedad civil en 1994, mencionada con anterioridad, la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador (FEDAES) y la Comisión de la Verdad se sumaron a esta iniciativa y propusieron que el Consejo de la Judicatura sea quien tenga la facultad de remover y aplicar sanciones administrativas a los magistrados. Por el momento, no se ha llegado a ningún acuerdo sobre este punto.

A finales de 2000, el Consejo Nacional de la Judicatura informó a la Corte de ciertas irregularidades en la obtención en universidades privadas de títulos profesionales por parte de algunos jueces, lo que da inicio a una investigación y depuración del órgano judicial. Sin embargo, la depuración se da de una forma parcial, violentando principios constitucionales del debido proceso en donde no se clasifican adecuadamente las irregularidades encontradas y a los investigados en situación de poseer título irregular que equivale, para algunas instituciones, nacionales e internacionales, así como para la prensa, a tener título falso.

A la Corte Suprema de Justicia le basta con tener la robustez moral de prueba para proceder a la destitución a los jueces, situación que es atentatoria contra el principio de independencia judicial y el debido proceso. El sábado 31 de agosto de 2002, se dio inicio con

la destitución de 10 jueces, aplicando para ello -como dijimos anteriormente- la robustez moral de prueba.

Como fruto de esta experiencia, también se incluyo en las propuestas de reforma un nuevo texto para el artículo art. 55 de la Ley de Carrera Judicial, que establece las causales de remoción. La propuesta elaborada expresaba lo siguiente:

Art.1. Sustitúyase el art.55 de la manera siguiente:

Art. 55. "d) Inasistencia a sus labores sin permiso o sin causa justificada, durante dos días laborales completos y consecutivos; o durante tres días no consecutivos en un mismo mes calendario, entendiéndose por tales en este último caso no sólo los días completos sino aun los medios días (...) g) Haber obtenido la autorización para ejercer la abogacía, presentando para ello título o atestados falsos o simulados; o ejercer el cargo sin reunir los demás requisitos legales para su desempeño, h) Incurrir, por acción u omisión, en actos de corrupción en el desempeño de sus funciones o con motivo de éstas, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar.

En el caso del inciso e), la remoción se acordará con solo la certificación que el tribunal respectivo remita a la Corte Suprema de Justicia.

Si fueren removidos funcionarios o empleados que necesitan autorización de la Corte Suprema de Justicia o de alguna de sus Salas, para el desempeño de su cargo, la remoción de ellos producirá la revocatoria de la autorización respectiva".

Además, se adiciona el art. 55 Bis. "Para los efectos de la letra h) del artículo anterior, se entenderá que también constituye acto de corrupción el aumento de capital de los miembros de la Carrera Judicial, notablemente superior al que normalmente hubieren podido tener, en virtud de las remuneraciones o sueldos que haya percibido legalmente y de los incrementos de su capital o de sus ingresos por cualquier causa justa.

Los miembros de la Carrera Judicial, están obligados a declarar el estado de su patrimonio ante la Corte Suprema de Justicia, al tomar posesión de su cargo y al finalizar el mismo y además, periódicamente, cada dos años durante el ejercicio de sus funciones".

Al poder de la Corte Suprema en materia de disciplina y remoción se suma otro hecho, la imposibilidad de recurrir o revisar sus resoluciones por un órgano distinto.

D. ESCUELA JUDICIAL

I. IMPACTO FUNCIONAL

Aspecto Normativo

1. Dependencia Institucional

El art. 187 inciso segundo de la Constitución establece: "Será responsabilidad del Consejo Nacional de la Judicatura, la organización y funcionamiento de la Escuela de Capacitación Judicial, cuyo objeto es el de asegurar el mejoramiento en la formación profesional de los jueces y demás funcionarios judiciales". Asimismo, el art. 35 de la Ley del CNJ determina que le corresponde al Pleno del Consejo la organización de la Escuela de Capacitación Judicial.

También, la Ley de la Carrera Judicial desarrolla el precepto constitucional en su art. 75: "La Escuela Judicial será el órgano que diseñará los programas de capacitación, actualización de conocimiento y formación teórica y práctica, para lo cual contará con el personal docente necesario".

2. Composición del Órgano Directivo del la Escuela de Capacitación Judicial

La organización de la Escuela de Capacitación Judicial cuenta con una dirección y una subdirección, las cuales son nombradas por el Pleno del Consejo, dentro de los requisitos que la ley exige para magistrados de Cámara de segunda instancia, con el requisito adicional de que se hayan distinguido en la docencia universitaria y profesional. Luego del concurso por oposición para optar a los cargos en mención, duran en sus funciones un período de tres años, pudiendo ser reelectos.

La estructura de la Escuela de Capacitación Judicial es la siguiente:

- Dirección;
- Subdirección; y
- Biblioteca

Secciones especializadas de la Escuela:

- Académica;
- Administrativa; y
- De Investigación

Unidades de producción de la Escuela:

- De apoyo Audiovisual; y
- De Documentos

3. ¿Es Requisito Haber Concurrido a la Escuela Judicial para Acceder a la Magistratura o Ascender en la Carrera Judicial?

En el caso de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, no es requisito pasar por la Escuela de Capacitación Judicial. Los cargos responden a criterios político partidarios, más que a una verdadera carrera judicial.

Para el ingreso a los cargos de magistrados de Cámara de segunda instancia, jueces de primera instancia y jueces de paz es necesario pasar por la Escuela de Capacitación Judicial y por oposición. Aunque la ley establece una excepción si el aspirante por sus atestados o el resultado de los concursos garantizare su idoneidad. En este caso, no es requisito exigible el paso por la Escuela de Capacitación Judicial (art.15).

Asimismo, el Reglamento y la Ley del CNJ establecen la obligación de los magistrados de Cámara y jueces de recibir las capacitaciones en las que se incluyere; de igual manera, todo aspirante al desempeño de la judicatura en cualquiera de sus grados o materias (art. 33 y 44).

4. ¿Suma una Parte Importante del Puntaje en la Evaluación de Antecedentes Haber Concurrido a los Cursos de la Escuela de Capacitación Judicial?

Las evaluaciones que realiza el CNJ son importantes para los antecedentes de los jueces, ya que el Consejo propone a la CSJ sanciones disciplinarias, hacer recomendaciones correctivas y recomendaciones de méritos. Para ello retoma la tipificación de satisfactorio y no satisfactorio. Aquellos jueces que hayan obtenido una evaluación global de 85% hasta 100% tienen la recomendación de méritos.

El art. 65 de la Ley del CNJ establece que la evaluación tendrá como principales objetivos:

- Calificar objetivamente la idoneidad del funcionario evaluado;
- Recopilar la información necesaria para las promociones, ascensos y sanciones;
- Establecer fortalezas y descubrir debilidades en el desempeño del cargo; y,
- Contribuir al fortalecimiento y pleno desarrollo de la Carrera Judicial.

5. De Acuerdo con la Legislación, ¿Cuáles son los Fines por los que se Concurre a la Escuela de Capacitación Judicial?

De acuerdo con el artículo 39 de la Ley de Consejo de la Judicatura, los objetivos de la Escuela de Capacitación Judicial son los siguientes:

- Asegurar la capacitación técnica y profesional de los magistrados y jueces y demás

funcionarios judiciales y destinatarios de sus servicios;

• Fortalecer a las instituciones del sistema de administración de justicia y de las entidades o sectores vinculados con éste;

• Contribuir a la formación integral de los capacitandos, en cuanto conocimientos, habilidades y actitudes;

• Ofrecer una capacitación que responda a las necesidades reales de sus destinatarios y a los objetivos de las instituciones a las que éstos pertenecen;

6. De Acuerdo con la Legislación, ¿a Quiénes Capacita la Escuela de Capacitación Judicial?

El art. 187 inciso segundo establece que es responsabilidad de la Escuela de Capacitación Judicial, el mejoramiento de la formación profesional de los jueces y demás funcionarios judiciales.

Además, la Ley del CNJ señala que proporcionará cursos a los aspirantes a la magistratura, a los sectores que por acuerdo del Pleno presten sus servicios y a los sectores que por su potencialidad, puedan contribuir al perfeccionamiento del sistema de administración de justicia (art. 39).

7. ¿Cuáles son los Requisitos Establecidos por la Legislación para Aprobar los Cursos en la Escuela de Capacitación Judicial?

En primer lugar, cumplir con los requisitos establecidos por la Constitución para cada cargo; luego asistir a los cursos y aprobarlos con una nota mínima de seis punto cero (art. 33 del Reglamento del CNJ).

Aspecto Empírico

Con una visión futurista, en el año 2001, el CNJ a través de la Escuela de Capacitación Judicial dio inició a un nuevo programa de formación denominado "Formación Inicial de Jueces" mediante el cual se pretende modificar sustancialmente el ingreso a la Carrera Judicial, ya que el programa comprende dos años de formación integral para los futuros jueces. Los participantes en el programa tienen una beca remunerada para estar a tiempo completo en su formación. Este proyecto es apoyado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con un monto de $ 180.000,00.

El curso de formación tiene una duración de dos años y dos componentes. El primero enfatiza en la formación teórica, mientras que el segundo, sin abandonar la formación conceptual, busca la confrontación de la teoría con la realidad mediante visitas a los juzgados.

Durante el segundo semestre de 2002, la Escuela de Capacitación Judicial impartió 112 cursos en 13 áreas temáticas: Derecho de Menores, Derecho Constitucional, Derecho Penal, Derechos Humanos, Derecho de Familia, Justicia y Género, Resolución Alternativa de Conflictos, Básico de Ingreso y Formación Inicial, Capacitación para Capacitadores, Derecho Civil, Derecho Procesal General y Procesal Civil, Técnicas de Oralidad y Transdisciplinarias e Instrumentales.

Los participantes de los cursos provienen de diferentes sectores. Entre ellos tenemos principalmente jueces, colaboradores jurídicos, defensores públicos, miembros de la Corte de Cuentas, del Ministerio de Gobernación, del Consejo Nacional de la Judicatura, litigantes.

A continuación, presentamos un cuadro comparativo de los cursos impartidos por la Escuela de Capacitación Judicial, comprendidos entre 1999 y 2002.

AÑO	N° DE CURSOS IMPARTIDOS	N° DE PARTICIPANTES
1999	561	13.563
2000	439	11.558
2001	372	8.152
2002	289	7.503
Total	**1.661**	**40.776**

Fuente: Memorias de Labores del CNJ

II. PLURALISMO

1. Personas Encargadas de la Enseñanza

Jueces, defensores públicos, fiscales, abogados independientes, catedráticos de diferentes universidades del país y profesores extranjeros.

2. ¿Quién Elabora los Planes de Estudio?

Dentro de las atribuciones que tiene el director de la Escuela de Capacitación Judicial está la de elaborar el Plan Anual de Capacitación de la Escuela, de acuerdo a las previsiones presupuestarias y someterlo al Pleno, a más tardar sesenta días antes de que se inicie el año académico.

3. Contenidos de los Cursos

Los programas regulares que desarrolla la Escuela deben comprender eventos y actividades sobre:

• Formación profesional, técnica, científica y ética;

• Actualización de conocimientos jurídicos, legales y habilidades gerenciales;

• Temas asociados con el estudio e investigación de la problemática del Sistema de Administración de Justicia.

4. ¿Existe un Mecanismo de Evaluación o Seguimiento del Impacto de la Capacitación que Brinda la Escuela?

La Escuela hace un seguimiento de las evaluaciones y cursos impartidos. Sin embargo no existe un mecanismo adecuado que nos indique el impacto que causan las capacitaciones a los operadores judiciales y demás sectores.

Al no pedirle al aspirante que pase por la Escuela de Capacitación Judicial, se abre un espacio para la arbitrariedad y violación del principio de igualdad de los aspirantes a la judicatura.

El CNJ lleva un Manual de Selección que garantiza la objetividad, igualdad e idoneidad, respecto de la selección y formación de las ternas de candidatos.

Los registros que lleva el CNJ de los postulantes son:

• Experiencia en las materias jurídicas y méritos profesionales;

• Capacitación recibida y nota de evaluaciones, en su caso;

• Cargos desempeñados en las instituciones del Estado, época y duración de los mismos;

• Obras de investigación científica publicadas y experiencias docentes;

• Estado o resultado de quejas o denuncias, presentadas y resueltas ante las instancias correspondientes en los cinco años anteriores.

Según miembros del Consejo Nacional de la Judicatura, los problemas que se enfrentan en el desarrollo de la función de selección son:

• La cantidad de denuncias pendientes de resolución en la Corte Suprema de Justicia, que no permiten tener una información actualizada sobre la conducta de integrantes del banco de elegibles;

• La tardanza de la Corte Suprema de Justicia en nombrar a las ternas que le envía el CNJ. Ello bloquea temporalmente a las personas que integran dichas ternas, pues no sabiendo quién de ellos será nombrado, ninguno podrá ser incorporado en otra terna;

• La tardanza de la CSJ en definir la legalidad o ilegalidad de la situación académica de funcionarios judiciales, que genera incertidumbre en los mismos y complicación para actualizar la información en el banco de los elegibles;

• El sistema de suplencias, que como ya se le planteó a la CSJ en reuniones de trabajo conjunto que excepcionalmente se tuvieron, es inadecuado, complicado y extremadamente oneroso, por lo que se debería cambiar, creando un banco de suplentes;

• La escasez de candidatos en el banco de elegibles para algunos lugares del territorio nacional y para algunas materias;

• El número de nombramientos que realiza la CSJ, sin previa solicitud de ternas al CNJ, por considerarlos ascensos y traslados, pese a que el Pleno ha sostenido su criterio apegado a la norma constitucional, de que todo nombramiento debe surgir de las ternas presentadas por el Consejo.

5. La Escuela Interviene

Dentro del CNJ existen dos unidades técnicas que se encargan de la selección de postulantes a jueces y otra de la evaluación. Éstas deberán trabajar en coordinación con otras dependencias del Consejo, y dentro de ellas se encuentra la Escuela de Capacitación Judicial.

Una de las atribuciones que le corresponden a la Unidad Técnica de Selección es administrar los procesos técnicos de promoción, reclutamiento y selección para someter al Pleno las nóminas de precandidatos para magistrados de la Corte Suprema de Justicia, así como para el nombramiento de magistrados de Cámara de segunda instancia, jueces de primera instancia y jueces de paz, aplicando las reglas que sobre ascensos y traslados prescribe la Ley de la Carrera Judicial.

La Unidad Técnica de Evaluación dentro de una de sus atribuciones tiene la de administrar y mantener actualizados los registros, expedientes y estadísticas que hace sobre la función de evaluación.

6. La Escuela Capacita a...

En 1997-1998, se modifica el enfoque de las capacitaciones por la necesidad de buscar un plan más integral y por la aprobación de las nuevas leyes penales. Asimismo se establecen relaciones y convenios de instituciones del sector justicia y de la seguridad pública con la Escuela de Capacitación Judicial, lo cual propicia un nuevo incremento de las responsabilidades de la Escuela.

El plan de Capacitación de 1998 contempla los siguientes componentes:

• Gerencia y organización;
• Capacitación institucional;
• Cultura organizacional;
• Desempeño en el puesto;
• Cursos básicos de ingresos para aspirantes;
• Cursos básicos de inducción;
• Cursos específicos de modernización y actualización;
• Proyección a la comunidad (en este ámbito la cobertura se extiende a litigantes, docentes universitarios y estudiantes);
• Capacitación a capacitadores; e
• Investigación científica.

Actualmente la Escuela ha reducido su cobertura, pues sus esfuerzos están encaminados principalmente a capacitar jueces y aspirantes a jueces, ya que los fiscales y defensores públicos tienen proyectado fortalecer sus propias escuelas de formación.

Por otro lado, quienes asisten a la Escuela deben aprobar los cursos para su hoja de vida en la Carrera Judicial.

Dentro del Consejo existe la Unidad de Selección, que es la encargada de llevar los registros actualizados de los jueces en sus diferentes materias, tomando en cuenta los siguientes aspectos:

• Experiencia en las materias jurídicas y méritos profesionales;
• Capacitación recibida y notas de evaluación, en su cargo;
• Cargos desempeñados en las instituciones del Estado, época y duración de los mismos;
• Obras de investigación científica publicadas y experiencia docente; y
• Estado o resultado de quejas o denuncias, presentadas y resueltas ante las instancias competentes en los cinco años anteriores.

Para los nuevos aspirantes a jueces los cursos que imparte la Escuela son diferentes y además se está experimentando un nuevo proyecto de formación inicial de jueces que permita tener una mayor calidad de los juzgadores y

se promueva desde ese momento la Carrera Judicial.

CONCLUSIONES PARCIALES

Dentro de esta esfera, el impacto funcional del Consejo de la Magistratura es muy alto y ello tiene también cierta repercución dentro del Sistema de Carrera Judicial y de Selección de Magistrados, con las salvedades hechas en el apartado B de este trabajo.

Las últimas propuestas de reformas presentadas por la Corte ante la Asamblea Legislativa, pretenden quitarle al Consejo Nacional de la Judicatura la facultad de organizar la Escuela Judicial al querer reformar el art. 35 de la Ley del Consejo de la Magistratura. El texto que la Corte propone es el siguiente: "La Corte Suprema de Justicia establecerá programas de capacitación de los miembros de la Carrera Judicial; para este efecto coordinará con el Consejo Nacional de la Judicatura, o con instituciones nacionales o internacionales, y concederá las licencias con goce de sueldo a que hubiere lugar. En todo caso se preferirán las actividades investigativas en el campo jurídico".

A pesar de todas estas capacitaciones, muchos jueces señalan que no son invitados a los cursos impartidos por la Escuela y que siempre asisten a ellos las mismas personas.

E. ADMINISTRACION FINANCIERA

I. IMPACTO FUNCIONAL

1. Estructura Orgánica

En cuanto a la elaboración del presupuesto y su ejecución, el Consejo Nacional de la Judicatura es independiente al igual que la Corte Suprema de Justicia.

El gerente general, en coordinación con la Unidad Técnica de Planificación y Desarrollo y la Unidad Financiera Institucional -todas entidades del CNJ-, son las encargadas de elaborar el anteproyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos del Consejo, así como su respectivo régimen de salarios, atendiendo a las políticas presupuestarias del Estado (art. 96 Reglamento del CNJ).

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia elabora su propio presupuesto de sueldos y gastos de la administración de justicia (art. 182 Nº 13 Constitución).

II. INDEPENDENCIA

1. Gestión del Presupuesto

La Constitución de la República establece que le corresponde anualmente al órgano judicial una asignación no inferior al seis por ciento de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado.

Además, una de las atribuciones que tiene el órgano judicial es elaborar el proyecto de presupuesto de los sueldos y gastos de la administración de justicia y remitirlo al órgano ejecutivo para su inclusión sin modificaciones en el Proyecto del Presupuesto General del Estado. Los ajustes presupuestarios que la Asamblea Legislativa considere necesario hacer al proyecto, se harán en consulta con la Corte Suprema de Justicia. Según la Ley del Presupuesto para el año 2002, el órgano judicial tiene asignado $ 112.873,095.

Por su parte, el Consejo Nacional de la Judicatura a través del Pleno aprueba el anteproyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos del Consejo, así como su respectivo régimen de salarios, atendiendo a las políticas presupuestarias del Estado, y lo remite al órgano ejecutivo, a más tardar en el mes de mayo, para su inclusión como Presupuesto Especial en el Presupuesto General del Estado (art. 78 Ley del CNJ).

Con lo expuesto anteriormente, el Consejo Nacional de la Judicatura tiene su propio presupuesto y es independiente al del órga-

no judicial. El presupuesto para el Consejo Nacional de la Judicatura para 2002 fue de $ 4.665,885.

2. Administración de los Recursos y Bienes del Poder Judicial

La Constitución y la Ley de la Carrera Judicial establecen que la administración de los recursos financieros, humanos y materiales es competencia de la Corte Suprema de Justicia.

III. TRANSPARENCIA

1. Mecanismos de Control

La Constitución en su art. 195, establece que la fiscalización de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del presupuesto en particular estará a cargo de la Corte de Cuentas de la República, organismo independiente de los tres poderes del Estado, por lo que la CSJ y el CNJ están sujetos a la fiscalización de la Corte de Cuentas de la República, de conformidad a los alcances de las disposiciones descritas en el Sistema Nacional de Control y Auditorías de la Gestión Pública, contenidas en la Ley de la Corte de Cuentas de la República.

En el caso del CNJ, la ley establece varios mecanismos para el control del presupuesto. Algunos de ellos son:

• El Pleno del Consejo emite los reglamentos y manuales específicos que regulan los sistemas de nombramiento y contratación de personal, suministros, tesorería, contabilidad y más que requiera su administración financiera y operacional.

• Toda transferencia de fondos entre partidas del Presupuesto del Consejo, será acordada en Pleno.

• La auditoría interna del Consejo efectuará los controles de las operaciones, actividades y programas de sus dependencias. Los informes de auditoría interna deberán presentarse mensualmente al Pleno del Consejo, para que tome las medidas pertinentes.

• El Pleno del Consejo podrá contratar servicios de auditoría externa.

F. ADMINISTRACIÓN DEL PERSONAL DEL PODER JUDICIAL

I. IMPACTO FUNCIONAL

1. La Función de Administración de Personal del Poder Judicial

Como ya se señalo anteriormente, una de las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia es la de administrar a todo el órgano judicial como un ente independiente. Por su parte, el Consejo Nacional de la Judicatura administra su propio personal.

2. Evaluación Periódica del Desempeño en sus Funciones de los Integrantes del Poder Judicial

Con relación a las evaluaciones de los funcionarios judiciales, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha emitido una sentencia, la cual señala: "Los aspectos que pueden ser sujetos a evaluación e investigación en la actividad de los funcionarios judiciales por el Consejo Nacional de la Judicatura son los administrativos, no los relativos a la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado -los jurisdiccionales- los cuales sólo pueden ser objeto de revisión por el sistema de recursos" (1999-5-99).

La Ley del Consejo Nacional de la Judicatura establece que el proceso de evaluación de la actividad judicial de los magistrados de Cámara de segunda instancia, jueces de primera instancia y jueces de paz es de carácter administrativo y su ejecución le corresponde al Consejo a través de la Unidad Técnica de Evaluación. Se realiza por lo menos cada seis meses y tiene como objetivos principales:

• Calificar objetivamente la idoneidad del funcionario evaluado.

• Recopilar la información necesaria para las promociones, ascensos y sanciones.

• Establecer fortalezas y descubrir debilidades en el desempeño del cargo.

• Contribuir al fortalecimiento y pleno desarrollo de la Carrera Judicial.

Por otro lado, el Reglamento del CNJ señala en su art.86 que la evaluación que realiza el Consejo es el proceso permanente y sistemático que permite medir en forma cuantitativa y cualitativa la actividad judicial realizada por los magistrados y jueces, comparando su actuación real con normas y criterios de rendimiento legales y técnicos predeterminados, a efectos de aportar información y elementos para la toma de decisiones que tengan relación con la Carrera Judicial y el desarrollo profesional de los funcionarios evaluados, tales como ascensos, traslados, distinciones especiales, llamadas de atención, remociones, procesos de mejoramiento por la vía de capacitación y otros aspectos similares.

Las evaluaciones que ha realizado el Consejo a través de su Unidad Técnica de Evaluación, han sido objeto de críticas por parte de los jueces, ya que argumentan que los evaluadores no son las personas más idóneas y que, en algunas ocasiones, han invadido la independencia de los juzgadores al revisar las resoluciones emitidas.

En ese sentido, el actual Consejo Nacional de la Judicatura decidió suspender las evaluaciones y someter a los evaluadores a un examen para superar las deficiencias.

Durante los últimos cuatro años se han evaluado a los siguientes jueces:

AÑO	ACTIVIDAD
1999	Pleno del Consejo revisa expedientes y aprueba evaluación de 322 jueces de paz, se envían los resultados a la CSJ.
2000	Evaluadores realizan 376 visitas de campo en diferentes tribunales del país, se envían los resultados de 322 evaluaciones de Juzgados de Paz, 46 Juzgados de Instrucción y 31 Tribunales de Sentencia a la CSJ.
2001	Se realizan visitas de campo a 150 Juzgados de Paz. Se regan resultados 160 evaluaciones de Juzgados de primera instancia en diferentes materias y Cámaras de segunda instancia a la CSJ.
2002	Aprobación de evaluaciones de 204 Juzgados de Paz.

CONCLUSIONES PARCIALES

En 1990, la Comisión Revisora de la Legislación Salvadoreña (CRELESAL)[23], presentó un estudio sobre la problemática de la Administración de Justicia en El Salvador, en el cual advertía la necesidad de que la CSJ encomendara muchas de sus funciones administrativas a otro ente, considerando el más idóneo al CNJ.

Es aceptable afirmar que ha logrado alguna cuota de independencia con las reformas constitucionales pero, a pesar de ello, aún existe por disposición constitucional y por ley, una alta concentración de funciones en la CSJ y en especial en el presidente de la misma, situación que -tal como lo señaló en su momento la Comisión de la Verdad dentro los Acuerdos de Paz, y aún en la actualidad- menoscaba seriamente la administración de justicia.

Es preciso mencionar que la CSJ, aparte de su función jurisdiccional tiene otras funciones meramente administrativas según lo señala la Constitución de la República, Ley Orgánica Judicial, la Ley de la Carrera Judicial y Ley del Consejo Nacional de la Judicatura. La actividad meramente administrativa no permite que el

23 En 1985 se crea la Comisión de la Legislación Salvadoreña (CORELESAL), con el auspicio de la Agencia para el Desarrollo Internacional del gobierno de Estados Unidos (AID). Según Decreto Legislativo Nº 39 de fecha 13 de junio de 19985, publicado en el Diario Oficial Nº 131, Tomo 288 del 12 de julio del mismo año.

máximo tribunal se dedique a administrar justicia. De cada tres funciones que realiza, dos son de administrar y sólo una de juzgar.

Así tenemos por ejemplo que la CSJ debe ocuparse entre otras funciones de administrar Recursos Humanos, Administración Ejecutiva, Auditoria Interna, Finanzas, Planificación, Servicios Administrativos, la Sección de Investigación Profesional, Sección de Investigación Judicial, Sección de Probidad, Sección del Notariado, etc.

Por ello, en tanto la CSJ siga manteniendo bajo su cargo funciones administrativas y jurisdiccionales seguirá generando un menoscabo a la administración de justicia, manteniendo una alta mora judicial ya que ningún ciudadano desconoce que los procesos que llegan a las diferentes Salas de la Corte, esperan años para ser resueltos, contribuyendo con ello a la dilación indebida de los procesos ventilados, retardando y denegando el acceso a la justicia.

CONCLUSIONES GENERALES

Si bien la Constitución establece que el Consejo Nacional de la Judicatura es un órgano independiente en el ejercicio de sus funciones, tanto su integración en manos del Órgano Legislativo como la intervención de la Corte Suprema de Justicia en funciones que correponderían por principio al Consejo, desvirtúan esta cualidad.

En cuanto a su integración, si bien la ley exige una mayoría calificada de dos tercios al Organo Legislativo tanto para designar como para remover a los Consejeros, la ausencia de un mecanismo claro de remoción sumado a la existencia de causales poco precisas y al corto período de duración de éstos en el cargo, hacen que el Consejo quede sujeto a las variaciones del escenario político partidario representado en el Poder Legislativo y, en consecuencia, pone en peligro la integridad del Consejo.

A su vez, el período de duración en el cargo de tres años, trae como consecuencia que los Consejeros no puedan desarrollar planes de trabajo a largo plazo, darles seguimiento y además se corre el riesgo de que en cualquier momento los avances que ha tenido el Consejo se traduzcan en retrocesos con el cambio constante de sus miembros.

A este aspecto debemos sumarle el hecho que la Constitución y la ley del Consejo le otorgan pocas funciones si se tienen como parámetro otros Consejos de la Judicatura que se establecieron a nivel regional

Cabe destacar, por otro lado, que el Consejo tiene la facultad de proponer las ternas para la selección de magistrados de la Corte Suprema a la Asamblea Legislativa. Esta atribución extendida en el tiempo generará con las sucesivas renovaciones de los miembros de la Corte (en unos años todos los integrantes de la Corte Suprema habrán pasado por el tamiz del Consejo) un equilibrio de poder distinto entre ambos órganos, aun cuando el procedimiento de selección el Consejo de la Judicatura no tenga una intervención exclusiva.

Con respecto a su integración, podemos concluir que desde el diseño normativo, el Consejo de la Judicatura no fue pensado como un órgano plural por varios motivos. El primero de ellos es la ausencia de cupos para accedan al cargo los sectores históricamente desaventajados de la sociedad salvadoreña. Este aspecto se encuentra agravado por el mecanismo de votación adoptado por la Asamblea Legislativa, en donde no existe la posibilidad que el sector minoritario tenga un representante en el Consejo.

El segundo motivo responde a la exigencia de que los Consejeros sean abogados, dejando en claro que la justicia -sobre todo la función de mejorarla, objetivo subyacente a la creación del Consejo- es una materia sobre la cual sólo pueden discutir los técnicos del derecho, restándole de este modo valor democrático a la institución. A su vez, no se ha tenido en

cuenta la diversidad de funciones que debe enfrentar el Consejo que requieren de un trabajo profesional interdisciplinario.

Respecto del sistema de selección, el Consejo de la Judicatura interviene en la selección de todos los magistrados y jueces de El Salvador, incluso en la selección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Este hecho le otorga una gran capacidad de impacto dentro del Poder Judicial, aun cuando comparta estas funciones con la Asamblea Legislativa y la Corte Suprema.

Si bien la intervención de las Asociaciones de Abogados de todo el país le ortorga al sistema de selección un tinte más participativo, el Consejo parece tener cierta cuota de discrecionalidad en la selección de los nombres que integrarán las nóminas finales, aunque sea sólo entre aquellos que pasaron previamente por todos los filtros. La misma crítica le cabe tanto al Congreso como a la Corte Suprema. No en vano los propios jueces recomiendan al CNJ que "debe haber completa imparcialidad en la selección de abogados propuestos para ingresar al órgano judicial, conjugando virtudes como experiencia laboral y capacidad[24]".

Por su parte, el nivel de publicidad existente no facilita el control externo que debe ejercer la sociedad civil en el sistema de selección y nombramientos. Las únicas publicaciones que se presentan son cuando se hace el llamado a las asociaciones de abogados para que presenten candidatos para los cargos de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Luego el CNJ publica las nóminas en dos periódicos de mayor circulación nacional.

En otra dirección, varios de los requisitos exigidos para cubrir los cargos como las evaluaciones que se realizan a los aspirantes, no se encuentran determinados claramente. Ello permite que las apreciaciones de quienes tienen en sus manos decidir por un aspirante u otro puedan tener un grado mayor de discrecionalidad (por ejemplo, "solvencia moral" o vocación judicial"). A ello se suman las escasas posibilidades de revisión con las que cuentan los aspirantes y la sociedad civil en general.

Respecto del acceso igualitario, la existencia de la Carrera Judicial sumada a la preferencia legislativa por aquellos aspirantes que se hayan desempeñando en la administración de justicia, acota bastante la posibilidad de que se vaya conformando una judicatura más plural, fomenta la reproducción de prácticas conservadoras y alienta el carácter históricamente críptico que ha tenido el Poder Judicial. Esta homogeneidad también puede reforzarse por la participación final de la Corte Suprema de Justicia en la selección de magistrados y jueces de instancias inferiores.

Si nos referimos al sistema de remoción y disciplina, podemos afirmar que el órgano que acusa es el mismo que sanciona, ya que no existe un ente independiente que sancione y acuse, si no que es la misma Corte Suprema de Justicia que interviene en todo el proceso y se auxilia de la Sección de Investigación Judicial, ente dependiente de la misma Corte. Por otro lado, la función que realiza el CNJ en dicha materia es de colaboración.

Como vemos, el impacto funcional del Consejo es bastante acotado, aunque puede intervenir, en el supuesto que llegue el caso a su conocimiento, negativamente. Esto es, puede decidir no remitir el informe a la Corte para que se aplique una sanción.

El 14 de septiembre de 1992, la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho FESPAD, hace una propuesta de reformas administrativas para atribuírselas al Consejo Nacional de la Judicatura, entre ellas, la facultad disciplinaria sobre Jueces y Magistrados de Cámara.

Dentro de la propuesta de reforma al artículo 187 de la Constitución formulada por varias organizaciones de la sociedad civil en 1994, mencionada con anterioridad, la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador (FEDAES) y la Comisión de la Verdad se sumaron a esta iniciativa y propusieron que el Consejo de la Judicatura sea quien tenga la facultad de remover y aplicar sanciones administrativas a los magistrados. Por el momento, no se ha llegado a ningún acuerdo sobre este punto.

A finales de 2000, el Consejo Nacional de la Judicatura informó a la Corte de ciertas irregularidades en la obtención en universidades privadas de títulos profesionales por parte de algunos jueces, lo que da inicio a una investigación y depuración del órgano judicial. Sin embargo, la depuración se da de una forma parcial, violentando principios constitucionales del debido proceso en donde no se clasifican adecuadamente las irregularidades encontradas y a los investigados en situación de poseer título irregular que equivale, para algunas instituciones, nacionales e internacionales, así como para la prensa, a tener título falso.

A la Corte Suprema de Justicia le basta con tener la robustez moral de prueba para proceder a la destitución a los jueces, situación que es atentatoria contra el principio de independencia judicial y el debido proceso. El sábado 31 de agosto de 2002, se dio inicio con la destitución de 10 jueces, aplicando para ello -como dijimos anteriormente- la robustez moral de prueba.

Como fruto de esta experiencia, también se incluyo en las propuestas de reforma un nuevo texto para el artículo art. 55 de la Ley de Carrera Judicial, que establece las causales de remoción de un modo más preciso.

A las definciencias mencionadas, se suma otro hecho relevante en términos de la garantía del debido proceso, la imposibilidad de recurrir o revisar sus resoluciones por un órgano distinto.

Dentro de la esfera de la Escuela de Capacitación Judicial, el impacto funcional del Consejo de la Magistratura es muy alto y ello tiene también cierta repercusión dentro del Sistema de Carrera Judicial y de Selección de Magistrados, con las salvedades hechas en el apartado B de este trabajo.

Dentro de las atribuciones del Pleno del Consejo, se encuentra el nombrar al director y subdirector de la Escuela de Capacitación Judicial a través de un concurso público. Asimismo, es competencia del Pleno del Consejo administrar la Escuela, encargada de impartir cursos a diferentes sectores y hacer diagnósticos sobre la problemática de la administración de justicia. El impacto lo encontramos solamente en las capacitaciones. Sin embargo, no todos los sectores que señala la ley son capacitados.

Las últimas propuestas de reformas presentadas por la Corte ante la Asamblea Legislativa, pretenden quitarle al Consejo Nacional de la Judicatura la facultad de organizar la Escuela Judicial al querer reformar el art. 35 de la Ley del Consejo de la Magistratura. El texto que la Corte propone es el siguiente: "La Corte Suprema de Justicia establecerá programas de capacitación de los miembros de la Carrera Judicial; para este efecto coordinará con el Consejo Nacional de la Judicatura, o con instituciones nacionales o internacionales, y concederá las licencias con goce de sueldo a que hubiere lugar. En todo caso se preferirán las actividades investigativas en el campo jurídico". A pesar de todas estas capacitaciones, muchos jueces señalan que no son invitados a los cursos impartidos por la Escuela y que siempre asisten a ellos las mismas personas.

Es aceptable afirmar que se ha logrado alguna cuota de independencia con las reformas constitucionales pero, a pesar de ello, aún existe por disposición constitucional y por ley, una alta concentración de funciones en la CSJ y en especial en el presidente de la misma, situación que -tal como lo señaló en su momento la

Comisión de la Verdad dentro los Acuerdos de Paz, y aún en la actualidad- menoscaba seriamente la administración de justicia.

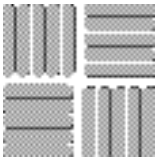
Es preciso mencionar que la CSJ, aparte de su función jurisdiccional tiene otras funciones meramente administrativas según lo señala la Constitución de la República, Ley Orgánica Judicial, la Ley de la Carrera Judicial y Ley del Consejo Nacional de la Judicatura. La actividad meramente administrativa no permite que el máximo tribunal se dedique a administrar justicia. De cada tres funciones que realiza, dos son de administrar y sólo una de juzgar.

Así tenemos por ejemplo que la CSJ debe ocuparse entre otras funciones de administrar Recursos Humanos, Administración Ejecutiva, Auditoria Interna, Finanzas, Planificación, Servicios Administrativos, la Sección de Investigación Profesional, Sección de Investigación Judicial, Sección de Probidad, Sección del Notariado, etc..

Por ello, en tanto la CSJ siga manteniendo bajo su cargo funciones administrativas y jurisdiccionales seguirá generando un menoscabo a la administración de justicia, manteniendo una alta mora judicial ya que ningún ciudadano desconoce que los procesos que llegan a las diferentes Salas de la Corte, esperan años para ser resueltos, contribuyendo con ello a la dilación indebida de los procesos ventilados, retardando y denegando el acceso a la justicia.

Respecto de las auditorías, podemos destacar con un elemento negativo el hecho de que no son de carácter público, quitando toda posibilidad de control a la ciudadanía. •

Informe sobre el Consejo de la Magistratura de Paraguay



por
Alfredo Enrique Kronawetter
Miguel Angel Urbina
Paola Palavecino

PRESENTACIÓN

Es innegable que uno de los motivos que disminuye la credibilidad ciudadana en el funcionamiento de su administración de justicia, radica en la escasa transparencia en el proceso de selección y nombramiento de jueces, fiscales y defensores. En este sentido, y a modo de cuestionamiento, los propios operadores que integran el sistema -jueces, fiscales y defensores- advierten que dicho proceso está subordinado a intereses políticos y sectoriales, aspectos que desnaturalizan y desdibujan los presupuestos constitucionales de idoneidad e igualdad para acceder a la función pública en general.

Los medios de comunicación y los informes de organizaciones de derechos humanos vienen denunciando reiteradamente esta distorsión, aunque la mayoría de los casos están vinculados de forma muy estrecha con hechos puntuales de corrupción o por las irregularidades perpetradas en el desarrollo de ciertas causas emblemáticas, más no se avizora hasta el presente la conformación de un proceso crítico articulado, ponderado y alternativo de los sectores sociales afectados por esta deletérea incidencia, para escudriñar elementos objetivos que permitan la reformulación del Consejo de la Magistratura en nuestro sistema legal.

La relevancia del presente trabajo encuentra apoyatura en que precisamente este año se producirá la ratificación de alrededor del 80 % (ochenta por ciento) de los cargos desempeñados por los operadores del sistema. A la luz de la experiencia percibida en las anteriores selecciones, esto reclama el señalamiento de herramientas que permitan evaluar objetivamente lo actuado hasta el presente y perfilar un modelo de selección y nominación, en el que prevaleciendo los imperativos constitucionales provea la inclusión de criterios objetivos para la conformación de las ternas de postulación y las designaciones a cargo de los órganos involucrados en dichos menesteres.

Discernir la distorsión producida en el sistema de selección y nombramiento de operadores del sistema judicial, exige una tarea distintiva de causas de dos etiologías: las intrasistémicas que se observan en la acción de los órganos involucrados en dicha tarea y las extrasistémicas derivadas de la fragilidad de los órganos estatales en los cuales las fragmentaciones son tan endémicas que impiden la construcción de consensos, dificultando el funcionamiento institucional de aquellos, conflictividad que se verá amplificada en el proceso político iniciado este año y que culminará en abril de 2003.

Existen numerosas causas intrasistémicas que sería irrazonable puntualizarlas por las limitaciones del presente trabajo, aunque extractamos algunas que, por su relevancia indicativa, son suficientes para mensurar la distorsión generada desde la perspectiva abordada.

El incumplimiento de los criterios y procedimientos constitucionales que deben observar los órganos postuladores y seleccionadores, lo que se refleja el uso predilecto de criterios discrecionales en detrimento de los parámetros formales regulados en la normativa de la materia, ya que los consejeros definen sus propios criterios, interpretándolos y aplicándonos para cada proceso, provocando inseguridad y desconfianza en los concursantes porque precisamente no se visualizan estándares objetivos en cuanto a la ponderación de sus habilidades.

Si bien el Código de Organización Judicial indica algunos requisitos formales que debe reunir el postulante a un cargo judicial, estos son insuficientes para discernir objetivamente parámetros normativos atinentes a lo que se considera idoneidad para acceder a un cargo judicial. Un ejemplo de lo afirmado, es que en los últimos concursos se debatió en el seno del Consejo la modificación de los alcances de lo que se venía entendiendo como la experiencia profesional de los postulantes, en el sentido de excluir de su contenido el ejercicio de cargos administrativos en el Poder Judicial (secretarios, procuradores fiscales, relatores y demás auxilia-

res), restricción que dejaría fuera del concurso a tales funcionarios, elemento que contrariamente se adoptó como equivalente a la experiencia profesional en anteriores concursos.

Dicha discrecionalidad no hace otra cosa que potenciar el tráfico de influencias para obtener la nominación y designación, circunstancia que se patentiza en gestiones de *lobby* y alianzas que notoriamente conspiran contra un elemental requisito para el cargo: la merma de independencia de los futuros designados. Una de las maneras más usuales es la directa o personal que consiste en visitar tanto a los miembros del órgano postulador (antes de ser propuestos) y a los miembros del órgano nominador, una vez obtenida la nominación. La otra es recurrir a allegados de los miembros de los órganos postuladores y nominadores para que intercedan en su favor ya sea para ser incorporados en las ternas o para ser designados, sin dejar de lado las promesas o traspasos de lealtades o influencias en caso de resultar seleccionados.

Es obvio que las prácticas reseñadas, producen un desgaste en ambos sectores -en los miembros de los órganos intervinientes y en los postulantes-, lo que se traduce en el principal cuestionamiento que los sectores de la opinión pública y defensores de los derechos humanos externan para reputar al sistema de selección como altamente vulnerable y con escasa credibilidad.

Al sólo efecto enunciativo, se reseñaron prácticas relajadas con los alcances normativos y funcionales del Consejo de la Magistratura, ya que no menos gravitante resultan las influencias políticas que se observan desde su misma conformación orgánica, así como las derivadas del modelo de organización adoptado por el Consejo de la Magistratura y la Corte Suprema de Justicia para atender puntualmente esta labor.

No menos importante que los aspectos detallados, es el atinente al factor comunicacional cuya deficiencia resulta fácilmente identificable. En efecto, los órganos involucrados en el proceso tienen enormes dificultades para comunicarse con los sectores sociales y de opinión, sea por voluntad propia del organismo, por la ausencia de una política institucional comunicacional o porque carecen de una información sistematizada, relevante y actualizada que conforme una visión exterior seria, poniendo al descubierto las deficiencias que adolece la institución.

La descripción de los problemas consignados, trasegó efectos perniciosos que se pueden acotar en el siguiente resumen:

- Falta de credibilidad en el sistema de administración de justicia en general por parte de los usuarios y de la ciudadanía en general; prejuzgamiento que no sólo deriva de la forma de actuación de sus encargados, sino de los vicios puntualizados en el sistema de selección y nominación.
- Dificultades para lograr reconocimiento social, ya que por efecto de la ausencia de credibilidad inician sus labores con poca legitimidad, lo que duplica sus esfuerzos -a veces estériles- para remontar prejuicios que ponen en duda su imparcialidad e independencia, situación que se acentúa cuando el operador tiene demostrados antecedentes vinculados con sectores de predicamento político o económico.
- Desmotiva la participación de personas con reconocida solvencia para ocupar los cargos vacantes, ya que las mismas prefieren obviar un proceso que, según la percepción de la mayoría, permitirá sus nominaciones en la medida que sus vínculos políticos o sectoriales adquieran una incidencia seria en dicha instancia.

En lo que hace a las causas extrasistémicas y que proyectan distorsiones en el accionar del Consejo de la Magistratura, no puede perderse de vista la vigencia de un sistema de justicia institucionalmente frágil, tamizado por actos de corrupción y vulnerable a los vaivenes coyunturales de la política nacional, contribuyendo a un crecimiento sostenido de la percepción ciudadana acerca de la inseguridad jurídica en todos los aspectos de la vida del país.

Si el Poder Judicial tiene a su cargo el control de las desviaciones sociales y el accionar de los demás poderes constituidos, es evidente que toda distorsión de los criterios para la selección y nominación de los magistrados profundiza la elevada percepción negativa de la ciudadanía acerca de sus administradores judiciales. Si el objetivo constitucional no es otro que propender hacia una labor imparcial e independiente de los jueces al momento de emitir sus decisiones, es obvio que la deslegitimación de su designación produce un perjuicio que dificulta la obtención de progresos en la construcción de un sistema judicial creíble y próximo a sus ciudadanos.

A. SISTEMA GENERAL DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

I. INDEPENDENCIA

1. Seguridad Orgánica

La Constitución de 1992 con el objetivo de hacer efectivo el principio de independencia judicial, confió la selección de los futuros magistrados al Consejo de la Magistratura, un cuerpo colegiado extra-poder y de composición plural.

Es un órgano extra-poder, porque no integra la estructura de ninguno de los poderes constituidos y tampoco se constituye en poder propio. Precisamente su integración plural constituye el fundamento de su naturaleza extra-poder, ya que la componen representantes de los poderes constituidos y de otros estamentos de la sociedad, aunque vinculados al ejercicio profesional de la abogacía (estamento de letrados matriculados y de las facultades de Derecho de la Universidad Nacional y Privada, respectivamente).

Es autónomo, no obstante que la inclusión de su presupuesto se ubique dentro del sector "Poder Judicial", advirtiendo que dicha circunstancia se debe a que la ley presupuestaria prevé programas institucionales, lo que para nada afecta su configuración orgánica.

El Consejo se encuentra representado por los demás poderes constituidos y de la siguiente manera: un representante del Poder Ejecutivo, un miembro de la Corte Suprema de Justicia, un Diputado, un Senador, dos abogados de la matrícula, un profesor de la Universidad Nacional y un profesor de las facultades de Derecho de las universidades privadas con no menos de veinte años de funcionamiento.

Procurando garantizar la independencia de los consejeros, se les confirió idénticas inmunidades a las previstas para los ministros de la Corte Suprema de Justicia, de manera que sólo serán removidos por el mecanismo del juicio político y bajo las mismas causales previstas en la Constitución y en las leyes.

La institución articulada por los constituyentes pretendió plasmar un diseño selectivo de jueces prescindentes de criterios estrictamente políticos como ocurría con el anterior esquema constitucional en el cual prevalecían tales parámetros con la intervención casi hegemónica del Poder Ejecutivo. Esta pretensión no se cristalizó en los hechos como advirtiéramos en la introducción del presente trabajo, ya que siguen prevaleciendo injerencias político-partidarias en la selección y designación de magistrados que no hacen sino confirmar los mismos vicios, aunque bajo una dinámica diferente, si advertimos que la intervención de representantes de distintos órganos y estamentos complejizan el *lobby* de los interesados, precisamente porque deben prestar una especial atención de las mayorías coyunturales que se ostenten en dicho cuerpo.

Aspecto Empírico

La independencia del Consejo fue cuestionada en los últimos tiempos, referenciada principalmente con la propuesta de terna para la elección de un ministro de la Corte Suprema de Justicia que remitiera al Senado, en cuyo contexto se sostuvo una disputa que se manifestó en el hecho que la Cámara de Senadores ejerza la potestad legítima de rechazar la terna seleccionada por el Consejo.

2. Duración y Estabilidad en el Cargo de Consejero

El cargo de consejero se ejerce por períodos de tres años, pudiendo ser reelectos por un período más, en forma consecutiva o alternativa. La excepción a esta regla se presenta con los consejeros que representan al órgano legislativo, los cuales cesan automáticamente cuando acontezca el vencimiento del mandato del órgano que los nominó.

Aspecto Empírico

En la actualidad, la renovación de los consejeros es bastante discutible, ya que la mayoría de los que fueron designados como titularen el presente período, fungieron como suplentes en el anterior.

Por otra parte y como dato relevante, merece apuntarse que hasta la fecha ningún consejero fue removido del cargo, trámite que corresponde al previsto para el juicio político (la Cámara de Senadores emite un veredicto de remoción sobre la base de una acusación formulada por la Cámara de Diputados).

CONCLUSIONES PRELIMINARES

La Constitución de Paraguay previó las herramientas jurídicas esenciales para diseñar un Consejo de la Magistratura funcionalmente independiente de los poderes constituidos, a través de una integración pluralista que contenga a los diferentes estamentos que representan a las Cámaras de Senadores y Diputados, al Poder Ejecutivo, a la Corte Suprema de Justicia, a las universidades privadas y públicas de Derecho y a los profesionales abogados.

Esta conformación garantiza que ninguno de los estamentos involucrados pueda ejercer más poder que los restantes, repeliendo la vulneración del principio de imparcialidad a las labores asignadas constitucionalmente a dicho órgano.

De una evaluación empírica se puede discernir que muchas veces la preponderancia del Senado y la Corte Suprema de Justicia constituyó la decisión del cuerpo en cuanto a sus preferencias, aspecto que en los hechos visualiza una clara afectación de la institucionalidad del Consejo.

Por otro lado, si bien es auspicioso el objetivo institucional otorgado al Consejo de la Magistratura en la Constitución en lo que respecta a la prescindencia de criterios políticos para integrar dicho cuerpo, en los hechos no pudo escapar de las influencias partidarias que lo afectan a la hora de elegir y mantener a los representantes de los distintos estamentos.

II. PLURALISMO

1. Requisitos y Composición del Consejo

Como ya se señaló, en el Consejo de la Magistratura se encuentran representados los diferentes poderes del Estado a través de un representante del Poder Ejecutivo, un miembro de la Corte Suprema de Justicia, un Diputado, un Senador, dos abogados de la matrícula, un profesor de la facultad de Derecho de la Universidad Nacional y un profesor de las facultades de Derecho de las universidades privadas con no menos de veinte años de funcionamiento.

Dicha composición es objeto de discusión, principalmente por el mayor predicamento que algunos sectores hacen valer en las decisiones adoptadas por el colegiado frente a las aspiraciones de los demás, lo que se puede evaluar de acuerdo a los siguientes cuestionamientos actuales y que guardan relación con el aspecto abordado.

- Se cuestiona la exigua representación judicial -un ministro de la Corte Suprema de Justicia- y que recae solamente en la máxima instancia de dicho poder. Se viene insistiendo en que sin erigirse en un cuerpo netamente judicialista, lo integren magistrados de instancias inferiores elegidos por la Magistratura Judicial

de la República a través de elecciones directas, cuyo control y organización sean supervisadas por la Corte Suprema de Justicia o de la Justicia Electoral, indistintamente.

• Igualmente se cuestiona la presencia de un representante del Poder Ejecutivo en el Consejo, ya que a la misma se añade su intervención directa y relevante -según lo prevé el artículo 264.1 de la Constitución- en la designación de candidatos para integrar la Corte Suprema de Justicia, una vez que sean nominados por la Cámara de Senadores. Lo mismo acontece con la designación del Fiscal General del Estado, ya que la proposición para obtener el acuerdo del Senado lo efectúa el Poder Ejecutivo. Estos casos muy puntuales, pero trascendentes por la importancia de los cargos en cuestión, denotan la preeminencia del poder administrador en el Consejo, lo que galvaniza aún más la desconfianza ciudadana en el accionar de dicho organismo, precisamente porque el Poder Ejecutivo es uno de los órganos en que más prevalecen decisiones políticas.

• Un aspecto deficitario que también merece señalarse es el de excluir en el seno del Consejo al Ministerio Público, extremo que no se justifica porque los funcionarios del órgano requirente invisten la condición de magistrados y también deben sujetarse a los mecanismos de selección previstos para los jueces. Hubiera sido más atendible que se sustituyera la membresía del Poder Ejecutivo por la del Fiscal General del Estado o algún representante del Ministerio Público, fundamentalmente porque la configuración institucional de aquél reviste los caracteres de autonomía funcional que la distinguen de la condición de mandatario del Poder Ejecutivo que investían en un pasado próximo.

• En cuanto a la presencia de los representantes del Congreso Nacional, ni la Constitución ni la reglamentación legal del Consejo previó la participación pluralista de sus integrantes (garantizando la presencia de los sectores mayoritario y minoritario que integran la representación parlamentaria), lo que fácilmente distorsiona el rol de los mismos porque tampoco el Poder Legislativo se sustrae de las influencias políticas, ya que se trata de un órgano eminentemente que inviste tal carácter. Asimismo, hubiera sido recomendable que para evitar que los representantes en el Consejo resistan la tentación de seguir instrucciones u órdenes de sus respectivos representados, se incluyera una cláusula por la cual sus miembros no están sujetos a mandato imperativo, tal como se estableció en el articulo 201.2 de la Constitución Nacional con relación al funcionamiento interno de las Cámaras de Senadores y Diputados, respectivamente.

De todo cuanto se apuntó, se puede acotar que formalmente existe representación de todos los poderes del Estado, aunque coincidentemente se advierte que del total de consejeros que actualmente integran el Consejo de la Magistratura, siete de ellos están afiliados a un partido político -el 86 % (ochenta y seis por ciento) pertenecen al partido de gobierno con seis membresías- y el restante a un partido político que hasta hace poco tiempo integró el cogobierno. En este mismo orden, si bien la normativa que regula el funcionamiento del Consejo (Ley Nº 296/95, Artículo 3º) es incompatible con el ejercicio de cualquier cargo político-partidario, tal limitación no impide la filiación política de sus miembros.

2. Requisitos para Acceder al Cargo de Consejero

Son requisitos para acceder al cargo de consejero poseer nacionalidad paraguaya, contar con 35 años de edad, poseer título de abogado y el ejercicio de, por lo menos, un lapso de diez años en la profesión o en la magistratura judicial, o la docencia conjunta, separada o alternativamente (Constitución Nacional, artículo 263).

Como aspecto llamativo, debe señalarse que todos los integrantes del Consejo son varones y en períodos anteriores tampoco existió representación femenina.

Conforme a la Memoria del Consejo correspondiente al segundo periodo -marzo de 1999 a marzo de 2001- se incorporaron como

miembros en representación de la Honorable Cámara de Senadores el Doctor Evelio Fernández Arévalos, quien reemplazó al Dr. Carlos Alberto González; en representación del Poder Ejecutivo el Dr. César Manuel Diesel Junghanns, quien reemplazó al Dr. Luis Alberto Real Riera; en representación de la Honorable Cámara de Diputados el Dr. Marcelo Duarte Manzoni, quien reemplazó al Dr. Juan Carlos Ramírez Montalbetti, siendo reelectos casi todos los miembros que conformaron el Consejo desde sus inicios en el año 1994.

Excepto uno de los consejeros, el representante de la Honorable Cámara de Diputados, todos los demás miembros del Consejo tienen su domicilio en la ciudad de Asunción, sede centralizada del Consejo de la Magistratura.

Entre las prohibiciones o incompatibilidades para acceder al cargo de consejero -que se extienden a los suplentes que accedan a la titularidad-, la ley que organiza el Consejo de la Magistratura, dispone:

• El ejercicio de la profesión de abogado. Los abogados que al tiempo de su elección como titulares tuvieren juicios pendientes como patrocinantes o apoderados deberán renunciar a su patrocinio o mandato.

• Cualquier otro cargo público, excepto la docencia y la investigación científica a tiempo parcial, para los ministros de la Corte Suprema de Justicia, los senadores y diputados nacionales.

• Ejercer cargos políticos partidarios.

• Ser miembro al mismo tiempo del Jurado de Enjuiciamiento, en el caso de ministros de la Corte Suprema de Justicia y de los representantes del Poder Legislativo.

Además de lo señalado, no pueden ser candidatos a miembros titular o suplente quienes se encuentren comprendidos en las siguientes causas:

• Los condenados por sentencia firme a penas privativas de libertad, mientras dure la condena.

• Los condenados a penas de inhabilitación para el ejercicio de la función pública, mientras dure aquélla.

• Los condenados por la comisión de delitos electorales, por el tiempo que dure la condena.

• Los magistrados judiciales, los representantes del Ministerio Público, el Procurador General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Sub-Contralor General de la República y los miembros de la Justicia Electoral.

• Los ministros o religiosos de cualquier credo.

• Los representantes o mandatarios de empresas, corporaciones o entidades nacionales o extranjeras, que sean concesionarias de servicios estatales, o de ejecución de obras o provisión de bienes al Estado.

• Los militares y policías en servicio activo.

• Los candidatos a presidente de la República o a vicepresidente.

• Los propietarios o copropietarios de los medios masivos de comunicación social.

Los ciudadanos afectados por las inhabilidades previstas en los casos de cargos electivos, judiciales -excepto los ministros de la Corte Suprema de Justicia-, propietarios de medios masivos de comunicación o responsables de personas jurídicas concesionarias de servicios públicos del Estado, deberán cesar en sus cargos que motivan la inhabilidad para postularse con una antelación de por lo menos noventa días de la fecha de inscripción de sus listas en el Tribunal Superior de Justicia Electoral. (Art. 197 de la Constitución Nacional).

Hasta el presente ningún miembro incurrió en actos incompatibles o inhábiles que prevén la Constitución Nacional y la ley que organiza el funcionamiento del Consejo de la Magistratura.

3. Remuneración del Cargo de Consejero

La remuneración de un consejero es la misma que corresponde a un integrante del Congreso Nacional, prohibiéndose la doble

remuneración por el ejercicio de otro cargo o función pública, con excepción de la docencia y la investigación a tiempo parcial. En el caso del consejero que desempeñe otras funciones coincidentes con su cargo, deberá optar entre la remuneración de consejero o la que corresponda por la otra labor.

El Consejo no brindó información sobre la remuneración de los consejeros, aduciendo que la misma era de carácter restringido; aunque se obtuvo información fidedigna que el presidente del Consejo percibe además de su remuneración como consejero titular, una suma idéntica a la asignada al presidente de la Cámara de Senadores que asciende a US$ 500 (quinientos dólares estadounidenses) que es la misma cifra que percibe el presidente del Congreso Nacional; mientras que en lo que se refiere a los consejeros titulares del Consejo por comparación a lo que perciben los parlamentarios, la remuneración de los mismos asciende aproximadamente a US$ 2.200 (dos mil doscientos dólares estadounidenses).

Cotejando estas cifras con la remuneración asignada a los ministros de la Corte Suprema de Justicia que asciende a US$ 2.000 (dos mil dólares estadounidenses) incluyendo gastos de representación y bonificaciones mensuales, se puede discernir que los consejeros obtienen una ventaja económica de US$ 200 (doscientos dólares estadounidenses) mientras que la diferencia positiva aumenta a US$ 539 (quinientos treinta y nueve dólares estadounidenses) cuando se refiere a los emolumentos percibidos por el presidente del Consejo, incluyendo los gastos de representación.

Estas asignaciones se incrementaron en un 15 % (quince por ciento) en el Presupuesto del Consejo para el año 2002, valores que no registraron alteraciones en lo respecta a la proyección del Presupuesto para el año 2003.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

Si bien la composición del Consejo por diversos poderes y sectores sociales vinculados al mundo jurídico persigue objetivos pluralistas, en la práctica se demostró fehacientemente que se requieren de otros mecanismos de control y regulaciones legales que aseguren la vigencia de una pluralidad efectiva. Además, se puede notar que dentro de la actual integración no se garantiza el pluralismo ideológico, ya que sus integrantes mayoritariamente profesan ideas similares, circunstancia que no provoca mayores debates en su seno a los efectos de pautar elementos objetivos ponderables y amplios que permitan optimizar la selección de las ternas de magistrados que concursan para acceder a los distintos cargos en concurso.

Por otro lado, la participación de los profesionales abogados y de los docentes de Derecho pretendió involucrar a la sociedad en las decisiones del gobierno republicano, aunque su restricción al ámbito vinculado al mundo jurídico tampoco es suficiente para abrigar una vigencia efectiva del pluralismo ideológico.

Recuérdese que las normas constitucionales al señalar el presupuesto del pluralismo ideológico como una garantía de participación de todos los sectores de la sociedad en la gestión pública, es incompatible con el actual esquema de componentes del Consejo de la Magistratura, ciñéndose a los ámbitos de los operadores de justicia, más olvidándose del usuario que es el ciudadano. De esta manera, la selección de jueces idóneos como objetivo rector de una democracia pluralista encuentra escollos difíciles de superar desde la óptica de la opinión pública, ya que alegan a modo de cuestionamiento que la confirmación de los magistrados se sustenta en casi los mismos criterios adoptados por el régimen anterior, prevaleciendo sólo una corriente ideológica.

III. IMPACTO FUNCIONAL

1. Funciones Generales del Consejo de la Magistratura

El artículo 264 de la Constitución Nacional enuncia los deberes y atribuciones del Consejo de la Magistratura, a saber:

- Proponer las ternas de candidatos para integrar la Corte Suprema de Justicia, previa selección basada en la idoneidad, con consideración de méritos y aptitudes y elevarlas a la Cámara de Senadores para que los designe, con acuerdo del Poder Ejecutivo.
- Proponer las ternas a la Corte Suprema de Justicia, con igual criterio de selección y examen, los nombres de candidatos para los cargos de miembros de los tribunales inferiores, de los jueces y de los agentes fiscales.
- Proponer la ternas para Fiscal General del Estado.
- Elaborar su propio reglamento.
- Los demás deberes y atribuciones que fijen esta Constitución y las leyes.

En el artículo 7 del Reglamento Nº 14/95 del Consejo de la Magistratura se consignan otras atribuciones, de las que se extractan algunas por su incidencia en la independencia de dicho cuerpo:

- Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes y los reglamentos que en consecuencia se dicten.
- Dictar reglamentos internos y resoluciones.
- Aprobar los proyectos de presupuesto anual y reprogramaciones.
- Nombrar funcionarios y empleados a propuesta del presidente y aplicar las sanciones conforme a la ley.
- Disponer las contrataciones.
- Decidir sobre licitaciones públicas, concurso de precios, contratación directa por vía administrativa y subastas públicas, de conformidad con las disposiciones de las Leyes N° 25/91, 26/91 y de Organización Administrativa.

El Consejo de la Magistratura, tampoco participa en la elaboración del presupuesto del Poder Judicial, siendo esta atribución de la Corte Suprema de Justicia, pero de conformidad a la Constitución Nacional, por ser un órgano autónomo, elabora su propio presupuesto anual a través del Director Administrativo quien eleva su proyecto al Presidente del Consejo, que a su vez, lo remite al Poder Judicial.

2. Competencia de los Órganos que Intervienen en el Proceso de Designación

La designación de magistrados, fiscales y defensores no es competencia del Consejo de la Magistratura, y recae en otros órganos según el cargo en cuestión (la Corte Suprema de Justicia elegirá de las ternas elevadas a su consideración por el Consejo a los jueces, fiscales, fiscales adjuntos, defensores públicos y defensores públicos adjuntos; la Cámara de Senadores designará a los ministros de la Corte Suprema de Justicia y del Superior Tribunal de Justicia Electoral de las ternas elevadas a su consideración por el Consejo y con acuerdo posterior del Poder Ejecutivo; el Poder Ejecutivo designará al Fiscal General del Estado de las terna elevada a su consideración por el Consejo y con el posterior acuerdo de la Cámara de Senadores).

Como se puede advertir, la función general del Consejo de la Magistratura se ciñe a la proposición de ternas de candidatos para ocupar distintos cargos en la administración de justicia, lo que implica que su incidencia final en la designación del magistrado es insuficiente en cuanto a los objetivos generales de obtener los mejores recursos humanos para el mejoramiento y credibilidad de la administración de justicia. Tal postulación tampoco se podría optimizar por la presencia de mayores atribuciones del Consejo ya que, como advirtiéramos, las distorsiones intra y extra sistémicas que se visualizan en el accionar del Consejo, también provoca efectos deletéreos en el proceso de selección de magistrados.

El grado de influencia e impacto de los distintos poderes que intervienen en el proceso de selección y designación de los distintos postulantes, se puede perfilar en las distintas situaciones que pueden suceder:

Cámara de Senadores. Este organismo dispone de un plazo de diez días para elegir y remitir la nómina de candidatos al Poder Ejecutivo para que preste su acuerdo constitucional para designar a los ministros de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

A través de sus comisiones, tiene la facultad de requerir informes u opiniones a personas y entidades públicas o privadas u otros actos que permitan una mejor información sobre el perfil de los candidatos -hasta puede convocar a los postulados para formular preguntas respecto a los contenidos de su especialización o aclaraciones sobre ciertos aspectos concernientes a sus antecedentes-. De esta manera, dicha labor se circunscribe a una suerte de revaloración de los datos proporcionados por el Consejo, sin que con esto se pueda discernir la realización de algún examen de oposición para una mejor evaluación de la decisión que finalmente adoptará el pleno.

Poder Ejecutivo. Luego de remitida al Poder Ejecutivo para que preste su acuerdo constitucional a la nómina de seleccionados para ocupar el cargo de ministro de la Corte Suprema de Justicia o del Superior Tribunal de Justicia Electoral, el órgano administrador dispone de cinco días para emitir o no el decreto. Dicho plazo se podrá extender a razón de dos días más cuando los cargos analizados superen más de dos. El mismo procedimiento se aplicará para el cargo de Fiscal General del Estado, con la salvedad que la designación corresponde al Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara de Senadores.

Corte Suprema de Justicia. La facultad conferida a dicho órgano se circunscribe a la designación de los miembros de Tribunales de Apelación de los distintos fueros, de los jueces de Primera Instancia de los distintos fueros y circunscripciones judiciales, jueces de Paz Letrada, Síndico General de Cuentas, agentes Síndicos, miembros del Ministerio Público, miembros del Ministerio de la Defensa Pública, del Ministerio Pupilar y los jueces de Paz.

Las resoluciones que emitan para designar a los funcionarios judiciales antes señalados contendrán la designación de uno de cada terna de candidatos propuestos por el Consejo para llenar los cargos, norma que fuera incorporada por una reciente modificación en la Ley Nº 296/94, precisamente por una experiencia negativa en casos anteriores en los cuales la Corte designó magistrados sin respetar el sistema de ternas. Esta circunspección a la terna no es imperativa para designaciones para proveer los cargos de ministros de la Corte Suprema de Justicia, del Superior Tribunal de Justicia Electoral y del Fiscal General del Estado, respectivamente.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

El sistema de selección vigente permite distinguir dos momentos esenciales en el proceso de selección y nominación de funcionarios judiciales superiores: a) una selección originaria, quizás la más importante porque se constituye en la evaluación interorgánica de los candidatos a cargo del Consejo, circunstancia que en estricto sentido constitucional, persigue la vigencia plena del principio de idoneidad para el acceso a la función pública, con las distorsiones empíricas observadas y que denotan la importancia del presente trabajo y; b) una selección secundaria o revaloración a cargo de la Cámara de Senadores en el contexto de la terna elevada a su consideración, nominando un candidato que será designado si el Poder Ejecutivo presta su acuerdo. Si se produce el veto presidencial deberá efectuarse una nueva nominación a cargo del Senado, aunque con los candidatos restantes de la terna elevada por el Consejo. En lo que respecta al Fiscal General del Estado, el proceso es similar pero con una

secuencia inversa, según se puntualizó precedentemente.

En cuanto a la designación de los magistrados inferiores, se previó un sistema de selección y designación menos complejo que el abordado, con una menor incidencia del Poder Ejecutivo en este proceso, ya que solamente se expresa a través de su representante en el Consejo.

El déficit que se puede observar en la conformación y atribuciones del Consejo se puede sintetizar en tres elementos que si se incorporan al sistema normativo, introduciría mejorar sustanciales en el sistema de selección y por ende, beneficiaría la imagen del Poder Judicial en su conjunto: a) la participación de sectores o estamentos no vinculados al mundo jurídico, lo cual permitiría la vigencia efectiva de un pluralismo no sólo en cuanto a su composición orgánica, sino en la saludable instalación de otras corrientes o visiones ideológicas que optimizarían los criterios para la selección de magistrados; b) articular reglamentos normativos que aseguren la presencia de los sectores mayoritarios y minoritarios en la integración del Consejo, principalmente en lo que se refiere a cuerpos eminentemente políticos como el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, y; c) ampliar las potestades del Consejo en el sentido que no se circunscriba a la selección de ternas, sino que también designe magistrados para los cargos más relevantes de la administración judicial.

B. SISTEMA DE SELECCIÓN Y NOMBRAMIENTO

I. IMPACTO FUNCIONAL

El sistema de selección y nombramiento de los operadores judiciales está constituido por el conjunto de normas jurídicas que regulan los procedimientos e intervención de distintos órganos que parten desde la convocatoria de los postulantes, sus respectivas designaciones y las formalidades exigidas para cada nombramiento.

Es atribución del Consejo de la Magistratura el llamado a concurso de méritos y aptitudes, la recepción y evaluación de las carpetas presentadas por los postulantes y la elaboración de las ternas para cubrir los distintos cargos judiciales, de lo que se infiere que sus facultades no incluyen la designación o nombramiento de los operadores judiciales.

Cumple la función de órgano superior de la Escuela Judicial, que tiene a su cargo la formación del personal del Poder Judicial para optimizar los recursos humanos que pretendan ingresar a la administración de la justicia. En el presente, dicha formación no es vinculante para acceder a la función judicial, aunque está perfilada para que en el futuro se constituya en un requisito más para acceder a la Carrera Judicial prevista en la Constitución.

El Consejo no dispone de la potestad de remoción de los magistrados, la cual es reservada al Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.

1. Órganos del Consejo de la Magistratura que Participan en la Selección de los Postulantes en General

El artículo 11 de la Ley Nº 296/95 que regula el funcionamiento del Consejo de la Magistratura dispone que las resoluciones que adopte el Consejo de la Magistratura en el ejercicio de las atribuciones previstas en el artículo 264.1 y 275 de la Constitución Nacional (para la proposición de las ternas de candidatos para integrar la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Superior de Justicia Electoral) necesitan de seis votos favorables. Las decisiones que se refieran a la elaboración de las ternas para los cargos de miembros de los tribunales inferiores, de los jueces, de los agentes fiscales, de los defensores públicos y del Fiscal General del Estado, se adoptarán por mayoría absoluta de votos emitidos en forma escrita y fundadamente.

A tenor de la exigencia de votos requeridos para las designaciones antes referidas, es

evidente que se necesita la participación de todos los consejeros, fundamentalmente para los casos de aprobación de las ternas para cubrir los cargos de ministro de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal de Justicia Electoral, respectivamente; mientras que para los demás casos se precisa de una mayoría absoluta de cinco votos.

El Consejo de la Magistratura debe seleccionar las ternas para dar cobertura a las vacancias producidas en el Poder Judicial dentro del plazo de noventa días. Este plazo se extiende para cubrir las vacancias producidas en la Justicia Electoral, ya que el Tribunal Superior de Justicia Electoral comunicará esta situación a la Corte Suprema de Justicia de inmediato, la que a su vez, comunicará al Consejo de la Magistratura para que, dentro del plazo máximo de ciento cincuenta días, proponga a la Corte Suprema de Justicia las ternas de candidatos para la designación de los integrantes de los tribunales, juzgados y fiscalías de dicho fuero.

2. Órganos del Consejo de la Magistratura que Intervienen en el Proceso de Selección de los Postulantes, de Acuerdo a los Distintos Niveles de Evaluación

El sistema de evaluación -previo al mecanismo de designación a través de exámenes o audiencias públicas- no está regulado en la legislación paraguaya, lo que permite discernir que la función evaluadora del Consejo se ciñe a una ponderación valorativa de las declaraciones efectuadas por los postulantes y que se sostienen en sus legajos de vida.

Las decisiones que adopta el Consejo de la Magistratura se producen en sesiones plenarias con el voto favorable de cinco o seis de sus integrantes.

Estas sesiones deberán ajustarse a lo dispuesto en el artículo 31 del Reglamento Nº 14/95 que señala como cuestión previa en la apreciación de los méritos de los candidatos, la notoria honorabilidad de los mismos; entendiéndose como tal, la evidencia del respeto, consideración y estimación de la sociedad o que la comunidad les reconoce, por sus cualidades morales, profesionales, políticas y sociales, que como se podrá notar es una valoración antes que una evaluación, siendo esto punto motivo de críticas positivas y negativas, por sus disímiles interpretaciones.

Aspecto Empírico

Desde su creación por virtud de la Constitución de 1992 al presente año, se cumplieron las funciones asignadas al Consejo. En el período comprendido entre marzo de 2001 y febrero de 2002 se integraron un total de 114 (ciento catorce) ternas de candidatos para ocupar los cargos solicitados por la Corte Suprema de Justicia.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

La Constitución de 1967 no discriminó las fases de selección y designación de los integrantes de la judicatura nacional; ambas se identificaron con la intervención casi exclusiva del Poder Ejecutivo, el cual tenía a su cargo la selección discrecional de los postulantes y su designación, con la condición previa de obtener el acuerdo del Senado -para los integrantes de la Corte Suprema de Justicia- y de la misma Corte -para las demás magistraturas-.

Muy distinto es lo que aconteció en este ámbito al sancionarse la Constitución de 1992, ya que precisamente se observa una perfecta separación de las etapas de selección y designación de magistrados, lo que permite separar los objetivos e instrumentos adoptados para cada una de ellas. Esto confiere mayor confianza por parte de los operadores y usuarios, aunque hay que hacer la salvedad que tal percepción se acota en un estricto cuadro comparativo del nuevo texto constitucional con el desuetudo.

Encontrar la coincidencia de los postulados republicanos de gobierno con el esquema selectivo de magistrados, requiere la reunión de varios criterios que pueden resumirse en tres: la independencia, la idoneidad y la formación judicial. Estos presupuestos aparecen con mayor o menor fuerza en las distintas instancias que involucran la selección y nominación de magistrados en el Paraguay, aunque las prácticas evidenciadas por un sostenido crecimiento de las influencias políticas en el proceso y la ausencia de catálogos objetivos para evaluar seriamente la capacidad, honorabilidad y méritos de los postulantes, diluyen las expectativas de avanzar cualitativamente en este aspecto.

II. TRANSPARENCIA

1. Publicidad de la Convocatoria

El modo en que los interesados podrán acceder a la información sobre vacancias producidas en el Poder judicial, el Ministerio Público o en la Defensa Pública es a través del mecanismo previsto en el artículo 21 de la Ley Nº 296/95 que dispone la publicación de edictos por 5 (cinco) días consecutivos en dos periódicos de circulación nacional, sin perjuicio que el Consejo adopte el uso de otros medios para convocar a los interesados por mayoría absoluta.

De acuerdo a las carpetas presentadas en un gran volumen por los postulantes, se puede afirmar que el medio de publicidad es efectivo y llega a conocimiento de los eventuales interesados en concursar.

2. Publicidad de las Actuaciones Durante el Procedimiento de Selección

No existe mecanismo de control previsto en la legislación sobre el proceso de selección que permita la participación de los postulantes, como tampoco de la ciudadanía o los sectores interesados en el buen funcionamiento del Consejo; mucho menos se prevén audiencias públicas para los postulantes.

El acceso a la información sobre los actos que despliega el Consejo es restringido, lo que dificulta conocer con un mínimo de precisión, qué motivos o circunstancias fueron relevantes para la selección de los candidatos.

3. Audiencia Pública

Este mecanismo de control de las entrevistas mantenidas entre los postulantes y los consejeros, carece de regulación en la legislación; aunque la práctica revela que informalmente aquéllas se efectúan individualmente entre el interesado y el consejero pero cuya finalidad no es otra que un trabajo de *lobby*, en el cual no prevalecen criterios objetivos para conducir entrevistas de las que se puedan obtener datos relevantes para la selección.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

Las funciones constitucionales de selección y evaluación de los postulantes a cargo del Consejo de la Magistratura se remiten a las normas reglamentarias que la organizan y en las cuales sólo se contempla la publicación del llamado a concurso y de la terna elaborada por los consejeros, manteniendo en total reserva lo referente al proceso intermedio de valoración de las carpetas presentadas por los interesados, sin ninguna intervención o control de la sociedad civil a los efectos de verificar si efectivamente se cumplen con las garantías de idoneidad, independencia y capacidad en el proceso selectivo.

La igualdad de acceso a la información para postularse a un cargo mediante el llamado a concurso de méritos y aptitudes, se sostiene en la publicación por edictos del detalle en dos diarios de gran circulación. En consecuencia, los interesados en una postulación disponen de este medio para enterarse de una convocatoria, que en la práctica no ofrece mayores reparos.

La falta de articulación normativa que regule un sistema de audiencias públicas a los efectos de permitir el control ciudadano respec-

to a las condiciones que reúnen los postulantes, constituye un aspecto negativo que facilita la manipulación en la selección por parte de los propios consejeros, así como de los mismos interesados. Debe advertirse que el artículo 1 de la Constitución Nacional estructura un Estado Social de Derecho fundado en el pluralismo y la participación ciudadana en los actos de gobierno, atributo que se subvierte por la imposibilidad de que los actores sociales controlen la gestión de una instancia preponderante en la excelencia del funcionamiento judicial.

III. ACCESO IGUALITARIO

1. Apertura del Concurso, al Producirse la Vacancia

Si la vacancia se produce en la Corte Suprema de Justicia, el presidente lo comunicará en un plazo máximo de tres días del acontecimiento; dentro de los diez días posteriores de dicha comunicación al Consejo, se ordenará la publicación de un edicto por cinco días en dos periódicos de gran circulación; idéntica disposición rige para los cargos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

En cuanto a las demás vacancias, la Corte Suprema de Justicia hará saber de inmediato al Consejo tal circunstancia para que el Consejo, dentro del plazo de noventa días prepare las ternas de candidatos para cubrir los cargos de los integrantes de los Tribunales de Apelación de los distintos fueros, del Tribunal de Cuentas, de los jueces de Primera Instancia de los distintos fueros, de los jueces de Paz Letrada, del Síndico General de Quiebras, de los agentes Síndicos, de los miembros del Ministerio Público, del Ministerio de la Defensa Pública, del Ministerio Pupilar y de los jueces de Paz.

En lo que se refiere a la vacancias producidas en el fuero electoral, el Tribunal Superior de Justicia Electoral comunicará esta circunstancia de inmediato a la Corte Suprema de Justicia, la que trasladará dicha información al Consejo de la Magistratura, que en un plazo máximo de ciento cincuenta días deberá proponer a la Corte Suprema de Justicia las ternas de candidatos para la designación de los miembros de los tribunales, juzgados y fiscalías de ese ámbito.

Aspecto Empírico

Los plazos previstos para la conformación de las ternas no se observan por la sobrecarga de postulantes que se presentan. En ciertos casos, las demoras se extienden más de tres meses para cubrir la vacancia o confirmar al magistrado cuyo mandato venció.

2. Requisitos para ser Magistrado

Cargo	Experiencia en la profesión y/o antigüedad en la magistratura	Título	Edad
Corte Suprema de Justicia	10 años	Doctor en Derecho	35 años
Tribunal de Apelación y de Cuentas	5 años	Abogado	30 años
Juez de Primera Instancia	3 años	Abogado	25 años
Juez de Justicia Letrada	no requiere	Abogado	22 años
Juez de Paz	no requiere	No requiere	22 años
Agentes Fiscales	3 años	Abogado	25 años
Fiscal Adjunto	5 años	Abogado	30 años
Síndico General de Quiebras	no requiere	Abogado	30 años
Agente Síndico	no requiere	Abogado/Lic. en Contabilidad y Adm.	25 años
Tribunal Electoral	5 años	Abogado	35 años
Jueces Electorales	3 años	Abogado	28 años
Fiscales Electorales	2 años	Abogado	25 años

Fuente: Código de Organización Judicial.

De la información obtenida sobre el promedio de postulantes presentados en el año 2001, ultimo ejercicio al cual se pudo acceder con datos porcentuales, se tiene que del porcentual general de concursantes en el año 1998 discriminado por sexo: el 65,65 % de hombres y el 34,35 % de mujeres; cotejando estas cifras con años anteriores (año 1999: el 59,11 % de hombres y el 40,89 % de mujeres; año 2000: el 59,35 % de hombre y el 40,65% de mujeres) se percibe un incremento de mujeres postuladas para acceder a un cargo judicial.

En cuanto al requisito de prestar u ofrecer declaración jurada de bienes por parte de los postulantes, el acceso a dicha información no fue posible, ya que la Contraloría General de la República -institución encargada de recibir y controlar las declaraciones juradas de los funcionarios públicos- alega la confidencialidad de dichas informaciones, salvo que así lo ordene un juez competente.

Logramos entrevistar a una magistrada del fuero penal -actualmente en concurso para ser seleccionada a una terna- quien informó que de acuerdo a su declaración jurada de bienes, acrecentó su patrimonio a Gs. 10.000.000.000 (diez mil millones de guaraníes) en 19 años de trabajo profesional y bajo el régimen de comunidad de bienes, recalcando que un magistrado puede vivir holgadamente y sin necesidd de efectuar trabajos "extras". En este sentido, acotó que con su sueldo puede obtener comodidades materiales, la educación de sus dos hijos menores y la recreación familiar.

De las investigaciones y datos consignados, se puede afirmar que no existen discriminaciones sobre sexo, edad o la pertenencia a un grupo en especial para acceder a los cargos públicos; sin embargo a raíz de publicaciones iniciadas en octubre del año en curso a través de diversos medios de comunicación, es altamente probable que un postulante sea designado o confirmado como magistrado si tiene amistad o pertenece a los círculos gubernativos.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

El principio de igualdad para el acceso a la función pública -de rango constitucional- sin más requisitos que la idoneidad, exige la presencia de indicadores formales y razonables previamente advertidos o conocidos, principalmente cuando se carecen de reglamentos atinentes a un sistema de calificación para los concursantes. Subordinar dicho principio a una simple constatación de elementos formales -antecedentes académicos, judiciales y penales- debilita el mandato constitucional y se diluye en la interpretación discrecional de los consejeros para aprobar las ternas en concurso.

Por otra parte, la descripción de lo que se entiende por *idoneidad* en la ley que organiza el funcionamiento del Consejo de la Magistratura es muy vaga y cargada de consideraciones de orden moral, que difícilmente se puedan plasmar en pautas para una selección objetiva de los concursantes.

De todas maneras, fácil es advertir que a la luz de las últimas confirmaciones de los magistrados en cargos que ya lo venían ejerciendo en el período anterior, el Consejo muestra una preferencia por la experiencia en la magistratura, antes que en el ejercicio de la profesión. Este temperamento es muy criticado por parte del estamento de profesionales abogados, ya que antes que prevalecer criterios de experiencia en el desempeño judicial -lo que se visualiza primariamente con lo apuntado- de los magistrados confirmados, en realidad encierra una postura discriminatoria y excluyente o, en el peor de los casos, una verdadera actuación corporativa de sectores políticos y judiciales.

No puede perderse de vista que los magistrados que concursen para la confirmación en sus cargos, disponen de una ventaja que distorsiona aún más el principio de igualad de acceso a la función pública: por una sentencia de la Corte Suprema de Justicia, integran directamente las ternas en el proceso de selección y evaluación ante el Consejo de la

Magistratura, lo que pone en una notoria desventaja a los que no forman parte del estamento judicial y desnaturaliza el concurso, ya que los sujetos a confirmación en realidad no son evaluados en el primer nivel de lo que apuntáramos como diseño constitucional para la designación de jueces idóneos.

IV. DEBIDO PROCESO

1. Aspectos que se Evalúan en el Proceso de Selección

El criterio prevaleciente para evaluar a los postulantes es la notoria honorabilidad, concepto que comprende la evidencia del respeto, consideración y estimación que la sociedad o comunidad le reconoce, por sus cualidades morales, profesionales, políticas y sociales; en lo que se refiere a la idoneidad, méritos y aptitudes de los candidatos. Se analizan todos los elementos de valoración en su conjunto, aunque los legajos de vida con sus respectivos documentos que comprueban cada uno de los tópicos que la integran se erigen en las piezas esenciales relacionadas con este criterio.

Asimismo, el Consejo dispone de la facultad de convocar a los candidatos para interrogarlos respecto a cuestiones relacionadas con el cargo pretendido, aunque dicha modalidad se verifica con poca frecuencia.

2. Pautas de Evaluación

Cuando los postulantes lo requieren, los miembros pueden conceder entrevistas personales, aunque las mismas no se ajustan a formalidades reglamentarias y tampoco se prevén medios de control respecto a los asuntos abordados en ellas, ya sea por parte del público en general, o de los demás candidatos o consejeros que no hayan participado. De esta práctica se infiere que el objetivo principal de las entrevistas no es otro que buscar afinidad en el trato, la consideración por alguna relación de amistad o vinculación similar que le otorgue predicamento frente a los demás candidatos y el padrinazgo por diversas razones.

En cuanto a los criterios para estimar lo que se entiende por idoneidad, méritos y aptitudes de los concursantes, se pueden señalar algunos aspectos trascendentes:

• Calificaciones obtenidas en los estudios universitarios.
• Títulos universitarios.
• Docencia universitaria en materia jurídica.
• Publicación de textos jurídicos.
• Actividad profesional de abogado o de magistrado u otras que acrediten especialización en materia jurídica, teniendo en cuenta la eficiencia y grado de formación profesional que hubiese demostrado en el curso de su actuación.

El orden establecido en la numeración precedente no importa prelación.

No existe un sistema de evaluación propiamente dicho, aunque de la lectura del formulario que deben llenar los candidatos que se presentan para ocupar cargos judiciales se pueden extraer los siguientes elementos de convicción:

- Estudios secundarios.
- Estudios universitarios.
- Cursos y seminarios con una carga horaria mínima de 400 horas.
- Si ejerció la magistratura.
- Si ejerció otras funciones judiciales.
- Si ejerció funciones públicas o privadas.
- Si ejerció la docencia.
- Publicaciones realizadas.

En cuanto a los antecedentes del postulante, se exige la constancia de la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia para que informe sobre los antecedentes del candidato como abogado; de la Oficina de Antecedentes Penales en el Poder Judicial y de la Policía Nacional para que informen si existen causas penales pendientes o cuestiones suscitadas en el ámbito policial y que involucran eventualmente al postulante, y la Declaración

Jurada de Bienes y Rentas que los interesados efectuarán en la Contraloría General de la República -funcionarios públicos- o por declaración notarial -candidatos del sector privado-.

3. Cobro Arancelario para Postularse al Cargo

No se precisa el pago de arancel alguno para concursar, aunque es evidente que los gastos que irroga la preparación de los legajos así como la obtención de los certificados de antecedentes y la declaración jurada ante notario (para los postulantes que ejercen la actividad privada), implica un costo aproximado de US$ 50 (cincuenta dólares estadounidenses), los cuales deberán ser costeados por los postulantes.

El único lugar habilitado es la sede del Consejo de la Magistratura que se ubica en la ciudad de Asunción y al cual los interesados deberán concurrir para obtener información complementaria de la Secretaría General, presentar las carpetas o legajos con lo requisitos exigidos.

4. Plazo para la Presentación de los Candidatos

Los postulantes deberán presentar sus candidaturas dentro de los treinta días después de la última publicación del edicto por el cual se llama al concurso. En este sentido, las carpetas se podrán recibir desde el día quince, después de la última publicación.

Para todos los postulantes corre el mismo plazo; primero se culmina la presentación y preparación de las ternas de candidatos para ocupar los cargos del Tribunal de Cuentas, luego los Tribunales de Apelación de todos los fueros y circunscripciones judiciales y finalmente los Juzgados de Primera Instancia y de Paz de todos los fueros y circunscripciones judiciales. Simultáneamente o con posterioridad, se culminan los procedimientos de presentación y preparación de las ternas para ocupar los cargos de agentes Fiscales, defensores Públicos y Pupilares.

5. Posibilidad que dispone el Postulante para Impugnar la Selección de los Candidatos

Hay que advertir como aspecto previo, que la normativa paraguaya no prevé la posibilidad de que los candidatos o los terceros puedan ejercer el derecho de impugnación durante el proceso de evaluación (antecedentes de los candidatos, entrevistas personales, los méritos, conocimientos y habilidades), circunstancia que resulta lógica ya que al no proveerse un sistema de puntuaciones por cada elemento de ponderación, no existen elementos formales que permitan discernir una evaluación irregular. Recuérdese que advertimos la presencia de criterios discrecionales en estas pautas, lo que impide aún más la implementación de esta materia en el contexto actual de la legislación relativa al Consejo.

Lo que se puede impugnar por vía del recurso de aclaratoria[1] es la selección de candidatos propuestos en las ternas por el Consejo de la Magistratura. Este recurso deberá interponerse dentro del día hábil siguiente de notificada la resolución y lo resolverá el pleno del Consejo en el plazo de dos días, sin sustanciación alguna. Resuelta la aclaratoria, la terna se eleva a la consideración de la Cámara de Senadores, al Poder Ejecutivo o a la Corte Suprema de Justicia, según el caso.

Si bien la ley especial que regula el funcionamiento del Conejo no permite otro recurso, en atención a los que dispone el artículo 550 del Código Procesal Civil, no existen impedimentos insalvables para que el afectado o interesado promueva un juicio de amparo constitucional o

1 El recurso de aclaratoria procederá únicamente para procurar la corrección de errores materiales, aclarar expresiones oscuras sin alterar lo sustancial de la resolución impugnada y suplir cualquier omisión en que hubiere incurrido el órgano sobre alguna de las pretensiones deducidas o discutidas.

una acción de inconstitucionalidad en el cual se dicten medidas cautelares que suspendan el proceso, siempre y cuando se cumplan los requisitos invocados por estos conductos.

Aspecto Empírico

La revisión judicial de las resoluciones adoptadas por el Consejo se verificó en un caso bastante peculiar en el que, por vía de un acción de inconstitucionalidad promovida por los jueces de primera instancia designados en el período anterior, estos reclamaban que su concurso con los nuevos postulantes para la confirmación no correspondía al ámbito del Consejo, sino al de la Corte Suprema de Justicia, según los fundamentos esgrimidos sobre la base a lo dispuesto por el artículo 252 de la Constitución[2]. De esta manera, obtuvieron un fallo favorable del Pleno de la Corte Suprema de Justicia por el cual se determinó que los jueces sujetos a confirmación integren las ternas respectivas sin el paso previo de una evaluación a cargo del Consejo.

La sentencia emitida por la Corte Suprema de Justicia se extendió -sin mencionarlo, pero aplicada en al sentido en los hechos- con efecto *erga omnes*, alcance que expresamente no permite la Constitución (el fallo en cuestión, exceptúo los cargos susceptibles de confirmación para los defensores públicos y los fiscales).

Esta modalidad adoptada por la Corte Suprema de Justicia para la confirmación de los jueces en sus respectivos cargos o ascensos provocó críticas en todos los niveles de la opinión pública, principalmente por parte del estamento de los abogados que considera una discriminación para los demás postulantes que carecen de la ventaja obtenida por aquellos a través del conducto interpretativo. Asimismo, constituyó un manto de sospecha respecto a la independencia interna de los magistrados con relación a los jueces de la más alta instancia del Poder Judicial y, al mismo tiempo, en un factor más para profundizar la desconfianza ciudadana que esperaba una renovación integral del sector judicial e, incluso, en la trascendencia de una institución como el Consejo de la Magistratura que, a la luz de la decisión analizada, sufrió una merma considerable en sus facultades constitucionales y legales, sin asumir una postura firma en defensa de sus prerrogativas en este conflicto.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

El sistema de selección se remite a regulaciones formales y de los pocos criterios objetivos que se pueden extraer, carecen de un sistema de puntaje a los efectos de obtener una ponderación global objetiva. Sin embargo, con las últimas postulaciones y designaciones y la inclusión del fallo de la Corte Suprema de Justicia que modifica el sistema analizado, se advierte un predominio de las confirmaciones de magistrados con experiencia en la gestión de tribunales, aunque esto último no puede asimilarse a lo que se entiende por Carrera Judicial.

No está previsto el examen de oposición para evaluar y contrastar las condiciones particulares de los postulantes, como tampoco se articula un sistema de audiencias públicas como medio externo e interno de fiscalización. En cuanto al sistema de audiencias privadas, siendo una potestad del Consejo y ante la falta de una regulación precisa sobre las pautas y razones de dicha figura, la misma es poco utilizada en este proceso.

Precisamente por la carencia de un sistema de evaluación objetivo conforme a las razones apuntadas precedentemente, es que los medios de impugnación contra resoluciones del Consejo son bastante limitadas y, en el mejor de los casos, no afectan a la parte sustancial de lo resuelto.

2 Este artículo regula sobre la inamovilidad de los magistrados que hubiesen sido confirmados por dos períodos siguientes al de su elección, y prevé que adquirirán la inamovilidad en el cargo.

V. IMPARCIALIDAD

Este presupuesto -esencial en el mecanismo de evaluación del postulante cuya eficacia y efectividad se obtendrá en la medida que se asegure el anonimato del evaluado y evaluador respectivamente- no está contemplado en la legislación. De hecho, la selección de las ternas en plenarias del Consejo pone en relieve esta falencia, por lo que constituye un déficit más de los varios elementos que debilitan este principio.

Por otra parte, los miembros del Consejo no pueden ser recusados, pero deben excusarse cuando se encuentren comprendidos con cualquiera de los candidatos, en alguna de las siguientes causales: parentesco por consanguinidad dentro del cuarto grado o del segundo de afinidad; interés en el pleito; pleito pendiente, ser acreedor, deudor, fiador; denunciante o acusador, defensor, tutor, por amistad, enemistad; u otras causas que le impongan abstenerse de conocer el juicio, fundado en motivos graves de decoro o delicadeza. Para el efecto, deberá formular las razones de dicha inhibición por escrito fundado ante el presidente del Consejo, organismo que en el plazo de dos días admitirá o rechazará por mayoría simple.

De acuerdo a los datos proporcionados por la secretaría del Consejo, no se registraron excusaciones por parte de los consejeros, lo que revela que es una figura inusual.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

Como se apuntó, una debilidad manifiesta del principio de imparcialidad es el relativo a la inexistencia de un sistema de evaluación so-bre la base de anonimatos, lo que habilita que los consejeros utilicen un alto grado de discrecionalidad para interpretar la ponderación de las carpetas de los candidatos, fundamentalmente porque el conocimiento de los postulantes otorga mayor predicamento a los elementos subjetivos como la afinidad partidaria, amistad, nivel social e intelectual o cualquier otro rasgo que se aparta de los estándares objetivos.

C. SISTEMA DISCIPLINARIO Y DE REMOCIÓN

ASPECTOS GENERALES

El sistema de remoción de los magistrados y el de aplicación de las medidas disciplinarias no están integrados en un mismo sistema.

El Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, es el encargado de remover a los magistrados por las causales establecidas en su ley reglamentaria. Por su parte, la Corte Suprema de Justicia es el órgano facultado para aplicar las medidas disciplinarias a todos los operadores del sistema judicial.

El Jurado de Enjuiciamiento de la Magistrados es una institución creada por las Constitución de 1992, cuya función específica es la de ejercer el control constitucional y juzgamiento de la conducta, así como la responsabilidad de los magistrados judiciales. Del artículo 253 de la Constitución se infiere su diseño como órgano extra-poder, independiente de los demás poderes, con competencia exclusiva y excluyente para el juzgamiento y remoción de los magistrados judiciales por la comisión de delitos o mal desempeño de sus funciones. Asimismo, el Jurado no es un tribunal de carácter judicial, sino un órgano autónomo con competencia propia, de lo que se deduce que la naturaleza del juicio de responsabilidad no es administrativa ni contenciosa, sino eminentemente política[3].

3 En el país no existen antecedentes de un órgano independiente como el JEM, con las funciones de hoy. Sin embargo existieron otras formas de control como la establecida en el Código Procesal Penal argentino, adoptado el 15 de noviembre de 1890. El libro III, título II, del Juicio de Responsabilidad de los Jueces, contiene importantes previsiones sobre la cuestión que nos ocupa. La Ley Nº 879/81, legislaba en forma específica dentro del capítulo IV "del Enjuiciamiento y Remoción de los Jueces y Funcionarios". En esta se nota por primera vez, una referencia expresa sobre el enjuiciamiento de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, que se hará conforme a la Constitución (art. 207 juicio político). En cuanto a los miembros del Tribunal de Apelación y de Cuentas, los jueces de Primera Instancia, los demás jueces, los miembros del Ministerio Público y los de la Defensoría Pública podrán ser removidos por la Corte Suprema de Justicia, a quien compete su juzgamiento de acuerdo a los procedimientos establecidos en el Código de Organización Judicial en sus artículos 208 al 231.

El artículo 253 de la Constitución organiza el funcionamiento del Jurado en los siguientes términos: "Los Magistrados judiciales sólo podrán ser enjuiciados y removidos por la comisión de delitos o mal desempeño de sus funciones definidos en la ley, por decisión de un Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados. Éste estará integrado por dos ministros de la Corte Suprema de Justicia, dos Miembros del Consejo de la Magistratura, dos Senadores y dos Diputados, estos cuatro últimos deberán ser Abogados. La ley regulará el funcionamiento del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados".

En el año 1993 el Congreso Nacional sancionó la Ley Nº 131 que regula el funcionamiento del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM) y que fuera modificada parcialmente por la Ley Nº 1.084 del año 1997, actualmente vigente.

La ley está dividida de dos partes: la organización de la institución y el trámite del procedimiento. Establece el sistema oral y público para el Juicio de Responsabilidad, aunque algunos actos podrán ser realizados por escrito y, en la práctica, así se opera, ya que la oralidad es imperativo para la recepción probatoria y facultativa para las alegaciones finales de las partes.

El artículo 4 de la Ley Nº 1.084/97, establece la responsabilidad de los miembros del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y son susceptibles del procedimiento previsto los funcionarios que gozan de inmunidades. En este sentido, se aplican las disposiciones vinculadas a los ministros de la Corte Suprema de Justicia que están sujetos al juicio político en caso de comisión de delitos o mal desempeño de sus funciones (artículo 261 de la Constitución Nacional), posibilidad que también se extiende a los miembros del Consejo de la Magistratura (artículo 263 de la Constitución Nacional en concordancia con el artículo 6 de la Ley Nº 296/94).

Las recusaciones no podrán afectar a más de cuatro miembros del Jurado, disposición que pretende evitar que las partes -procurando la dilación del pronunciamiento- recusen a la totalidad de los miembros, como ocurría en la ley anterior.

Tratándose de enjuiciamiento por supuesta comisión de delitos, el Jurado tiene competencia exclusiva para conocer la acusación, tramitar íntegramente la causa por el procedimiento de ley y dictar la resolución pertinente en la cual decidirá: absolver al acusado (con el alcance de que no se remitirán los antecedentes del caso) o hacer lugar a la acusación y disponer la remisión de los antecedentes al juez Penal para la investigación pertinente. Con este requisito se podrán remitir los antecedentes, por lo que la resolución que disponga la destitución quedará suspendida hasta tanto recaiga resolución en sede penal para la absolución del inculpado.

El artículo 16 distingue cabalmente los conceptos de acusación, por una parte, y de denuncia, por la otra. La denuncia no es sino la comunicación formal que se efectúa a la autoridad pública habilitada para recibirla por parte de quien tiene conocimiento de la existencia de una o de varias causales de enjuiciamiento, mientras que la acusación será iniciada ante el Jurado por el litigante o profesional afectado, por la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio de Justicia y Trabajo, el Ministerio Público, las Cámaras del Congreso, el Consejo de la Magistratura y de oficio por el Jurado.

Se prevé un trámite previo al Jurado en lo que se refiere a la denuncia, ya que las mismas personas y organismos legitimados pueden presentarla ante la Fiscalía General del Estado la que, de considerarla pertinente, formulará la acusación correspondiente ante el Jurado.

El Jurado dispone de idénticas facultadas disciplinarias establecidas en el Código Procesal Civil y en el Código de Organización Judicial, durante la tramitación del enjuiciamiento.

El sistema procesal establece reglas claras para la admisión, ofrecimiento y diligenciamiento de las pruebas, facilitando con ello que el procedimiento culmine en el plazo de ciento ochenta días (artículo 31 de la Ley Nº 1.084/97).

La experiencia recogida conforme al anterior Sistema de Enjuiciamiento de Magistrados que estaba a cargo del Poder Judicial fue negativa, ya que se conocen pocos casos con un pronunciamiento de destitución, lo que cotejado con el nuevo diseño en el cual se enjuiciaron y destituyeron a varios magistrados, revela un mejoramiento en esta instancia.

C.1. SUBSISTEMA DE REMOCIÓN

I. IMPARCIALIDAD

El Jurado entendió que sus atribuciones debían ceñirse al juzgamiento y no a la investigación, ya que además del inconveniente de orden constitucional por su incompatibilidad con un sistema de corte acusatorio, carece de los medios y estructura necesaria para realizar actos impropios a un órgano juzgador.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

Si bien el juicio será iniciado ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados por acusación del litigante o del profesional afectado, quienes podrán hacerlo personalmente o mediante mandatario con poder especial, lo expuesto se añade con una fórmula incompatible: "...o de oficio por el propio Jurado...", ya que precisamente se involucra en la tarea de investigación y constituye un resabio inquisitivo trasladado a una ley especial.

II. IMPACTO FUNCIONAL

Integran el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados a la fecha de la presentación de este informe; los siguientes representantes:

- Corte Suprema de Justicia: Los Dres. Enrique Sosa y Wildo Rienzi.
- Consejo de la Magistratura: Los Dres. Marcelino Gauto Bejarano y Luis Caballero Krauer.
- Senadores: Los Dres. Luis Talavera Alegre y Francisco José De Vargas.
- Diputados: Los Dres. Oscar González Daher y Luis Mendoza Correa.

Se han integrado por la elección de sus representantes a través del voto con mayoría simple de cada estamento.

Aspecto Empírico

Según la estadística proporcionada por la secretaría del Jurado de Enjuiciamiento, desde el año 1992 (fecha de su creación) al mes de septiembre de 2002 se presentaron 350 acusaciones, las cuales fueron resueltas desde el año 1994 hasta el 2001 inclusive, con un total de 34 sentencias de remoción de los magistrados enjuiciados. En el año 2001 se llevaron a cabo 110 investigaciones.

En un informe del mes de septiembre de 2002 se visualizan 13 expedientes en estudio para iniciación del trámite, señalándose que la mayoría de las desestimaciones decretadas por el Jurado se deben a la insuficiencia de elementos para iniciar una investigación.

La mayoría de las denuncias fueron presentadas por los particulares afectados por la actuación de los magistrados en sus respectivas causas, aunque también se detectaron denuncias elevadas a conocimiento del Jurado por medios de prensa, que están siendo analizadas para su tramitación.

III. DEBIDO PROCESO

Posibilidad de Impugnar lo Resuelto en la Acusación y la Destitución

De las decisiones tomadas por el Jurado de Enjuiciamiento, la acusación no es impugnable. El procedimiento establecido para la remoción de los magistrados inferiores, así como de los fiscales y defensores, es un sistema acusa-

torio, con diligencias y substanciaciones orales y escritas, prevaleciendo esta última modalidad.

La impugnación de la remoción se puede plantear a través de la acción de inconstitucionalidad dentro de los nueve días de notificada la decisión del Jurado ante la Corte Suprema de Justicia, mientras que contra las resoluciones y sentencias dictadas por el Jurado, se pueden promover los recursos de reposición y aclaratoria, respectivamente. Estos recursos los resolverá el mismo Jurado en los plazos previstos en el Código Procesal Civil que se aplica supletoriamente.

Aspecto Empírico

Desde la creación del Jurado de Enjuiciamiento se promovieron tres acciones de inconstitucionalidad, de las cuales se rechazaron dos y la restante fue admitida, dejando sin efecto la resolución adoptada por el Jurado; este último caso lo planteó el Juez Migdonio Aquino en el año 1999 y la decisión de la Corte Suprema de Justicia que anuló la decisión del Jurado y repuso en el cargo al citado magistrado, se dictó en el año 2002.

Casos de Destitución y sus Causales

Todas las sentencias del Jurado que removieron de sus cargos a los magistrados acusados, constataron el mal desempeño de sus funciones. Asimismo, se tiene registrado un total de siete casos remitidos al fuero penal para la apertura de una investigación, con el efecto de quedar suspendido el pronunciamiento de remoción por parte del Jurado, hasta tanto no exista sentencia condenatoria firme en la justicia ordinaria.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

Con las informaciones recabadas en el Consejo como en la Corte Suprema de Justicia, se puede señalar que las posibilidades de impugnar las decisiones adoptadas por el Jurado se ciñen a la acción de inconstitucionalidad, figura que al reglamentarse en el Código Procesal Civil, no permite que las organizaciones interesadas en el buen funcionamiento de la administración de justicia, ejerzan esta materia. Otro aspecto que merece puntualizarse es el relativo a la demora que se observa en la mayoría de los casos planteados ante la Corte Suprema de Justicia, lo que conspira en la rápida designación del magistrado removido por una sentencia del Jurado.

Si a esto se añade que de los siete casos remitidos por el Jurado entre los años 2000 y 2001 a la justicia penal para investigar hechos punibles perpetrados por los magistrados en el ejercicio de sus funciones, ninguno de ellos cuenta todavía con la conclusión de la investigación penal y menos con una sentencia de primera instancia, es evidente que las materias de impugnación se constituyen en un obstáculo para sustituir al magistrado afectado y evitar la sobrecarga de trabajo que implica una vacancia en suspenso.

IV. IMPACTO FUNCIONAL

La idea básica que encierra el Estado de Derecho como régimen en el cual gobierna el imperio de la ley, no puede trasegarse lo que, a su vez, debe interpretarse como independencia del Poder Judicial. Por ésta debe entenderse como la sujeción de sus operadores al régimen ley, prescindiendo de cualquier interferencia o imposición. En este nivel, ambos conceptos se concilian, pues el primero es un presupuesto para la vigencia de un sistema de derechos y garantías para todos los componentes de una organización, mientras que el segundo es un correlato de ese catálogo de derechos y garantías, que se sintetiza en la función del juez libre e independiente.

Estos mismos fundamentos se perfilan en la Constitución de 1992 que entre varias instituciones novedosas, articuló la figura del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados para controlar la responsabilidad política de los funcionarios públicos.

El Jurado puede someter a los jueces, fiscales y defensores inferiores a un juzgamiento por el mal desempeño de funciones o por la comisión de delitos en ejercicio del cargo -con excepción de la remoción de los ministros de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Suprior de Justicia Electoral, así como del Fiscal General del Estado, que sólo se producirá a través del juicio político regulado en la Constitución), el que luego de un procedimiento regulado en una ley especial, delibera y dicta resolución con la presencia de por lo menos cinco de sus miembros y con votos coincidentes, absolviendo o removiendo al acusado.

Dentro del sentido de la responsabilidad política el Jurado, es sumamente importante señalar la contradicción que se observa en varias de sus decisiones, ya que desde sus inicios hasta poco tiempo atrás, sostenía que el enjuiciamiento de los jueces a su cargo, tenía carácter eminente administrativo y no analizaba el mérito en el ejercicio del cargo. En tal sentido expresó dicho órgano en una resolución: "...El proceso de enjuiciamiento de magistrados no tiene por finalidad la determinación de la responsabilidad civil, penal o política del acusado, sino la responsabilidad funcional o administrativa del mismo. Se genera esta clase de responsabilidad en consecuencia de la ejecución de actos que, en sin perjuicio de producir otro tipo de sanciones, comprometen en forma directa y principal la calidad de la administración de la justicia. Y decir que el enjuiciamiento de magistrados implica un juzgamiento de carácter administrativo, apunta a determinar básicamente la permanencia o separación de un magistrado del órgano administrador de justicia..".

En el caso de marras, el Jurado incurrió en un error conceptual en cuanto a la responsabilidad que trata de establecer, ya que en el contexto de los mismos argumentos del fallo, deslizó la idea que juzgamiento del Jurado no pretende imponer una sanción de carácter civil, penal o administrativa, sino separar del cargo al magistrado inepto que ha incurrido en las causales previstas en la ley, en defensa de la buena administración de justicia. Por otra parte pretender denominar a este tipo de responsabilidad como administrativa, constituye una contradicción porque una decisión bajo dicho carácter en sí configura una sanción disciplinaria o, en su caso, una sanción de destitución que constituye realmente una pena aplicada al mal funcionario por parte de su superior jerárquico, en cuyo caso agotada la instancia administrativa, el afectado podrá plantear la demanda contencioso-administrativa, ante el Tribunal de Cuentas (Primera Sala).

Al analizar el aspecto empírico de las actuaciones del Jurado, sólo se concluyeron treinta y cuatro, de un total de trescientos cincuenta acusaciones iniciadas. En un porcentaje muy elevado las mismas se desestimaron por la ausencia de requisitos formales, el desistimiento del denunciante o acusador, por incomparecencia de los actores a las audiencias orales de prueba o por la renuncia anticipada de los acusados antes de conocer la sentencia.

Estas consideraciones motivan en la actualidad que el Jurado sea bastante cuestionado por parte de los medios de comunicación, poniendo en tela de juicio la imparcialidad e independencia de sus componentes. Ejemplifican que denuncian una serie de actos irregulares perpetrados por magistrados que no son objeto de una investigación de "oficio", mientras que en otros aplican dicha potestad, con lo cual se desnaturaliza la función constitucional pretendida, añadiendo que las influencias de grupos económicos y políticos poderosos revisten muchas de sus decisiones.

En cuanto a las medidas disciplinarias cuya aplicación corresponde al Consejo de Superintendencia de los Tribunales -dependiente de la Corte Suprema de Justicia-, las mismas están claramente definidas en la Ley Nº 609 del año 1995 y en el Código de Organización Judicial del año 1983, aunque dichas resoluciones imposibilitan el ejercicio de materias recursivas por parte de los sancionados, ya que todas las decisiones emanadas de las Salas o

del Pleno de la Corte Suprema de Justicia son irrecurribles. Esta circunstancia, permite discernir que la Corte se encuentra al margen de una supervisión y, por ende, impune con relación a las faltas que pudieran cometer sus miembros.

C.2. SUBSISTEMA DE DISCIPLINA

I. IMPACTO FUNCIONAL

Como se advirtió, las medidas disciplinarias aplicadas por el Consejo de la Superintendencia, no se pueden trasladar hacia los miembros de la Corte Suprema de Justicia, extremo que igualmente se observa con relación al Fiscal General del Estado. En efecto, para los mismos sólo se prevé el procedimiento de remoción a través del juicio político por acusación de la Cámara de Diputados por mayoría de dos tercios y juzgamiento por la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, para declararlos culpables.

Esta potestad disciplinaria y de supervisión, sanciona los actos ofensivos al decoro de la administración de Justicia, la desobediencia de sus mandatos y la negligencia de sus deberes. Estos conceptos se encuentran definidos en acordadas dictadas por la Corte, con los alcances y sanciones correspondientes.

El procedimiento aplicable para la adopción de estas decisiones se desconoce y mucho menos se puede decir de los medios de control que puedan realizar los magistrados afectados y la sociedad en su conjunto, que está interesada en el conocimiento fehaciente de la conducta de los administradores de justicia.

No existe una evaluación periódica de los magistrados de primera, segunda instancia ni de los jueces de paz, aunque se prevé la posibilidad de suspensiones preventivas que la Corte Suprema de Justicia adoptará en pleno por su propia iniciativa o a solicitud del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, en los casos en que se haya admitido el enjuiciamiento respectivo en dicho ámbito.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia además de establecer y aplicar medidas disciplinarias en los casos de infracciones, mantiene las atribuciones para dictar reglamentaciones internas de la administración de justicia con la finalidad de asegurar el orden, la disciplina y el buen desempeño de las funciones. Igualmente, dicta acordadas para la ordenada tramitación de los juicios y el pronunciamiento de los fallos en los plazos de ley; exige la remisión de memorias explicativas del movimiento y otros informes a los juzgados, tribunales y demás dependencias; y otorga o deniega licencias a los miembros de los tribunales, jueces, miembros de la Defensa Pública y empleados subalternos, notarios y escribanos públicos.

Sanciones y Causales

La Corte Suprema de Justicia sancionará los actos ofensivos al decoro de la administración de justicia, la desobediencia de sus mandatos y la negligencia en el cumplimiento de sus deberes, imponiéndoles medidas disciplinarias consistentes en amonestaciones, apercibimientos, multas de hasta treinta jornales (equivalentes a US$ 200 -doscientos dólares estadounidenses-) y la suspensión de tres a meses a un año en el ejercicio de las funciones.

Las denuncias podrán promoverlas los profesionales afectados por el desempeño de los magistrados y funcionarios o por el Consejo de la Superintendencia en forma oficiosa.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

Acceder a la casuística relacionada con el tema esbozado, impiden una conclusión sobre el particular, ya que existe una absoluta restricción para acceder a informaciones relevantes que adoptan los operadores internos del Poder Judicial.

D. OTRAS FUNCIONES DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

La función principal que cumple el Consejo de la Magistratura es la conformación de las ternas para cubrir las vacancias en el Poder Judicial y en el Ministerio Público, la que se complementa con la de constituirse en el órgano superior de la Escuela Judicial e integrar el proceso de mejoramiento de la administración de la justicia.

La Escuela Judicial es una institución regulada en el artículo 265 de la Constitución de 1992 -juntamente con el Consejo de la Magistratura-, y se ubica en el capítulo que organiza el Poder Judicial. Dicha integración responde a un criterio político de proyectar un perfil independiente de la administración de justicia, en el sentido de sustraerla del control vertical de los otros poderes y de la misma organización jerárquica del Poder Judicial, con lo cual se buscó asegurar una labor estrictamente técnica y académica que robustezca las bases para una futura Carrera Judicial prescindente de cualquier influencia deletérea con sus finalidades propias.

La Escuela Judicial constituye uno de los pilares de la Carrera Judicial, porque la existencia de ésta, presupone un régimen de selección, formación y perfeccionamiento de los que aspiran acceder a aquella. En este aspecto, los interesados en acceder a la magistratura tendrán que acceder a la Escuela Judicial que les permita iniciar un proceso formativo y especializado, lo que también se aplica para los que ya ocupan una función judicial, a quienes se impartirá un proceso de perfeccionamiento y actualización con miras a optimizar los recursos humanos con lo cuales dispone el Poder Judicial[4].

D.1. ESCUELA JUDICIAL

I. IMPACTO FUNCIONAL

La Escuela Judicial depende institucionalmente del Consejo de la Magistratura, que en su carácter de órgano directivo superior, ejerce la administración general de la Escuela Judicial y la superintendencia de la misma con facultades disciplinarias y de reglamentación.

Los órganos de la Escuela Judicial son: el Consejo de la Magistratura, el Director Ejecutivo y el Consejo Consultivo.

La ley que regula la Escuela Judicial sólo prevé las listas de los alumnos que hayan culminado sus estudios en ella, por lo que no es vinculante asistir a la Escuela Judicial para acceder a la Carrera Judicial.

La misma está destinada a los abogados paraguayos -siendo este requisito excluyente- como también a los funcionarios judiciales, jueces, secretarios, ujieres, dactilógrafos, asistentes de fiscales, fiscales y defensores. La inclusión de los funcionarios auxiliares resulta prudente, ya que existe un plan de estudios dedicado al gerenciamiento de los despachos.

La labor de la Escuela se puede centralizar en dos objetivos: renovar el conocimiento de los que se encuentran en el Poder Judicial y preparar a los aspirantes al mismo.

Divide el año lectivo en dos etapas, la primera comprende la formación general de las distintas especialidades del Derecho, mientras que en la segunda se enfatiza la especialización de las distintas ramas del Derecho, según la categoría a la cual correspondan las funciones judiciales (jueces, fiscales o defensores).

4 Seminario "Sistema de Nombramiento y Promoción de Magistrados Judiciales y del Ministerio Público", Asunción, Paraguay. marzo 1993.

Los cursos y programas de la Escuela Judicial conjugarán aspectos técnicos, jurídicos y administrativos, así como las actitudes y compromisos con los valores éticos del magistrado.

La orientación pedagógica de la Escuela Judicial busca brindar:

- Conocimientos y habilidades especiales para ejercer la función de juez, fiscal o defensor, así como para mejorar su desempeño.
- Formación teórico-práctica, con énfasis en el análisis y la interpretación a través de la resolución de casos judiciales y lagunas legales.
- Formación en disciplinas complementarias que permitan al magistrado comprender el impacto económico y político de sus decisiones y su vinculación con las demandas sociales.
- Conocimientos teóricos y prácticos en materia de administración y organización del despacho judicial, manejo de causas, eliminación de retrasos, conducción del personal, relación con las partes y otras cuestiones complementarias.
- Incentivos para el cambio de actitud del magistrado, impulso a la superación personal y a la auto-capacitación, y a un mejor relacionamiento con el público y los medios de comunicación.
- Nociones y valores que fortalezcan la identificación y compromiso de los magistrados con la independencia del Poder Judicial, con la vigencia de la Constitución; la defensa del Estado de Derecho, de los derechos humanos y del sistema democrático; y la relación moral-ética y la lucha contra la corrupción.
- Conocimiento acabado para la resolución alternativa de conflictos.
- Establecimiento de pasantías para estudiantes de excelentes calificaciones en la carrera de Derecho de todo el país.

El sistema de evaluación previsto en el artículo 31 del reglamento de la Escuela, determina que en cada materia, los trabajos prácticos, que incluyen las investigaciones y el análisis de casos, tendrán un puntaje máximo de 40 (cuarenta) puntos; y el examen final de cada materia tendrá un puntaje de 60 (sesenta) puntos. El estudiante aprobará la materia con la sumatoria de los puntos obtenidos en estos trabajos y el examen final, siempre y cuando alcance por lo menos a 60 (sesenta) puntos acumulados.

Actualmente no existe un mecanismo de evaluación o seguimiento del impacto de la capacitación que brinda la Escuela, lo que dificulta conocer cuántos estudiantes graduados en ella, fueron aceptados en el Poder Judicial.

II. PLURALISMO

El gobierno de la Escuela Judicial reside en el Consejo de la Magistratura, en el Consejo Consultivo y en su Director Ejecutivo; el Director debe tener la aprobación del Consejo para el nombramiento de docentes y funcionarios así como también en la instrucción de sumarios administrativos. Además, aconseja el otorgamiento de becas, solicita la fijación de aranceles, somete los programas académicos, planes, proyectos y sugerencias a fin de coadyuvar en la tarea educativa.

De esta manera, la organización de la escuela se concentra en su Director Ejecutivo y en la aprobación de sus propuestas por parte del Consejo de la Magistratura, que es el órgano en el cual residen finalmente las decisiones.

Por su parte el Consejo Consultivo es un órgano de consulta y asesoramiento que está representado por diferentes estamentos relacionados a la Escuela Judicial y que se citan a continuación:

- Un representante de la Fiscalía General del Estado.
- Un representante de la Defensoría General
- Un representante de la Asociación de Magistrados del Paraguay.
- Tres prestigiosos juristas designados por el Consejo de la Magistratura.

Aspecto Empírico

Los planes de estudios son analizados y aprobados por el Consejo de la Magistratura; las cátedras impartidas desde la Escuela Judicial y que están previstas en su plan curricular guardan vinculación con los fueros civil, comercial, laboral, penal, notándose la ausencia de cátedras del fuero administrativo, de la niñez y adolescencia y agrario.

La composición del Plantel Docente porcentualmente, está integrada por:

2.1.	Jueces en ejercicio	
a.	Del Superior Tribunal	18 %
b.	De Segunda instancia	18 %
2.2.	Abogados en ejercicio	36 %
2.3.	Académicos	9 %
2.4.	Otros 9 % Licenciados en Criminalística	

Entre los criterios utilizados en la didáctica se pueden mencionar: el entrenamiento de los postulantes en la práctica judicial, la especialización jurídica permanente, técnicas de interpretación normativa, gerenciamiento del despacho judicial y el correcto manejo el expediente.

El costo de los aranceles percibidos por la Escuela que fija el Consejo de la Magistratura (cabe advertir que la Escuela debe abonar sus gastos de consumo y utiliza un local que no es propio -la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Asunción-) asciende a un total aproximado de US$ 300 (trescientos dólares estadounidenses), que se fraccionan en una matrícula de Gs. 645.000 (seiscientos cuarenta y cinco mil guaraníes) y cuotas iguales de Gs. 376.000 (trescientos setenta y seis mil guaraníes).

CONCLUSIONES PRELIMINARES

La falta de datos respecto al número de operadores que cursaron el curso de postgrado de la Escuela Judicial e ingresaron al Poder Judicial, impide una evaluación sobre el verdadero impacto de esta institución en ese nivel, aunque se puede visualizar que los programas y la evaluación se ciñe a criterios tradicionales, con escasa eficacia práctica. Se insiste en una clasificación por fueros y las materias no contemplan técnicas de litigación, filosofía, lógica, psicología, etc. lo que torna a la entidad como un apéndice educativo de las prácticas judiciales que, en su mayoría, son perniciosas para el buen funcionamiento de la administración de justicia en general.

Asimismo, en la medida que no reglamente en el proceso de selección y designación de magistrados un esquema objetivo de puntuaciones, la ponderación de los que cursan la Escuela Judicial no tendrá la fuerza que cualquier otro evento de similares características.

D.2. ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL PODER JUDICIAL

I. IMPACTO FUNCIONAL

El Consejo de la Magistratura no participa en la administración del Poder Judicial, atribución que corresponde exclusivamente a la Corte Suprema de Justicia.

No obstante, el Consejo elabora su propio presupuesto que anualmente se presenta al Poder Judicial y se integra a dicho órgano para su remisión al Congreso Nacional. En lo que concierne a la gestión y ejecución presupuestaria también queda a cargo del Poder Judicial.

II. INDEPENDENCIA

La independencia administrativa del Consejo está garantizada en la misma ley que organiza su funcionamiento; en este sentido, tiene la facultad de elaborar su presupuesto a través de su Director Administrativo, el que se encarga de gestionarlo y ejecutarlo, una vez aprobado en la Cámara de Senadores.

Para el ejercicio fiscal del año 2000, el Consejo dispuso de un presupuesto de Gs. 1.793.375.105 (un mil setecientos noventa y tres millones, trescientos setenta y cinco mil, ciento

cinco guaraníes), mientras que su ejecución llegó alrededor del 75 % (setenta y cinco por ciento), lo que comparado con otras instancias del gobierno es una cifra ejecutada bastante elevada.

De esta ejecución, alrededor del 80 % (ochenta por ciento) correspondió al pago de salarios de los cinco miembros titulares y su plantel de 13 (trece) funcionarios permanentes y 9 (nueve) contratados, el pago de servicios no personales y bienes de consumo necesarios para la independencia financiera de su personal, mientras que el restante 20 % (veinte por ciento) a otros gastos. Este comportamiento es justificado en la memoria del año 2000 del Consejo, cuando señala que los rubros de dietas, gastos de representación, sueldos y aguinaldos son presupuestados por un monto exacto a ser utilizado, lo que no se verifica con el rubro de otros gastos que se ejecutan conforme a la disponibilidad de recursos provista por el ministerio de Hacienda.

III. TRANSPARENCIA

Los medios previstos para el control de la ejecución del presupuesto del Poder Judicial están consagrados en la Constitución y en la Ley del Presupuesto General de Gastos de la República, de las que se determina que la Contraloría General de la República es el órgano de control de las actividades económicas y financieras del Estado, por lo que no escapa de su control el Consejo de la Magistratura.

La Contraloría goza de autonomía funcional y administrativa. Se compone de un Contralor y un Sub Contralor, designados por la Cámara de Diputados por mayoría absoluta, de sendas ternas de candidatos propuestos por la Cámara de Senadores.

El control interno de la administración financiera del Poder Judicial, lo tiene a su cargo el Auditor General Interno.

El control de la ejecución del Presupuesto del Consejo de la Magistratura lo efectúa la Segunda Sala del Tribunal de Cuentas que se compone de dos Salas, integrada por no menos de tres miembros.

El Consejo, ha remitido una serie de informes relacionados a sus gestiones administrativas por requerimientos de la Contraloría General de la República, del ministerio de Hacienda y de la Escribanía Mayor de Gobierno, dando a conocer sobre los movimientos de bienes de uso, del personal, sobre vehículos e inmuebles que corresponden al manejo de dicha dependencia y de la Escuela Judicial, respectivamente.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

La vigencia de la publicidad de los actos no sólo es un presupuesto republicano, sino que es el medio para lograr confianza externa. La transparencia en un sentido amplio no se trasluce en los actos del Consejo, ya que se subordina a los mismos principios de ejecución que otras entidades. Lo que merece acotarse es el acceso a la información detallada de los movimientos y gestiones presupuestarias a través de las memorias elaboradas por dicha institución -situación que permite un conocimiento del manejo de los gastos, su ejecución y las inversiones realizadas-, que si bien por sí misma no es suficiente, representa un aspecto positivo que no se observa en el manejo financiero del Poder Judicial.

D.3. ADMINISTRACIÓN DEL PERSONAL DEL PODER JUDICIAL

I. IMPACTO FUNCIONAL

La función de administrar el personal del Poder Judicial está a cargo de la Corte Suprema de Justicia, la que determina la creación, supresión, modificación o eliminación de las competencias de los distintos operadores judiciales, como también en lo referente a las circunscripciones judiciales y cargos judiciales.

El nombramiento de los auxiliares y funcionarios dependientes de cada juzgado o tribunal está a cargo de la Corte Suprema de Justicia, a través del Consejo de la Superintendencia, el que recibe las carpetas seleccionadas por la secretaría del Consejo de la Superintendencia, previo informe y evaluación de los aspirantes a los cargos vacantes.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

El Consejo de la Magistratura no participa en la administración del personal del Poder Judicial, correspondiendo esta doble función de juzgar y administrar a la Corte Suprema de Justicia, quien designa, nombra, traslada, concede ascensos, de conformidad al informe del Consejo de la Superintendencia, que también depende de ella.

El Consejo goza de independencia para dirigir y controlar el personal a su cargo, sin ninguna interferencia de la Corte u otro órgano. La función de proponer el nombramiento de funcionarios para la institución es competencia del presidente[5].

Esto garantiza la independencia institucional, para el manejo de sus recursos humanos, siendo el único encargado de administrar su personal.

D.4. FUNCIONES DE EVALUACIÓN, AUDITORÍA Y ORGANIZACIÓN

I. EFICIENCIA

Este concepto aplicado a la función pública, busca la utilización adecuada de los recursos disponibles para la consecución de sus objetivos.

Procurando acceder a dicho concepto, se determinan medios de evaluación sobre los logros y dificultades en las que se encuentra inmersa la función pública. Sin embargo, dicho mecanismo como medio para mejorar la administración de la justicia, no está prevista en la normativa paraguaya.

Simplemente no existen evaluaciones periódicas que permitan a cualquier operador o interesado conocer el grado de eficacia y eficiencia de las gestiones desempeñadas por el personal del Poder Judicial.

En la Dirección de Recursos Humanos dependiente de la Corte Suprema de Justicia, se registran los apercibimientos, amonestaciones y sanciones que pesan sobre los funcionarios judiciales, los cuales están incorporados a sus legajos personales.

Existe una oficina de Estadística de los Tribunales que tiene a su cargo el registro de los autointerlocutorios y de las sentencias definitivas, pero la misma no dispone de aptitudes y metodologías apropiadas para realizar un estudio ponderado de los datos que se recaban diariamente.

También se organizó una Oficina de la Comisión Técnica de la Justicia Penal, dependencia que no tiene similar en los otros fueros. Esta oficina depende de la Corte Suprema de Justicia y se creó por la Ley Nº 1.444/99 "De Transición al Nuevo Sistema Penal", aunque no tiene a su cargo el relevamiento y ponderación de datos que permitan obtener datos para evaluar y corregir el funcionamiento de los operadores.

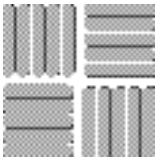
Se concluye que al no existir una evaluación periódica de los funcionarios judiciales, ni un estudio técnico serio sobre la organización judicial, mal podría afirmarse que la gestión del Poder Judicial sea eficiente. En la medida de que los recursos humanos que disponga no sean evaluados convenientemente, el desempeño funcional seguirá guiándose por el sistema de sanciones disciplinarias, que tan sólo

5 Art. 8 del Reglamento del Consejo de la Magistratura.

analiza aspectos externos del proceder del funcionario y no de otras pautas más efectivas, que observadas con el rigor de un seguimiento serio, contribuirían razonablemente a lograr la eficiencia.

Estas conclusiones son igualmente aplicables al Consejo de la Magistratura, fundamentalmente en lo que se refiere a la eficiencia del funcionamiento de los recursos humanos, ya que se observan las mismas dificultades del Poder Judicial. •

Informe sobre el Consejo de la Magistratura de Perú



por
Luis E. Francia Sánchez
Rocío Gala Gálvez

Investigadores
Oficina Regional Andina del INECIP

PRESENTACIÓN

Como se observará en el desarrollo del presente texto, la institución del Consejo Nacional de la Magistratura y su funcionamiento son temas que han generado más de una controversia en los últimos meses en el Perú respecto de la administración de justicia, especialmente en lo que respecta a los procesos de ratificación de magistrados, desarrollados desde 2001.

Este debate se debe, entre otros motivos, al hecho de que si bien este organismo existe en nuestro texto constitucional desde 1993, únicamente desde finales de 2000 ha podido desempeñar sus funciones con plenitud y, por primera vez en la historia republicana, se ha observado el poder que tiene respecto del Poder Judicial y el Ministerio Público, en cuanto a la selección de los integrantes de estas instituciones que conforman el núcleo central de la administración de justicia en nuestro país.

El que esta labor se desarrolle en momentos en que el conjunto del Estado peruano se encuentra en un proceso de reinstitucionalización democrática, para eliminar todos los efectos negativos del aún reciente régimen fujimorista, ha de ser considerado como un factor importante para entender los cuestionamientos realizados en contra del Consejo. No debe olvidarse que tanto el Poder Judicial como el Ministerio Público, fueron instituciones seriamente infiltradas y manipuladas por dicho régimen, siendo una labor del Consejo el consolidar una magistratura renovada, tanto mediante el apartamiento de magistrados que cometieron serias inconductas, como por la imperiosa necesidad de poner fin al gran porcentaje de magistrados suplentes o provisionales, quienes al no tener la condición de titulares, eran y pueden seguir siendo doblegados o presionados por el régimen político de turno.

Finalmente debe considerarse que el Poder Judicial y el Ministerio Público (desde su creación a inicios de la década de los ´80 del siglo pasado), han sido considerados históricamente como una institución dependiente del poder político, de modo tal que no existe una cultura de independencia de la administración de justicia. Por el contrario, es una constante que de uno u otro modo existan intentos por manipularlo.

No obstante dichas consideraciones, es claro que lo novedoso de la figura del Consejo Nacional de la Magistratura (en comparación con sus antecedentes) y el desempeño de sus funciones, no dejan de mostrar aspectos cuestionables, los cuales podrían ser materia de una modificación normativa, sin que ello implique desnaturalizar la institución. Este es precisamente uno de los objetivos del presente informe.

Consideramos oportuno agradecer el interés y colaboración mostrados por los actuales miembros del Consejo Nacional de la Magistratura para el desarrollo del presente informe. En efecto, durante la presentación de su versión preliminar, el 23 de octubre de 2002, los Consejeros doctores Fermín Chunga y Jorge Angulo, así como la doctora Tatiana del Águila, asesora del Consejo, manifestaron su compromiso para facilitarnos el acceso a información del Consejo Nacional de la Magistratura. Por ello, luego de remitir una comunicación escrita al presidente del Consejo, el 5 de noviembre se autorizó la realización de entrevistas con el presidente del Consejo y los presidentes de las Comisiones Permanentes.

De esa manera, se ha entrevistado al doctor Fermín Chunga, presidente de la Comisión Permanente de Selección y Nombramiento; a los doctores Jorge Angulo y Teófilo Idrogo, presidente e integrante, respectivamente, de la Comisión Permanente de Procesos Disciplinarios; al doctor Daniel Caballero, presidente de la Comisión Permanente de Ratificación; y, finalmente al doctor Ricardo La Hoz, quien hasta febrero del presente año se desempeñó como presidente del Consejo Nacional de la Magistratura.

En el transcurso de dichas reuniones se obtuvo información y se pudieron intercambiar opi-

niones sobre algunos de los aspectos más controvertidos de la labor del Consejo.

Deseamos que el presente documento muestre las virtudes y defectos de una institución que, si bien ha sido objeto de críticas, por decisiones o aptitudes cuestionables, no por ello debe dejarse de reconocer la necesidad de su existencia, en tanto es un ente que puede ser útil para la conformación de una administración de justicia autónoma e independiente.

Respecto del Consejo, nuestra opinión es que la institución debe perfeccionarse, corrigiendo sus errores y haciéndola partícipe de un proceso de reforma integral de la justicia peruana, donde debe cumplir un rol importante, desde las funciones y atribuciones que le ha brindado el modelo constitucional vigente. En tal sentido, consideramos que cualquier debate que pueda darse sobre el Consejo, no debe orientarse hacia el regreso de mecanismos de selección de magistrados conducidos por el Poder Ejecutivo o el Legislativo.

Finalmente, expresamos nuestro agradecimiento a todas las personas que han sido entrevistadas en el presente estudio y que contribuyeron con sus comentarios, críticas y sugerencias. Especial mención debemos a los integrantes del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) por la confianza en nuestra labor, a la Fundación Konrad Adenauer que financió el proyecto, y a los integrantes de la Oficina Regional para los Países Andinos del INECIP. Este documento constituye una de las primeras actividades que desarrolla esta oficina, enmarcada dentro de los objetivos por lograr un sistema judicial que logre la protección de los derechos de los ciudadanos y la consolidación de instituciones democráticas en nuestros países.

Lima, diciembre de 2002 [1]

1 Si bien el presente documento presenta la situación del Consejo Nacional de la Magistratura hasta diciembre de 2002, se han considerado algunos hechos relevantes ocurridos en los primeros meses de 2003, los que se indican en los pies de páginas respectivos.

ANTECEDENTES DEL CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA EN EL PERÚ

El Consejo Nacional de la Magistratura no es una institución de reciente creación en nuestro país, sino que presenta algunos antecedentes que reseñaremos a continuación.

1. CONSTITUCIÓN DE 1933

Esta Constitución es la última que no establece la figura de un Consejo Nacional de la Magistratura. El mecanismo para el nombramiento de los magistrados era el siguiente:

• Los vocales y fiscales de la Corte Suprema eran designados por el Poder Legislativo, entre 10 candidatos propuestos por el Poder Ejecutivo.

• Los vocales de las Cortes Superiores (segunda instancia en la administración de justicia) eran nombrados por el Poder Ejecutivo, a propuesta de la Corte Suprema.

• Los jueces y agentes fiscales (primera instancia) eran igualmente nombrados por el Poder Ejecutivo a propuesta de las Cortes Superiores respectivas.

• Los jueces de paz letrados y no letrados[2] eran directamente nombrados por cada Corte Superior.

2. EL CONSEJO NACIONAL DE JUSTICIA. GOBIERNO MILITAR (1968 - 1980)

Los orígenes del Consejo Nacional de la Magistratura pueden rastrearse en uno de los innumerables intentos por reformar la administración de justicia peruana durante el siglo XX, objetivo presente en el régimen militar instaurado en el país desde octubre de 1968[3], el cual dictó el Decreto Ley Nº 18.060 (23 de diciembre de 1969) creando el llamado Consejo Nacional de Justicia.

El objetivo declarado de la nueva institución era moralizar la administración de justicia, asegurar la independencia del Poder Judicial y la idoneidad de su personal. Posteriormente se dictó la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Justicia, Decreto Ley Nº 18.831 (13 de abril de 1971), que fue complementada por el Decreto Ley Nº 18.985 (12 de octubre de 1971), y el Reglamento del Consejo (23 de noviembre de 1971).

Según dichas normas, el Consejo se integraba con 10 delegados:

• Dos del Poder Ejecutivo.

• Dos del Poder Legislativo, que en la práctica también nombraba el Poder Ejecutivo en tanto el Poder Legislativo se hallaba suspendido a partir del golpe militar.

• Dos del Poder Judicial.

• Uno de la Federación Nacional de Colegios de Abogados.

• Uno del Colegio de Abogados de Lima.

• Uno por cada Programa Académico de Derecho de las dos Universidades Nacionales más antiguas.

Si bien parecería asegurarse cierto nivel de autonomía del Consejo, debe considerarse que varias de dichas instituciones que debían nombrar a los delegados se hallaban controladas directa o indirectamente por el gobierno militar, por lo que estaban sujetas a sus decisiones.

Las facultades asignadas al Consejo eran amplias, destacándose:

• Elegir a los magistrados del Poder Judicial de la República, a los del Fuero Agrario y a los del Fuero Privativo de Trabajo, excepto a los jueces de paz no letrados, así como a los jueces coactivos, quienes debían reunir los requisitos de la Ley Orgánica del Poder Judicial para los jueces de primera instancia.

2 Esta terminología en la actualidad corresponde a los jueces de paz letrados y jueces de paz, respectivamente.
3 En dicha fecha las Fuerzas Armadas dieron un golpe de Estado, derrocando al entonces presidente de la República Fernando Belaúnde Terry, asumiendo el gobierno el general EP Juan Velasco Alvarado.

La elección se realizaba de entre los candidatos propuestos por el Poder Judicial, la Federación del Colegio Nacional de Abogados y el Colegio de Abogados respectivo, siendo los candidatos evaluados y entrevistados por el Consejo. Posteriormente esta facultad fue ampliada de modo tal que el Consejo enviaba la propuesta de un candidato al Poder Ejecutivo para que éste lo nombre. Esta práctica llegó a su fin en 1976, cuando el gobierno militar designó como vocal de la Corte Suprema a una persona que no había participado en el concurso, motivando la renuncia inmediata del presidente y vicepresidente del Consejo[4].

• Evaluar la labor de los magistrados del Poder Judicial, a excepción de los jueces de paz no letrados. Para ello, de oficio o a instancia de parte, iniciaba proceso disciplinario contra los magistrados del Poder Judicial, de los fueros agrario y de trabajo y de los jueces coactivos, con excepción de los jueces de paz no letrados.

• Estudiar y proponer la reforma de los códigos y leyes orgánicas que le solicitaran los poderes del Estado.

El Consejo funcionó hasta julio de 1979, fecha en que se promulgó una nueva Constitución.

3. CONSTITUCIÓN DE 1979. EL CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA

Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1979, se dio paso al Consejo Nacional de la Magistratura, conjuntamente con otros Consejos Distritales, cuyo marco normativo estuvo desarrollado en los artículos 245 a 248 del nuevo texto constitucional.

Para regular el funcionamiento del Consejo Nacional se dictó la Ley Orgánica de los Consejos de la Magistratura, Decreto Legislativo Nº 25[5] (30 de enero de 1981), estableciéndose la siguiente conformación:

• El Fiscal de la Nación, quien lo presidía[6].

• Dos miembros designados por la Corte Suprema de Justicia.

• Un miembro nombrado por la Federación Nacional de Colegios de Abogados del Perú.

• Un miembro nombrado por el Colegio de Abogados de Lima.

• Dos miembros elegidos por las Facultades de Derecho de la República, entre quienes tuvieran las mismas calidades requeridas para ser magistrados de la Corte, pero sin estar sometidos al límite de edad máxima de estos.

Los Consejeros, salvo el fiscal de la Nación, desempeñaban su cargo por un período de tres años sin reelección inmediata, y no se encontraban sujetos a mandato imperativo alguno por parte de las entidades que los designaban, las cuales tampoco podían revocar su mandato (artículos 1 a 10 de la Ley).

Las atribuciones del Consejo Nacional, según su Ley Orgánica (incisos a y b del artículo 28) eran las siguientes:

• Proponer al presidente de la República el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de las Cortes Superiores, así como de los fiscales ante dichos organismos.

• Presentar las propuestas que le fueran trasmitidas por los Consejos Distritales de la Magistratura para la designación, por el mismo Poder Ejecutivo, de los jueces de primera instancia y de paz letrados de los respectivos distritos judiciales.

4 Delgado Barreto, César. "Consejo Nacional de la Magistratura" en Derecho, Nº 35, 1981, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, p.55.
5 Esta norma fue expedida por el Ejecutivo sobre la base de la delegación de facultades que le confirió el Congreso en virtud a lo establecido en el artículo 188 de la Constitución mediante la Ley Nº 23.230 (1 de diciembre de 1980).
6 Al ser el Ministerio Público una institución que por primera vez se constituía en el Perú, el primer fiscal de la Nación y por ende presidente del Consejo Nacional, fue nombrado por el presidente de la República.

Las designaciones debían efectuarse siguiendo el procedimiento señalado en el artículo 29 de la Ley Orgánica: convocatoria a concurso de méritos, a partir de cuyos resultados el Consejo Nacional fijaba una terna de candidatos idóneos para el cargo, la que era enviada al presidente de la República para que éste designara al magistrado. Tratándose del nombramiento de vocales de la Corte Suprema y fiscales supremos, el nombramiento requería adicionalmente la ratificación del Senado.

El Consejo no podía imponer sanciones disciplinarias. Según el artículo 248 era la Corte Suprema la encargada de investigar la conducta funcional de los jueces y de aplicar las sanciones correspondientes, incluyendo la de destitución, para la cual se requería de una resolución, previo proceso administrativo.

Por su parte, el artículo 249 establecía que las denuncias en contra de los magistrados de la Corte Suprema, debían ser recibidas y calificadas por el Consejo Nacional, el cual las debía enviar al Fiscal de la Nación (en caso de presumirse existencia de delito) y a la misma Corte Suprema, la cual era la instancia encargada de aplicar las medidas disciplinarias a dichos magistrados.

Del mismo modo, se crearon los Consejos Distritales de la Magistratura, los que no tenían carácter permanente, sino que se integraban en cada oportunidad que fuera necesario para proponer un juez, un fiscal o un juez de paz letrado del distrito judicial respectivo. Cada Consejo Distrital se integraba de la siguiente manera:

- El fiscal más antiguo del distrito judicial correspondiente, quien lo presidía.
- Dos magistrados de mayor antigüedad de la respectiva Corte Superior de Justicia.
- Dos Consejeros designados por el Colegio de Abogados de la jurisdicción (artículos 36 y 37 de la Ley Orgánica).

Los Consejos Distritales tenían como función elaborar ternas que debían elevar al Consejo Nacional para el nombramiento de los jueces de primera instancia y de paz letrados del respectivo distrito judicial, así como de los fiscales de los juzgados de primera instancia y de instrucción, para lo cual debían seguir un procedimiento similar al establecido para el Consejo Nacional, en lo que se refiere al concurso de méritos de los aspirantes a dichos cargos (artículos 39 y 40 de la Ley Orgánica).

4. CONSTITUCIÓN DE 1993. EL CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA [7]

La actual Constitución mantiene la figura del Consejo Nacional de la Magistratura (artículos 150 y 154 a 157), dictándose la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, Ley Nº 26.397[8], a inicios de diciembre de 1994.

Si bien la institución tiene la misma denominación que la anterior, se realizaron profundos cambios respecto de su composición, funcionamiento y atribuciones. Por un lado, el artículo 1 de la LOCNM señala que el Consejo "es un organismo autónomo e independiente de los demás órganos constitucionales y se encuentra sólo sometido a la Constitución y a su Ley Orgánica".

La nueva composición del Consejo es de 7 miembros, determinados de la siguiente manera:

- Uno elegido por la Corte Suprema, en votación secreta en Sala Plena.
- Uno elegido por la Junta de Fiscales Supremos, en votación secreta de la Junta de Fiscales Supremos.
- Uno elegido por los miembros de los Colegios de Abogados del país.
- Dos elegidos por los miembros de los demás colegios profesionales, conforme a Ley.
- Uno elegido por los rectores de las universidades nacionales.

7 En adelante esta institución será denominada como "El Consejo".
8 En adelante esta norma será citada con las siglas LOCNM.

• Uno elegido por los rectores de las universidades privadas.

Asimismo se indica que el Consejo puede ampliar su composición a 2 miembros adicionales, elegidos mediante votación secreta entre listas propuestas por las instituciones representativas de los sectores laboral y empresarial (artículo 155 de la Constitución y 17 de la LOCNM). Debe precisarse que esta opción no ha sido utilizada aún por el Consejo.

Como se ve, el Consejo no se integra por una mayoría de jueces y fiscales y podría ocurrir que no lo estuviera tampoco por una mayoría de juristas. Al igual que la Constitución de 1979, se ha mantenido, el principio de no incorporar a ningún representante de los poderes políticos del Estado, con la finalidad de garantizar su autonomía y evitar la interferencia política en la selección de magistrados.

En la actualidad, las atribuciones del Consejo son las siguientes:

• Seleccionar y nombrar, previo concurso de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles del sistema judicial, salvo aquellos que provengan de elección popular, como los jueces de paz. Asimismo, el extender a los jueces y fiscales el título oficial que los acredite como tales.

• Ratificar cada siete años a los jueces y fiscales de todos los niveles, incluyendo los vocales de la Corte Suprema y los fiscales supremos, con excepción de los provenientes de elección popular.

• Aplicar la sanción de destitución a los vocales de la Corte Suprema y fiscales supremos y, previa solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, destituir a los jueces y fiscales de todas las instancias. En este caso, la resolución ha de ser motivada y dictada en una audiencia pública, no pudiendo ser impugnada.

Cabría precisar que las decisiones del Consejo en el ejercicio de sus atribuciones no son impugnables ante instancia judicial alguna (artículo 2 de la LOCNM). Ello ha originado, como veremos, un serio cuestionamiento respecto del grado de autonomía

Finalmente, un cambio que se evidencia respecto del anterior texto constitucional, se refiere a la Presidencia, que anteriormente era asignada necesariamente al fiscal de la Nación, mientras que en la actualidad, de acuerdo al artículo 36 de la LOCNM, dicho cargo puede ser ocupado por cualquiera de los Consejeros, debiendo ser elegido en votación secreta por la mitad más uno del Pleno. El período de dicho cargo dura un año, pudiendo existir reelección inmediata por una única vez.

5. EL JURADO DE HONOR DE LA MAGISTRATURA (1993)

Luego del autogolpe de Estado, realizado el 5 de abril de 1992 por el entonces presidente de la República Alberto Fujimori, se intervinieron diversas instituciones como el Poder Judicial y el Ministerio Público, disponiéndose el cese de una gran cantidad de magistrados de ambas instituciones, nombrándose en su lugar a magistrados provisionales, los cuales fueron fruto de una designación realizada sin seguirse los procedimientos establecidos en la ley y que respondió a los intereses políticos del régimen de turno.

La entrada en vigencia de una nueva Constitución el 30 de diciembre de 1993, no puso fin a esta situación de provisionalidad en la justicia. En realidad, durante casi un año no se realizó ninguna acción destinada a la puesta en funcionamiento del Consejo de modo tal que, recién en diciembre de 1994, se dictó su Ley Orgánica.

En dicho transcurso, y motivado por la presión nacional e internacional respecto del carácter autoritario y dictatorial del régimen de turno, se logró consenso, en el llamado Congreso Constituyente Democrático, para la

conformación de un Jurado de Honor de la Magistratura (en adelante el Jurado) que seleccionaría, evaluaría y nombraría a los magistrados mientras el Consejo entraba en funcionamiento. Dicho Jurado, integrado por cinco juristas de prestigio, logró (a pesar de no tener un fundamento constitucional) una legitimidad entre los diversos sectores de la administración de justicia y de la sociedad, debido a la calidad de sus integrantes.

Las funciones que se le asignó al Jurado fueron las siguientes:

- Evaluar a los vocales y fiscales supremos provisionales, a fin de disponer su nombramiento definitivo.
- Resolver las solicitudes de rehabilitación que habían interpuesto los magistrados cesados arbitrariamente en 1992.
- Convocar a concurso y seleccionar a los profesionales que deberían cubrir las plazas vacantes en el Poder Judicial y en el Ministerio Público.

El Jurado tuvo un funcionamiento cercano a los dos años, designando, luego de un proceso de concurso y evaluación, a magistrados del Poder Judicial y Ministerio Publico en sus tres principales niveles.

6. PRIMERA ETAPA DEL CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA: INTERVENCIÓN POLÍTICA

Instalado el Consejo e iniciadas sus funciones, este organismo logró, entre 1995 y 1996 convocar a concurso y nombrar a 225 magistrados a nivel nacional, distribuidos de la siguiente manera:

- 2 fiscales supremos.
- 175 vocales superiores.
- 48 fiscales superiores.

Sin embargo, el 2 de diciembre de 1996, el Poder Legislativo dictó la Ley Nº 26.696 que suspendió la realización de concursos y nombramientos de magistrados hasta que los postulantes aprobaran un curso de formación y capacitación que debería organizar la Academia de la Magistratura, frenando con ello la labor que venía realizando el Consejo.

Esta decisión se amparaba formalmente en que la Constitución (artículo 151) y la Ley Orgánica de la Academia de la Magistratura[9], establecía que los aspirantes a magistrados debían aprobar un curso especial dictado por la Academia para someterse a selección. Ello no había sido cumplido por el Consejo debido a que, al momento de iniciar sus actividades, la Academia de la Magistratura -institución creada por la Constitución de 1993- aún no había diseñado, ni menos implementado, dicho curso. No obstante existir un fundamento formal para dicha medida, era evidente que se tenía como finalidad impedir que el Consejo nombrara a magistrados titulares y, de ese modo, poder mantener el alto nivel de magistrados provisionales, mecanismo por el cual el Poder Ejecutivo, mediante la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, controlaba a la magistratura como parte de su estrategia para copar las instituciones democráticas y consolidar una práctica dictatorial.

Ello se evidenció cuando en diversas ocasiones y por diversas circunstancias, la Academia de la Magistratura prolongó la duración del citado curso, imposibilitando de esta manera que el Consejo pudiera ejercer una de sus principales funciones. De esta manera, el Consejo, a pesar de dictar reglamentos para los concursos para el nombramiento de magistrados[10], no pudo ejercer esta función.

Posteriormente, el 11 de marzo de 1998, el Poder Legislativo dictó la Ley Nº 26.933, la que suspendió las funciones disciplinarias del Consejo respecto de los magistrados, vulneran-

9 Inciso a del artículo 2º de la Ley Nº 26.335, del 20 de julio de 1994.
10 Por ejemplo, la Resolución Nº 019-98 CNM, del 10 de julio de 1998 y la Resolución Nº 021-2000 CNM, del 22 de junio de 2000.

do la Constitución respecto de la facultad disciplinaria del Consejo para el caso de los vocales y fiscales supremos. La ley señalaba que antes de que el Consejo pudiera sancionarlos directamente, debía presentarse un pedido por la instancia máxima del Poder Judicial o del Ministerio Público y realizarse un antejuicio por el Poder Legislativo. De esta manera, se desvirtuaba la facultad del Consejo, sujetándola a las maniobras de las instancias judiciales y políticas [11].

Esta clara intervención del poder político sobre el Consejo originó la renuncia de sus miembros titulares en señal de protesta, asumiendo sus funciones los miembros suplentes, quienes tuvieron un rol más pasivo frente a la interferencia política. Este hecho también originó la protesta de los directivos de la Academia de la Magistratura y su posterior renuncia, nombrándose en su reemplazo una Comisión Reorganizadora y de Gobierno de la Academia de la Magistratura, cuyos miembros también tuvieron una conducta pasiva frente al régimen fujimorista. Con ello se terminó de consolidar el copamiento de la administración de justicia por el gobierno autoritario, profundizando su desinstitucionalización.

Ante la presión realizada por diversos sectores, y con la finalidad de dar visos de alguna apertura a las críticas, se dictó posteriormente la Ley Nº 26.973 (11 de septiembre de 1998), la que devolvió de manera parcial la facultad disciplinaria al Consejo, pero de modo tal que aún se mediatizaba y no permitía el cumplimiento pleno de la disposición constitucional [12].

Si bien la conformación y facultades del Consejo, de acuerdo a la Constitución, eran las más adecuadas para el desarrollo de una institución que ayudaría a consolidar un Poder Judicial y Ministerio Publico independientes, lo cierto es que hasta fines de la década pasada -es decir mientras duró el gobierno de Alberto Fujimori-, la institución no tuvo la oportunidad de ejercer de manera plena y adecuada su rol.

7. LA DEVOLUCIÓN DE FACULTADES AL CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA

La situación descrita se mantuvo inalterable hasta fines de 2000, cuando, en el marco de la caída del régimen del gobierno fujimorista, y de los acuerdos promovidos por la "Mesa de Dialogo", auspiciada por la Organización de Estados Americanos, el Poder Legislativo aprobó la Ley Nº 27.367 (6 de noviembre de 2000), desactivando las Comisiones Ejecutivas del Poder Judicial y del Ministerio Público [13].

Asimismo, la Ley Nº 27.368 (7 de noviembre de 2000) estableció que:

- En 15 días el Consejo convocaría a concurso para cubrir las plazas vacantes entre los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público.

- La Academia de la Magistratura debía organizar un curso especial, de 60 días, para los postulantes que no hubieran aprobado el Programa de Formación de Aspirantes, constituyendo ello un requisito previo para postular al concurso que convocaría el Consejo.

En cumplimiento de la norma legal citada, el Consejo, mediante Resolución Nº 041-2000 CNM, del 16 de noviembre de 2000, aprobó el Reglamento de Concurso para Nombramiento de Jueces y Fiscales.

A su vez, la Academia dictó dos normas:

11 La dación de esta norma tenía la finalidad de interferir en procesos que el Consejo seguía contra algunos magistrados de la Corte Suprema por ciertas inconductas funcionales.
12 Esta "apertura" tuvo su origen en la protesta, originada por la intromisión del poder político en la administración de justicia, específicamente en la labor del Consejo y de la Academia de la Magistratura, lo que propició la cancelación de un proyecto financiado por el Banco Mundial en apoyo a la reforma judicial.
13 En tanto se lograba el regreso a la normalidad en ambas instituciones, se nombró a un Consejo Transitorio de Gobierno, por un lapso de 90 días.

• La Resolución Directoral Nº 176-2000-AMAG/DG, del 16 de diciembre de 2000, que convocaba al concurso de admisión al Curso para el Ascenso de magistrados titulares a los cargos de vocal supremo y superior, juez especializado o mixto, fiscal supremo y superior, adjuntos al fiscal supremo y superior y fiscal provincial.

• La Resolución Directoral Nº 177-2000-AMAG/DG, del 16 de diciembre de 2000, aprobando el diseño del Curso Especial de Preparación de Aspirantes para el Primer Nivel de Magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público, y el diseño de un Curso Especial de Entrenamiento y Práctica para nuevos magistrados para completar la formación de los magistrados nombrados por el Consejo[14].

La misma Ley Nº 27.368 derogó las citadas leyes Nº 26.933 y Nº 26.973, devolviendo la facultad disciplinaria al Consejo, el cual dictó posteriormente un Reglamento de Procesos Disciplinarios mediante Resolución Nº 042-2000-CNM (20 de noviembre de 2000).

En tal sentido, podría afirmarse que recién a fines de 2000, el Consejo se encontró en la capacidad real para ejercer sus funciones y ser un elemento vital en la construcción de una administración de justicia eficiente, imparcial e independiente.

8. ANTEPROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Con la realización de elecciones generales en 2001 y la elección de nuevos miembros del Poder Legislativo, se consideró conveniente revisar el texto constitucional de 1993, al entenderse que éste fue elaborado y aprobado en el contexto de un régimen autoritario y, por ello, contener entre sus disposiciones diversos principios no acordes con un Estado Democrático de Derecho.

Para ello se conformó una Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales en el Congreso de la República que inició la tarea de redactar un Anteproyecto de Ley de Reforma Constitucional, el que fue presentado para su debate el 5 de abril de 2002. Efectivamente, el 12 de septiembre de dicho año se inició el debate en el Congreso de este Anteproyecto.

En lo que se refiere al Consejo Nacional de la Magistratura, el Anteproyecto contiene algunas innovaciones que es necesario revisar:

a. Sobre su composición.- El artículo 239 del anteproyecto amplía el número de Consejeros de siete a doce. Se incluyen a cuatro representantes elegidos por poderes políticos: uno por el Congreso de la República, uno por el Poder Ejecutivo con la aprobación del Consejo de Ministros, uno por los gobiernos regionales y uno por los gobiernos locales.

Se mantiene al representante elegido por la Sala Plena de la Corte Suprema y al elegido por la Junta de Fiscales Supremos, entre los Fiscales Supremos Titulares en actividad. Asimismo al elegido por los rectores de las universidades públicas y privadas que tengan Facultad de Derecho.

En cuanto a los representantes de los Colegios Profesionales, se establece que sean dos por los Colegios de Abogados, uno por el de Lima y uno por los otros Colegios de Abogados del Perú, y se mantienen los dos miembros elegidos por los otros Colegios Profesionales del país.

b. Sobre sus funciones.- El artículo 242 mantiene la función de nombrar a los jueces y fiscales de todos los niveles, salvo los provenientes de elección popular, así como extender y cancelar el título oficial correspondiente para los magistrados que designe.

14 El primero con una duración de 60 días y el segundo de 18 semanas.

De otro lado, se añade el investigar la conducta funcional de los magistrados y aplicar las sanciones correspondientes, y se elimina la tan cuestionada figura de la ratificación. De esta manera, el anteproyecto le otorga un control externo permanente al Consejo, eliminado el vigente modelo de control interno existente[15].

9. CONCLUSIONES

Una revisión del desarrollo de la figura del Consejo de la Magistratura en nuestro país nos indica que si bien desde 1969, en el marco de un proceso de intervención por el poder político sobre el Poder Judicial, se instituyó en nuestro ordenamiento institucional un ente con la función de seleccionar y nombrar a los magistrados lo cierto es que, las primeras experiencias del Consejo Nacional de Justicia (1969) y del Consejo Nacional de la Magistratura de la Constitución de 1979, dieron cuenta de instituciones que mostraban dos importantes defectos en su composición (especialmente en el caso del Consejo Nacional de Justicia) sobre todo en lo concerniente a la selección y nombramiento de magistrados, en tanto se limitaban a ser una suerte de instancia intermedia, que realizaba una preselección de los candidatos, quedando la decisión final fuera de su control.

En tal sentido, el modelo de Consejo Nacional de la Magistratura de la Constitución de 1993 es el que mayores virtudes muestra en un plano normativo, tanto por su composición como por las atribuciones que se le asignan. No obstante, también resulta claro que dicha institución fue copada, como la mayoría de los entes estatales, en el contexto de un gobierno autoritario, el cual si bien respetó las formas de la institución, en la práctica primero restringió sus facultades y, posteriormente, logró incidir sobre las decisiones del mismo Consejo. En tal sentido, el modelo normativo mostró sus debilidades y limitaciones para poder garantizar la autonomía e independencia de la institución.

Por ello, si bien este nuevo Consejo se establece en el texto constitucional de 1993, no es hasta 1995 cuando inicia sus funciones, pero únicamente por un breve plazo, ya que entre finales de 1996 y diciembre de 2000, se vio cercenado en sus atribuciones. Es recién desde esta última fecha en que puede hablarse de un Consejo plenamente vigente y, por ende, es el plazo en que puede ser evaluado regularmente.

A. SISTEMA GENERAL DEL CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA

I. INDEPENDENCIA

1. Situación Orgánica

De acuerdo a la legislación vigente, el Consejo Nacional de la Magistratura es un organismo autónomo e independiente de los demás órganos constitucionales, estando únicamente sometido a la Constitución y su Ley Orgánica (artículo 150 de la Constitución y artículo 1 de la LOCNM).

Aspecto Empírico

No obstante su composición, que parecería garantizar la no interferencia del poder político, se ha demostrado que el Consejo puede ser copado por elementos del régimen de turno, como ocurrió durante el gobierno fujimorista, donde por diversos mecanismos se logró condicionar las decisiones de este órgano a las necesidades políticas del régimen.

Por otro lado, en la actualidad en algunas decisiones del Consejo parecen existir motivaciones políticas como, por ejemplo, el cierre de la investigación que se inició contra la actual fiscal de la Nación, Nelly Calderón Fajardo, a pesar de que diversos medios de prensa demostraron fehacientemente las reuniones sostenidas por ella con miembros del antiguo Servicio de Inteligencia Nacional.

15 Como se desarrollará más adelante, actualmente existe un sistema mixto de control disciplinario de los magistrados, lo que limita seriamente esta atribución.

2. Duración del Cargo de Consejero

El artículo 155 de la Constitución y artículo 4 de la LOCNM establecen que los miembros del Consejo, denominados Consejeros, ejercen el cargo por un período de 5 años. Este mandato es irrevocable, no siendo posible su reelección inmediata[16]. El ejercicio del cargo es indelegable, debiendo prestar juramento ante el presidente saliente del Consejo antes de que cese en el ejercicio del cargo por vencimiento del período.

El cargo implica la dedicación a tiempo completo para dicha labor, aunque es posible ejercer también la docencia universitaria.

Aspecto Empírico

Durante el funcionamiento del Consejo, se ha constatado que se han cumplido con los períodos de duración del cargo de Consejero establecidos por ley, habiéndose dado casos de renuncias, como las sucedidas en 1998, debido a la intervención política del régimen de turno en la labor del Consejo. En dicho caso, asumieron las funciones los miembros suplentes.

En cuanto al recambio de Consejeros, éste se ha cumplido de manera efectiva, sin que se haya producido la reelección de alguno de ellos. Si bien no existe una relación directa entre este recambio y las modificaciones en la composición política de cada institución que elige a los Consejeros, es evidente que a diferencia de aquellos que ejercieron el cargo durante el régimen fujimorista (especialmente desde 1998), los actuales miembros del Consejo muestran independencia frente al régimen político de turno.

3. Estabilidad de los Consejeros

El articulo 4 de la LOCNM señala que los Consejeros son responsables por los actos que realicen en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser removidos solamente por causa grave mediante acuerdo del Congreso de la República adoptado por el voto de los dos tercios del número legal de sus miembros. Esta disposición es acorde con el artículo 157 de la Constitución. Como se aprecia, dicha estabilidad hace casi imposible su remoción, en tanto no se ha definido el término falta grave, dejándolo en la práctica librado a un consenso político.

4. Procesos de Selección de los Consejeros

Tres meses antes de la fecha de expiración del nombramiento de los Consejeros, el presidente del Consejo debe solicitar a las autoridades encargadas de efectuar su designación para que se inicie un nuevo proceso de elección (artículo 12 de la LOCNM). Según el artículo 2 de la Resolución Nº 020-98-CNM (22 de julio de 1998), para la elección de nuevos Consejeros designados por los colegios profesionales no abogados, el presidente del Consejo debe solicitar a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) que convoque al proceso de elecciones en distrito nacional único[17], estando la organización del proceso de elección de los miembros del Consejo que corresponde elegir a los gremios profesionales, a cargo de la ONPE (articulo 19 de la LOCNM). Para tal efecto, el jefe de la ONPE convoca a elecciones, bajo responsabilidad, dentro de los 60 días naturales posteriores de recibida la comunicación a que se refiere el artículo 12 de la LOCNM.

Conjuntamente con la elección de los miembros titulares se eligen a los miembros suplentes (artículo 18 de la LOCNM). Los Consejeros son elegidos, en todos los casos, en votación secreta, siendo el titular y el suplente quienes obtengan la primera y segunda votación respectivamente (Primera Disposición Final y Transitoria de la LOCNM). Para ser candidato se requiere contar con la adhesión de no menos del

16 Esta prohibición afecta a todo Consejero, titular o suplente, que haya ocupado el cargo en caso de vacancia, en tanto lo haya hecho durante el período por el que fue elegido por más de dos años, continuos o alternados
17 Con dicho término debe entenderse que todos los electores del país eligen al representante, sin considerarse su circunscripción territorial.

5% de los miembros activos de su respectivo Colegio Profesional, que en ningún caso puede ser menor a 100 adherentes.

Los padrones se elaboran sobre la base de las listas de afiliados inscritos en los colegios profesionales remitidas por dichas entidades a la ONPE. Las impugnaciones que se presenten son resueltas por el Jurado Nacional de Elecciones, conforme a las normas electorales.

En el caso de la elección de los miembros del Consejo que corresponde elegir a los rectores de las universidades, el presidente de la Asamblea Nacional de Rectores, previa solicitud del presidente del Consejo, convoca a reunión a los rectores de las universidades públicas o privadas, según corresponda, la que se realiza en la ciudad de Lima.

El quórum para esta reunión es, en primera convocatoria, no menor de la mayoría absoluta del número legal de rectores. Si no se reuniera el quórum, el presidente de la Asamblea Nacional de Rectores cita nuevamente a reunión, la que debe realizarse dentro de los cinco días siguientes con el número de rectores asistentes. Los profesores que obtengan la primera y segunda votación más alta, serán proclamados Consejero Titular y Suplente, respectivamente.

Para la elección de los representantes del Poder Judicial, Ministerio Público, universidades nacionales y universidades privadas ante el Consejo, los candidatos deben obtener la mayoría absoluta de los electores hábiles, en primera vuelta. En segunda vuelta se elegirá por mayoría absoluta de los electores hábiles, entre los dos candidatos que hayan obtenido la primera y segunda mayoría en la primera vuelta. De haber empate se decide por sorteo (Segunda Disposición Final y Transitoria de la LOCNM).

5. Vacancia del Cargo de Consejero

El cargo de Consejero puede declararse vacante por las siguientes causales (articulo 11 de la LOCNM):

1) Por muerte.
2) Por renuncia.
3) Por vencimiento del plazo de designación.
4) Por incapacidad moral o psíquica o incapacidad física permanente.
5) Por incompatibilidad sobreviniente.
6) Por incurrir en culpa inexcusable en el cumplimiento de los deberes inherentes a su cargo.
7) Por violar la reserva propia de la función.
8) Por haber sido condenado por la comisión de delito doloso, mediante sentencia consentida o ejecutoriada.
9) Por no reincorporarse en sus funciones dentro de los cuatro días siguientes del vencimiento de la licencia.

Las causas previstas en los incisos 1), 2), 3) y 8) deben ser declaradas por el presidente del Consejo. En los demás casos decide el Consejo en Pleno.

Un caso especial es el de los miembros adicionales que pueden ser elegidos por el Consejo (artículo 17 LOCNM), los que vacan en el cargo en la fecha en que expiran los nombramientos de los Consejeros que decidieron la ampliación del número de miembros.

En caso de vacancia, el presidente del Consejo oficia al Consejero suplente elegido por la entidad o gremio respectivo, para que cubra la vacante por el período del titular.

La legislación considera que todo Consejero ha de tener un suplente, a efectos de cubrir su puesto en caso de vacancia, de licencia con goce de haber[18] y por ausencia intempestiva justificada[19]. En estos dos últimos casos, el pre-

18 El articulo 14 de la LOCNM señala que dicha licencia se otorgará en los siguientes casos:
1. Por enfermedad comprobada, por un término no mayor a seis meses.
2. Por motivos justificados hasta por 30 días, no pudiendo otorgarse más de dos licencias durante el año.
En ningún caso pueden exceder los 30 días indicados.

19 Esta ausencia debe ser comunicada de manera inmediata al presidente del Consejo (articulo 15 de la LOCNM).

sidente del Consejo oficia al Consejero suplente para que éste reemplace al titular hasta su reincorporación en el cargo (artículo 16 de la LOCNM).

6. Conclusiones

De lo revisado respecto de la independencia del Consejo Nacional de la Magistratura, podemos señalar que si bien formalmente el modelo constitucional establece una composición que garantizaría la independencia del Consejo respecto de los poderes políticos, lo cierto es que el modelo ha mostrado ser vulnerable y que el régimen político de turno puede condicionar o direccionar la actuación del Consejo, sin necesidad de realizar modificaciones legislativas importantes.

Ello es posible, conforme lo demostró el régimen fujimorista, logrando el manejo, directo o indirecto, de las instituciones o gremios que eligen a los Consejeros.

Finalizado el régimen dictatorial, es teóricamente posible el control del Consejo, en tanto un partido político tenga la capacidad de lograr que ciertos candidatos, afines o con los que se tiene una adecuada vinculación, sean electos por los gremios profesionales, las universidades o el propio Poder Judicial y Ministerio Público. No obstante, es claro que dicho peligro de modo alguno legitima la vuelta a un modelo de selección y nombramiento de magistrados en manos del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. En tal sentido, es responsabilidad de las instituciones y gremios competentes, la elección de Consejeros idóneos.

Lo que sí es evidente es que por sobre las críticas que se puedan realizar en contra de la actuación del Consejo, éste es un organismo que no muestra en la actualidad dependencia en sus decisiones con respecto al régimen de turno.

II. PLURALISMO

1. Composición del Consejo

El Consejo se encuentra compuesto por siete Consejeros, elegidos por diversas instituciones y gremios profesionales (artículo 155 de la Constitución y artículo 17 de la LOCNM).

- Uno elegido por la Corte Suprema en Sala Plena. En este caso, la elección corresponde a los vocales titulares y los provisionales que cubran un cargo vacante.
- Uno elegido por la Junta de Fiscales Supremos. La elección está a cargo de fiscales titulares y los provisionales que cubran un cargo vacante.
- Uno elegido por los Colegios de Abogados del país.
- Dos elegidos por los demás Colegios Profesionales del país.
- Uno elegido por los rectores de las universidades nacionales del país.
- Uno elegido por los rectores de las universidades particulares del país.

Excepcionalmente, el Consejo puede ampliar el número de Consejeros a nueve, eligiendo a dos mediante votación secreta de los Consejeros, entre listas propuestas por el sector laboral y empresarial del país. Para dicha ampliación y elección se requiere del voto favorable de dos tercios de los Consejeros.

Como se observa, ningún miembro del Consejo es elegido por el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo, pero sí existen representantes de la sociedad civil, entendiendo por ella a los gremios profesionales y a las universidades.

Aspecto Empírico

Durante el funcionamiento del Consejo no han existido dificultades en la integración de la representación de las distintas instituciones o gremios, ni han habido distorsiones en la representación de los mismos.

Asimismo, puede verificarse que si bien el Consejo ha tenido la posibilidad de ampliar la participación de dos Consejeros adicionales, provenientes de gremios representativos de la sociedad civil, no ha hecho uso de dicha facultad, ni ha existido noticia de algún intento por hacerlo.

2. Requisitos para Acceder al Cargo de Consejero

El artículo 156 de la Constitución establece que para ser Consejero se requieren los mismos requisitos que para ser vocal de la Corte Suprema, a excepción del inciso 4 del artículo 147 de la Constitución; es decir, que para ser elegido Consejero se requiere ser:

- Peruano de nacimiento.
- Ciudadano en ejercicio.
- Mayor de 45 años.

Por lo tanto no se requiere haber sido magistrado de la Corte Superior o fiscal superior durante diez años, o haber ejercido la abogacía o la cátedra universitaria en materia jurídica durante 10 años.

Dicha disposición posibilita que se pueda elegir como Consejeros a personas que no sean abogados, lo que es un elemento positivo para ampliar la participación de la ciudadanía en el sistema de administración de justicia.

Incompatibilidades

Según el artículo 6 de la LOCNM no pueden ser elegidos como Consejeros:

- El presidente de la República.
- Los vicepresidentes.
- Los representantes al Congreso.
- El contralor general de la República.
- El subcontralor general de la República.
- Los ministros de Estado.
- Los viceministros y directores generales de los Ministerios.
- Los miembros activos del Poder Judicial y del Ministerio Público.
- Los funcionarios que ejercen autoridad política.
- Los alcaldes y los demás impedidos por ley mientras están en el ejercicio de sus funciones, y hasta seis meses después de haber cesado en el cargo.
- Los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público que han sido objeto de destitución o separación.
- Los profesionales que han sido inhabilitados por sentencia judicial.
- Los que han sido condenados o que se encuentren siendo procesados por delito doloso.
- Los que han sido declarados en estado de quiebra culposa o fraudulenta.
- Los que adolecen de incapacidad física o psíquica para ejercer el cargo.

En caso de que se elija a una persona que se encuentra señalada en los impedimentos del artículo 6 de la LOCNM, el Consejo procede a su separación, declarándose la vacante del puesto y cubriendo la vacante el Consejero suplente respectivo (articulo 7 de la LOCNM).

El artículo 8 de la LOCNM indica que a los Consejeros se les prohíbe desempeñar todo otro cargo público o privado o ejercer cualquier profesión u oficio, a excepción de la docencia universitaria. En caso de ser abogado, se encuentra prohibido de brindar asesoría pública o privada, salvo en causa propia, de su cónyuge, ascendiente o descendiente.

Asimismo, el Consejero tiene prohibido ejercer reservadamente gestión alguna ante las autoridades judiciales, fiscales o administrativas, en favor o representación de sí mismo o de terceras personas.

El artículo 10 establece que los Consejeros no pueden postular a los cargos cuyos nombramientos corresponde decidir al Consejo[20]. La

20 Como se explica más adelante, el Consejo tiene la atribución de nombrar a los magistrados, así como a algunos funcionarios pertenecientes al sistema electoral.

inobservancia de esta norma configura el delito señalado en el articulo 385 del Código Penal, tramitándose la denuncia conforme a lo establecido en los artículos 99 y 100 de la Constitución y a lo dispuesto en la Ley Nº 26.231, constituyendo ello un supuesto de falta grave.

No pueden ser simultáneamente miembros del Consejo los cónyuges y parientes en línea recta, ni los colaterales dentro del cuarto grado de consanguinidad, o segundo de afinidad.

Aspecto Empírico

Respecto de los requisitos exigidos por la ley para los Consejeros, estos se han cumplido regularmente. De otro lado, no se ha realizado alguna variación legislativa respecto de dichos requisitos.

Los actuales Consejeros son:

- Ricardo La Hoz Lora, (presidente) abogado, 59 años[21].
- Luis Jesús Flores Paredes (vicepresidente), médico, 59 años.
- Teófilo Idrogo Delgado, abogado, 59 años.
- Fermín Julio César Chunga Chávez, abogado, 47 años.
- Jorge Lozada Stánbury, ingeniero, 71 años.
- Jorge Alberto Angulo Ibérico, abogado, 72 años.
- Daniel Caballero Cisneros, abogado, 63 años.

Todos ellos son peruanos de nacimiento, no existiendo cupos a ser cubiertos en la integración del Consejo, ni por género ni por etnia. Ninguno de los actuales Consejeros presenta alguna de las incapacidades señaladas en la legislación, ni en las composiciones anteriores. En cuanto a la pertenencia a algún partido político, solamente el Consejero Jorge Lozada Stánbury, ha tenido militancia pública en el Partido Aprista Peruano.

Como se observa, dos de los Consejeros no son abogados, los elegidos por los Colegios Profesionales distintos a los abogados. Es significativo el hecho que estos Consejeros tengan un reconocimiento similar al resto de los demás, sin que su profesión implique alguna forma de desmerecimiento al interior del Consejo. Por el contrario; prueba de ello es que el Consejero Luis Flores ha sido elegido durante dos años como vicepresidente.

Los otros cinco Consejeros son abogados, lo que resulta obligatorio en el caso de los elegidos por la Corte Suprema, la Junta de Fiscales Supremos y los Colegios de Abogados. Si bien los rectores de las universidades nacionales o particulares podrían elegir a alguna persona que fuera abogado, ello no ha sucedido hasta ahora.

3. Remuneración del Cargo de Consejero

El artículo 5 de la LOCNM indica que los Consejeros gozan de los mismos beneficios y derechos (y están sujetos a las mismas incompatibilidades) que los miembros de la Corte Suprema de la República. En tal sentido, se entiende que gozan de la misma remuneración. Dos artículos de la LOCNM indican que el cargo de Consejero es remunerado: el artículo 8, al señalar que el cargo es a tiempo completo, y el artículo 14, que autoriza supuestos de licencia con goce de haber.

De acuerdo a la información contenida en la página web del Consejo (www.cnm.gob.pe), el ingreso percibido por cada Consejero[22], a septiembre de 2002 fue de 12.370 soles[23], por concepto de remuneración (6.700 soles) y bono por función jurisdiccional (5.670 soles).

21 En marzo de 2003 la presidencia ha sido asumida, mediante elección, por el Dr. Teófilo Idrogo Delgado , cargo que ocupará hasta el mismo mes de 2004.
22 Estos montos son constantes, siendo similares en los meses de abril, junio y septiembre.
23 Considerando el tipo de cambio vigente, dicho monto equivale aproximadamente a 3.540 dólares.

4. Conclusiones

Es evidente que en el modelo constitucional garantiza, con relativo éxito, pluralidad en la conformación del Consejo, permitiendo que diversas instituciones o gremios, distintos al Poder Ejecutivo y Legislativo, así como al propio Poder Judicial o Ministerio Público, elijan a un número determinado de Consejeros.

Si bien esta representatividad y esta pluralidad pueden ser ampliadas con la elección de dos Consejeros adicionales -como se ha comentado previamente-, ello no ha sucedido hasta el momento. Dicha ampliación constituye la única posibilidad de que personas que no sean profesionales puedan integrar el Consejo, ya que si se observa con atención, no es posible que de otro modo pueda llegar a ser Consejero una persona que no tenga título profesional, en tanto según lo establecido por la Constitución, los representantes del sector laboral o empresarial no requieren tener dicho título. En todo caso, ello constituye una posibilidad que podría ser implementada en el futuro.

Finalmente debe indicarse que no se han evidenciado prácticas discriminatorias en la elección de los Consejeros.

III. IMPACTO FUNCIONAL

1. Funciones Generales del Consejo de la Magistratura

El Consejo Nacional de la Magistratura tiene como funciones, según el artículo 154 de la Constitución y el artículo 21 de la LOCNM, las siguientes:

- Seleccionar a los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público.
- Nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles, salvo los elegidos por voto popular (jueces de paz[24]).
- Ratificar cada 7 años a los jueces y fiscales de todos los niveles. Los no ratificados no pueden ingresar ni al Poder Judicial ni al Ministerio Público.
- Aplicar la sanción de destitución a los vocales de la Corte Suprema y Fiscales Supremos.

Como se desarrollará en el punto 6 del Informe, el Consejo no cumple otras funciones que regularmente tienen otros Consejos de la Magistratura, como la administración del Poder Judicial, su administración financiera, la elaboración del presupuesto o la dirección de la Escuela Judicial.

En el caso del Perú, el Consejo cumple otras funciones, tales como:

- Extender a los jueces y fiscales el título oficial que los acredita como tales (artículo 154 inciso 4 de la Constitución).
- Nombrar al jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (artículo 182 de la Constitución y artículo 21 de la LOCNM).
- Nombrar al jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (artículo 183 de la Constitución y artículo 21 de la LOCNM).
- Elaborar y aprobar su reglamento interno y los reglamentos especiales que señala la LOCNM.
- Establecer las comisiones que considere conveniente.
- Ejercer el derecho de iniciativa legislativa, conforme a la Constitución.

Aspecto Empírico

En la actualidad el Consejo ejerce todas las funciones que le han sido asignadas por la ley. Respecto de las funciones no directamente vinculadas con la administración de la justicia, puede señalarse que, a fines de septiembre de 2002, el Consejo nombró como nuevo Jefe del Registro Nacional de Identidad y Estado Civil, al General de la Policía Nacional del Perú (en

24 Quienes tienen competencia sobre materias de mínima cuantía y se encuentran ubicados especialmente en los sectores rurales.

situación de retiro) Eduardo Ruiz Botto. Dicha decisión fue cuestionada por las organizaciones defensoras de Derechos Humanos, quienes señalaron que esta persona estuvo relacionada con el encubrimiento de los responsables de la desaparición forzada del estudiante Ernesto Castillo Páez, ocurrida en octubre de 1990[25].

2. Competencia de los Órganos que Intervienen en el Proceso de Designación de Funcionarios Judiciales

El Consejo participa en la designación de todos los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público, a excepción de los jueces de paz, que son elegidos por elección popular. Asimismo, determina el ascenso de los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público, salvo en lo que respecta a la elección de cargos como la presidencia de una Corte Superior o de la Corte Suprema. Para estos últimos cargos, son competentes la Corte Suprema o la Corte Superior respectiva.

Aspecto Empírico

En la actualidad, el Consejo ejerce todas sus atribuciones, incluida la designación de magistrados, luego de un largo período en el que, como hemos señalado anteriormente, dicha facultad fue limitada por el gobierno fujimorista.

3. CONCLUSIONES

Desde la perspectiva del impacto funcional, es evidente que el accionar del Consejo Nacional de la Magistratura peruano tiene un importante conjunto de atribuciones y facultades, lo que les permite tener un rol significativo, exclusivo y excluyente, en la conformación del Poder Judicial y del Ministerio Público. Si bien en materia disciplinaria su accionar se encuentra limitado respecto de los magistrados de inferior jerarquía, lo cierto es que la denominada ratificación le otorga un gran poder tanto para la selección como para determinar qué magistrados han de abandonar sus puestos. Las funciones de nombramiento de los principales funcionarios del sistema electoral incrementa dicha importancia.

En contraposición a ello, debe señalarse que no cuenta con determinadas atribuciones que regularmente se asignan a los Consejos, pero ello de manera alguna disminuye la relevancia de esta institución dentro del Estado peruano.

B. SISTEMA DE SELECCIÓN DE MAGISTRADOS

Como se indicó en la presentación, uno de los aspectos más críticos del Poder Judicial y del Ministerio Público durante el régimen fujimorista, fue la existencia de un gran porcentaje de magistrados no titulares, es decir, de personas que -de manera provisional o suplente- desempeñaban la función de juez o fiscal.

A octubre de 2000, es decir al finalizar dicho régimen, el nivel de provisionalidad en el Poder Judicial mostraba una situación dramática:

Cuadro Nº 1
NIVEL DE PROVISIONALIDAD
EN EL PODER JUDICIAL (octubre de 2000)

Nivel de magistrados	Número	Porcentaje
Magistrados titulares	481	31.7%
Magistrados provisionales	1.037	68.3%
	1.518	100%

Fuente: Secretaría Técnica de Selección y Nombramiento del Consejo Nacional de la Magistratura.
Elaboración: Equipo de investigación.

25 Eduardo Ruiz Botto ocupaba el cargo de Inspector General de la Policía Nacional del Perú y dirigió la investigación sobre la desaparición forzada del estudiante universitario Ernesto Rafael Castillo Páez, ocurrida el 21 de octubre de 1990 en el distrito de Villa El Salvador. La investigación señaló que ningún efectivo policial tuvo responsabilidad en su detención y desaparición, a pesar de existir evidencias sobre ello. Basándose en esta investigación, las autoridades de la Policía Nacional y el Ministerio del Interior establecieron la inexistencia de responsabilidad de los efectivos policiales.
No obstante, las investigaciones judiciales demostraron que la detención había sido realizada por efectivos policiales. Ante la inacción de las autoridades peruanas, los familiares presentaron el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la que denunció el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dictándose en agosto de 1997 una sentencia que declaró la responsabilidad del Estado peruano por la desaparición de Castillo Páez y le ordenó sancionar a los responsables de este crimen. En la actualidad, 15 efectivos policiales están siendo investigados. En virtud de ello, se consideró que la investigación realizada por Ruiz Botto no fue adecuada y que sirvió para buscar la impunidad de los responsables de este crimen.

La misma situación podía observarse en el caso del Ministerio Público:

Cuadro Nº 2
NIVEL DE PROVISIONALIDAD EN
EL MINISTERIO PÚBLICO (octubre de 2000)

Nivel de magistrados	Número	Porcentaje
Magistrados titulares	330	26.7%
Magistrados provisionales	904	73.3%
	1.234	100%

Fuente: Secretaría Técnica de Selección y Nombramiento del Consejo Nacional de la Magistratura.
Elaboración: Equipo de investigación.

El hecho de que de cada diez magistrados, siete tuvieran la calidad de provisionales, permitía que tanto ellos como sus instituciones pudieran ser controlados, ya que dichos magistrados podían ser fácilmente cambiados o retirados de sus cargos. Por ese motivo, una de las primeras labores del Consejo fue revertir dicha situación.

Al respecto es necesario precisar que, conforme se ha indicado anteriormente, la atribución del Consejo de seleccionar y nombrar de manera directa a los magistrados es una novedad del texto constitucional de 1993. Efectivamente, esta labor se hallaba encomendada al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al propio Poder Judicial en algunas instancias. Las instituciones que antecedieron al actual Consejo en nuestro país no tuvieron dicha función, limitándose a una labor de evaluación de los postulantes y presentación de ternas de candidatos a los órganos para su elección.

Si bien durante los primeros años de funcionamiento del Consejo (1995 y 1996), se nombraron 225 magistrados, lo cierto es que recién entre 2001 y 2002, esta función se ha desarrollado de manera plena y adecuada.

I. IMPACTO FUNCIONAL

1. La Evaluación del Postulante

La evaluación del postulante a una plaza de juez o fiscal se encuentra a cargo del Consejo, conforme lo señala el artículo 21 de la LOCNM y el Reglamento de Concursos para el Nombramiento de Jueces y Fiscales, Resolución Nº 382 -2002-CNM del 18 de julio de 2002[26].

El Reglamento de Concursos establece la existencia de una Comisión Permanente de Selección y Nombramiento de Magistrados, como un órgano de la Alta Dirección, que tiene a su cargo conducir los procesos de Selección y Nombramiento de jueces y fiscales de todos los niveles del Poder Judicial y del Ministerio Público (artículo VII de las Disposiciones Generales)[27].

La distribución de tareas para dicha labor es diversa de acuerdo a las etapas del proceso que lo conforman[28]:

- Calificación del curriculum vitae documentado.
- Examen escrito.
- Evaluación personal.
- Nota final.
- Nombramiento.

· **La evaluación de antecedentes o curriculum vitae.** Se encuentra a cargo de la Comisión Permanente de Selección y Nombramiento de Magistrados (artículo 21 del Reglamento de Concursos).

· **La evaluación de conocimientos y habilidades.** Se realiza mediante un examen escrito, el cual es elaborado y calificado por la Comisión Permanente (artículos 27 y 30 del Reglamento de Concursos). Esta evaluación se compone de un

26 En adelante esta norma será citada como Reglamento de Concursos. Esta norma derogó el anterior Reglamento, Resolución Nº 041-2000-CNM del 16 de noviembre de 2000, que reguló los anteriores procesos de selección y nombramiento.
27 Para el período 2002-2003 está integrada por el Dr. Fermín Julio César Chunga Chávez (presidente), el Dr. Luis Jesús Flores Paredes y el Dr. Daniel Caballero Cisneros.
28 Según el artículo 23 de la LOCNM y el artículo 18 del Reglamento de Concursos.

examen escrito (sobre cultura general y conocimientos jurídicos) y uno psicotécnico.

· **La entrevista personal.** Es convocada mediante la publicación de un cronograma de entrevistas. La realización de la entrevista corresponde al Pleno del Consejo. No obstante, puede delegar dicha labor a la Comisión Permanente. Asimismo, se puede delegar en equipos especiales conformados por al menos dos Consejeros, siendo los resultados posteriormente puestos en conocimiento del Pleno del Consejo, para su aprobación (artículo 33 del Reglamento de Concursos).

A fin de orientar la entrevista se debe tener a la vista la hoja de vida y el expediente del postulante, así como los calificativos otorgados por la Academia Nacional de la Magistratura (artículo 34 del Reglamento de Concursos). La entrevista grabada es de uso y propiedad exclusivos del Consejo y su publicación debe ser acordada por el Pleno del Consejo, si lo considera necesario (artículo 35 del Reglamento de Concursos).

Al concluir la entrevista personal, cada Consejero escribe su calificación en una cédula secreta que deposita en un sobre, el cual es cerrado y rubricado por los Consejeros, quedando bajo custodia del secretario general (artículo 36 del Reglamento de Concursos). Al concluir las entrevistas, el Consejero que preside la sesión abre el sobre de cada postulante para constatar las notas y obtener el promedio respectivo. Si la diferencia entre las puntuaciones realizadas por los Consejeros respecto a un postulante es mayor a 20 puntos, se eliminan las notas más alta y más baja, promediándose entre las notas intermedias (artículo 37 del Reglamento de Concursos).

Aspecto Empírico

A partir de los cambios producidos a fines del año 2000, el Consejo ha asumido de manera plena la facultad de seleccionar a los magistrados. Hasta al redacción de este informe se han realizado tres procesos (e iniciándose el cuarto), en el cual se han cumplido los plazos establecidos.

· **Evaluación de antecedentes.** Se ha cumplido de modo adecuado, ya que existe un sistema de puntuación que es objetivo y que es conocido previamente por los postulantes. No obstante, algunos postulantes han cuestionado el hecho de que considerando la gran cantidad de postulantes, entienden que no todas las hojas de vida han sido necesariamente evaluadas por las mismas personas o incluso por los propios Consejeros. La labor de selección ha estado a cargo de la Comisión Permanente, encargada de dicha tarea, habiéndose respetado la composición de la misma.

Es evidente que el sistema de puntajes establecido (que se desarrolla más adelante) puede ser objeto de observaciones y críticas, respecto de la valoración de los diversos rubros. No obstante, resulta claro que existe claridad y certeza sobre los criterios sobre los cuales se evaluará.

· **Evaluación de conocimientos y habilidades.** Los exámenes escritos son objetivos, es decir que el postulante en cada pregunta debe responder marcando una de las opciones que se le presenta, no pudiendo realizar argumentaciones o fundamentaciones de su posición. Ello ha motivado las críticas de algunos postulantes y especialistas, por considerar que no es el tipo de examen más adecuado para evaluar sus conocimientos. Otras opiniones indican que determinadas preguntas podrían tener más de una respuesta correcta, dependiendo de la posición doctrinaria asumida, pero que, por el tipo de examen, únicamente se tenía por válida una opción. Otros postulantes han afirmado que ciertas preguntas no tenían relación directa con la especialidad a la que postulaban, como el plantear preguntas de derecho laboral a una persona que postulaba a un puesto que tenía únicamente relación con el derecho penal. Finalmente, un punto de crítica, especialmente en el primero de los procesos de selec-

ción convocados, fue el hecho de que este examen sólo haya sido aprobado por aproximadamente el diez por ciento (10%) de los postulantes, lo que demostraría -a entender de las críticas- que el examen era en extremo riguroso[29].

Asimismo, los postulantes han cuestionado las pruebas psicológicas, por no ser suficientes para evaluar de manera adecuada al postulante.

Si bien algunas de estas observaciones tienen fundamento, debe considerarse que debido a la cantidad de postulantes[30] no fue posible realizar pruebas que permitieran una evaluación más minuciosa y que, considerando las circunstancias, las pruebas fueron elaboradas y tomadas de una manera satisfactoria. Ello ha sido reconocido en la entrevista con los Consejeros, quienes indicaron que cuando el número de postulantes fuera menor (en consideración al número de plazas), resultaría adecuado variar el tipo de prueba escrita. Por lo tanto, atendiendo a lo razonable de dichas críticas, podría decirse que los exámenes son aceptablemente adecuados, pudiendo en todo caso ser objeto de perfeccionamiento[31].

En cuanto al órgano encargado de la evaluación, debe considerarse que por el tipo de pruebas realizadas, la Comisión Permanente actuó en cumplimiento pleno de sus funciones. Debe resaltarse el hecho de que todos los postulantes fueron examinados bajo los mismos criterios, sin observarse forma alguna de discriminación.

- **Entrevista personal.** Todos los postulantes que pasaron el examen escrito fueron objeto de una entrevista personal. Nuevamente en este caso se objetaron algunos aspectos, como el hecho de que la brevedad de la misma -aproximadamente 20 ó 25 minutos- no permitía evaluar adecuadamente la capacidad del postulante, limitándose a 2 o 3 puntos concretos y no más de 5 o 6 preguntas en cada caso. Si bien el Reglamento señala los criterios a tomar en cuenta para la entrevista, resulta claro que es la etapa en donde el aspecto subjetivo de los evaluadores se muestra con mayor claridad, si se considera que la votación es secreta y no existe una fundamentación de su puntuación. Los postulantes entrevistados señalaron que al salir de la entrevista no tenían claridad respecto del objetivo de la misma, ya que los Consejeros incidían en temas diversos según cada caso, muchos de los cuales no tenían aparentemente relación directa con la labor jurisdiccional como, por ejemplo, el rol laboral de la mujer en la actualidad. Evidencia de ello es la incertidumbre que tuvieron los postulantes hasta el momento en que fueron publicados los resultados finales.

En cuanto a la labor de la Comisión Permanente, ésta actuó de acuerdo a lo señalado en el Reglamento en cada una de las entrevistas, en tanto cada postulante fue entrevistado una sola vez.

2. Conclusiones

La revisión del proceso de selección de magistrados, tanto en lo normativo como en la práctica, muestra que el impacto funcional del Consejo es decisivo, sin que se evidencie la presencia de alguna otra institución que pueda interferir en dicha labor. De esa manera, depende únicamente de la decisión de los Consejeros el determinar quiénes han de asumir el cargo de magistrado. Para ello, se establece de manera clara un proceso de evaluación y selección, bajo el control absoluto del Pleno del Consejo o de la Comisión Permanente.

II. TRANSPARENCIA

Durante el proceso de selección existen aspectos que pueden ser observados públicamente, en tanto que otros son reservados.

29 En los procesos posteriores, el porcentaje de aprobados ha sido mucho mayor.
30 Debido al gran número de plazas vacantes, por la necesidad de cubrir los puestos de los numerosos magistrados provisionales o suplentes.
31 Debe hacerse notar que para la elaboración de estos exámenes, el Consejo ha convocado a diversas instituciones de educación superior (universidades o institutos de educación superior), bajo los parámetros establecidos por la Comisión Permanente.

a. Convocatoria. Realizada por el Pleno del Consejo mediante un concurso público, debiendo ser publicado una sola vez en el diario oficial El Peruano y en otro de mayor circulación a nivel nacional. En el caso del Distrito Judicial de Lima, adicionalmente, se publica en el diario encargado de los avisos judiciales de la Corte Superior.

La convocatoria debe señalar la siguiente información:

· Las plazas vacantes.
· Los requisitos establecidos para postular.
· El lugar en donde se han de recibir los documentos de los postulantes.
· Los plazos.
· La nota mínima necesaria para aprobar el concurso.
· La valoración del curriculum vitae.
· La valoración del examen escrito.
· La valoración de la evaluación personal.
· Los demás datos que se consideren necesarios.

Asimismo, la convocatoria se publica en la página web del Consejo.

b. Evaluación del Curriculum Vitae. Se realiza en estricto acto privado (artículo 20 del Reglamento de Concursos).

c. Examen escrito. Se realiza en estricto acto privado (artículo 20 del Reglamento de Concursos).

d. Evaluación personal. Se realiza de forma pública, pudiendo señalar el Consejo las condiciones para que se realice la audiencia, a la cual puede asistir el público (artículo 20 del Reglamento de Concursos).

La normatividad no establece requisitos específicos para que los ciudadanos participen, ni las consecuencias de que dicha evaluación no se realice en una audiencia pública.

Como un mecanismo de participación ciudadana, puede señalarse la posibilidad de presentar una tacha en contra de algunos de los postulantes. Luego de presentada la solicitud y el curriculum vitae, la Secretaría Técnica en coordinación con la Comisión Permanente, verifica si el postulante cumple con los requisitos exigidos[32]. Al vencerse el plazo de postulación, la Comisión envía al Pleno la relación de postulantes que han presentado sus expedientes completos e incompletos, con un informe final al respecto (artículos 11 y 12 del Reglamento de Concursos).

Con dicha información, el Pleno del Consejo aprueba una nómina de postulantes aptos, la que es publicada. Si el Pleno declarase a un postulante no apto, procede un recurso de reconsideración (en un plazo de 5 días hábiles a partir de la publicación), la que es resuelta por el Pleno, previo informe de la Comisión Permanente (artículo 13 del Reglamento de Concursos).

El ciudadano puede presentar tacha contra el postulante incluido en la nómina publicada (artículo 14 del Reglamento de Concursos), por escrito ante el Consejo, acompañando prueba documental y debiendo cumplir con determinados requisitos:

a. Nombres y apellidos completos.
b. Fotocopia de la Libreta Electoral o Documento Nacional de Identidad, con la constancia de haber sufragado en las últimas elecciones, o en su caso la dispensa respectiva.
c. Domicilio real donde se efectuaran las respectivas notificaciones. Si la tacha la presentan una pluralidad de personas, éstas deberán consignar los datos de cada uno de ellos, así como señalar un domicilio común.
d. Nombres y apellidos, cargo, y distrito judicial del postulante contra el que se presenta la tacha.
e. La descripción de los hechos y los fundamentos en que se sustentan la tacha.
f. La relación de los medios probatorios.

32 Si se observa alguna omisión se le comunica al interesado para que la subsane, hasta dentro de los 3 días útiles de vencido el plazo de postulación. En caso de no subsanarla, se tiene como no presentado al concurso, no admitiéndose prórroga alguna.

g. Lugar, fecha y firma, en caso de no saber firmar o estar impedido, imprimirá su huella digital.
h. Rúbrica en cada copia del escrito de tacha.
i. Recibo de pago de los derechos de tacha.

La tacha puede presentarse dentro de los 10 días calendario siguientes al de la publicación, siendo el plazo improrrogable (artículo 15 del Reglamento de Concursos). El Pleno, con el informe de la Comisión Permanente, resuelve la tacha con previo conocimiento del postulante, pudiendo éste presentar su descargo por escrito, acompañando los medios probatorios en el plazo de 5 días hábiles desde que se le notifica la tacha. La resolución del Pleno es inimpugnable (artículo 16 del Reglamento de Concursos), luego de lo cual se procede a llevar a cabo el concurso de méritos y evaluación personal de los postulantes (artículo 17 del Reglamento de Concursos).

La postulación será determinada en cuanto a los grados por el postulante, quien en su solicitud deberá señalar la especialidad cuando se trate de jueces especializados o fiscales; así como indicar la opción del lugar de desempeño en el mismo distrito judicial y que se encuentre prevista en la misma convocatoria. No se permite variación alguna en la postulación (artículo 6).

Para postular se debe presentar una solicitud dirigida al presidente del Consejo, indicando en qué condición se realiza (juez, fiscal, abogado en ejercicio libre o docente universitario), señalando domicilio en el lugar sede del concurso, debiendo acompañar curriculum vitae documentado y la siguiente documentación (artículo 7 del Reglamento de Concursos)[33]:

- Fotocopia certificada de la Libreta Electoral o Documento Nacional de Identidad, con la constancia de haber sufragado en las últimas elecciones o la dispensa respectiva.
- Copia certificada de la partida de nacimiento expedida por el registro civil o copia certificada debidamente legalizada de la partida de bautismo (si se trata de nacidos antes del 14 de noviembre de 1936).
- Copia del título de abogado autenticado notarialmente, o certificada por secretario general de la respectiva universidad.
- Los abogados en ejercicio, constancia de colegiación en el Colegio de Abogados, indicando la fecha de su incorporación, así como declaración jurada de estar hábil en el ejercicio de la profesión y no estar cumpliendo sanción disciplinaria por ningún Colegio de Abogados. Los docentes universitarios certificación de su tiempo de servicios como tales.
- Declaración Jurada de no haber sido condenado ni encontrarse procesado por delito doloso.
- Declaración Jurada de no encontrarse en estado declarado de insolvencia o quiebra.
- Declaración Jurada de no encontrarse suspendido, separado ni destituido en cargo judicial, mediante resolución definitiva por infracción cometida en el ejercicio de su función o por otra causa.
- Declaración Jurada de no haber sido destituido de la administración pública o de no haber sido objeto de despido de la actividad privada por infracción grave, o de no haber renunciado con incentivos dentro de los últimos cinco años en este último caso.
- Declaración Jurada de no tener incompatibilidad por razón de parentesco de acuerdo a ley.
- Certificación expedida por un centro oficial de salud que acredite no adolecer de incapacidad física, ni mental permanentes que le impida ejercer la función.
- Declaración Jurada de no encontrarse postulando simultáneamente en otro concurso convocado por el Consejo para otro Distrito Judicial o para otro grado en el mismo, o en Distrito Judicial distinto.
- Declaración Jurada de no tener incompatibilidad de acuerdo a ley.
- Certificación expedida por la

33 La Ley Nº 27.466, del 30 de mayo de 2001, deja sin efecto el requisito de la certificación de haber aprobado los estudios de formación o de capacitación en la Academia de la Magistratura.

Academia de la Magistratura, de haber aprobado los estudios de formación o de capacitación, en caso de ascenso.

- Dos fotografías a color de frente tamaño pasaporte.
- Comprobante de pago de los derechos de inscripción expedido por el Banco de la Nación.

El postulante puede presentar la solicitud y su curriculum vitae documentado personalmente o mediante apoderado designado por carta poder con firma legalizada. La documentación presentada constituye la carpeta personal del postulante y permanece en el archivo del Consejo si es nombrado. En caso contrario, el postulante deberá retirarla en el plazo de sesenta (60) días; vencido éste, será incinerada.

Aspecto Empírico

Durante los procesos de selección realizados, la convocatoria ha tenido la debida publicidad, conforme a lo estrictamente señalado en la norma, habiéndose utilizado todos los medios establecidos y de ese modo logrado que los interesados tuvieran conocimiento oportuno para postular, no evidenciándose discriminación o favoritismo respecto de algún sector de posibles postulantes.

En cuanto a la publicidad durante el proceso, conforme lo establece el Reglamento, únicamente las entrevistas han podido ser de acceso abierto al ciudadano, evidenciándose que quienes acudían a las entrevistas eran mayormente personas que tenían alguna relación directa con los postulantes. Cabe añadir que todas las entrevistas fueron grabadas en video, pudiendo los postulantes solicitar una copia de la misma.

En resumen, los ciudadanos, así como los postulantes, pueden realizar un seguimiento de las etapas del proceso debido al hecho de que el Consejo publica oportunamente cada uno de los resultados. No obstante, como se ha señalado anteriormente, no existe, ni se ha planteado, la posibilidad de tener un acceso a la información adicional, ni a etapas especificas del proceso que son relevantes para determinar el resultado de la selección.

En el caso de la relación de postulantes, ésta ha sido publicada tanto en los diarios de circulación nacional como en la página web del Consejo. Respecto de los antecedentes de los postulantes, los mismos no son puestos a disposición de la ciudadanía, sino que se publica únicamente la relación de nombres, a fin de que los ciudadanos puedan realizar alguna tacha, en caso de conocer que alguno de ellos tenga algún impedimento. Según información del Consejo, en el último proceso de selección ha habido un total de 14 tachas formalmente presentadas, de las cuales ninguna ha sido procedente.

En cuanto a los exámenes, los mismos fueron reservados, publicándose únicamente los resultados de los mismos. Debe precisarse que los medios de comunicación pudieron acceder a las relaciones y resultados respectivos.

CONCLUSIONES

Como se puede observar, la legislación establece escasos mecanismos de participación de la ciudadanía en el proceso de selección: la tacha a la relación de postulantes y su asistencia a las entrevistas personales. No obstante ello, es evidente que aún dichas oportunidades no son utilizadas frecuentemente.

En cuanto a la información que el Consejo brinda a postulantes y a los ciudadanos en general, es evidente que si bien en dos etapas -revisión del curriculum vitae y examen escrito- se establece una reserva, es evidente que la naturaleza de las mismas no permiten una mayor apertura y transparencia. Asimismo, debe reconocerse que en ambos casos se garantiza el conocimiento y publicidad de las respectivas notas, las cuales se generan a partir de criterios objetivos de clasificación.

III. ACCESO IGUALITARIO

1. Apertura del Concurso

La convocatoria puede realizarse respecto de plazas que se encuentren vacantes o de nuevas, por la formación de nuevos juzgados o fiscalías. Corresponde al presidente de la Corte Suprema de la República o al fiscal de la Nación, el informar al Consejo de la existencia de plazas vacantes, así como de aquellas que se encuentren ocupadas por magistrados provisionales o suplentes (artículo 8 del Reglamento de Concursos).

La legislación no establece un plazo preciso para que se realice esta comunicación al Consejo, ni para que éste proceda a convocar a concurso público. No obstante, al respecto se establece que la misma debe realizarse en un plazo "razonablemente breve" (artículo 9 del Reglamento de Concursos) ya que, en caso contrario, el presidente de la Corte Suprema o el fiscal de la Nación pueden encontrarse en un supuesto de responsabilidad; es decir, constituye una inconducta funcional.

2. Requisitos de los Postulantes Tomados en Cuenta por los Evaluadores

La legislación establece requisitos a ser considerados por los Consejeros al momento de evaluar al postulante, según la etapa del proceso de selección:

a. Curriculum Vitae

- **Aspectos académicos:** Grados académicos, título de abogado y estudios de postgrado, así como otros títulos profesionales o grados académicos distintos a la disciplina jurídica.

- **Capacitación:** Participación en eventos de capacitación, sea como ponente, organizador o asistente. También se consideran las notas obtenidas en los cursos realizados por la Academia de la Magistratura.

- **Publicaciones:** De diversa índole, que haya realizado el postulante, sea en materia jurídica como en otras.

- **Idiomas:** Se consideran tanto las "lenguas nativas", entre las que se pueden encontrar el quechua u otras habladas por alguno de los pueblos indígenas del país, como las lenguas extranjeras.

Debe resaltarse que el manejo de una u otra lengua, tienen similar puntaje, lo que, al menos en el plano normativo, implicaría el resaltar y aceptar la diversidad cultural existente en nuestro país.

- **Informática:** Estableciéndose puntajes mayores de acuerdo al nivel de conocimiento del postulante.

- **Experiencia:** En la carrera judicial, sea como magistrado o como auxiliar jurisdiccional. Los puntajes preestablecidos en el Reglamento de Concursos brindan más calificación a los cargos de mayor jerarquía. Asimismo, se establece mayor puntaje en consideración al tiempo que se ha desempeñado el postulante en la carrera judicial.

- **Ejercicio libre de la abogacía:** Dentro del cual se considera su labor tanto como abogado litigante, como otras formas de ejercicio de la profesión (en comisiones legislativas o de estudio, árbitro o conciliador, etc.).

- **Docencia Universitaria:** Considerándose para la puntuación el cargo docente que desempeñaba y los años que ha ejercido dicha labor.

b. Examen escrito

En esta etapa se consideran los siguientes aspectos para evaluar a los postulantes (artículo 27 del Reglamento de Concursos):

- **Cultura general:** consiste en el conocimiento sobre temas diversos que se considera deben ser de conocimiento de una persona adecuadamente atenta a la realidad nacional e inter-

nacional, así como conocimientos básicos correspondientes al nivel académico de un magistrado.

· **Conocimientos jurídicos:** Donde se consideran tanto elementos teóricos en ramas de la teoría general del derecho, teoría general del proceso, doctrina constitucional y de derechos humanos, como aspectos prácticos, expresados en la solución de casos prácticos (según la especialidad) y la redacción de resoluciones o diligencias judiciales.

Asimismo existe una prueba psicológica y una psicotécnica.

c. Evaluación personal (entrevista).

La que según el Reglamento de Concursos (artículo 32), tiene por finalidad conocer al postulante, establecer su vocación para la magistratura y conocer:

· Los criterios sustentados de sus valores, principios jurídicos, éticos, morales y sociales.

· Sus opiniones sustentadas sobre la función del Poder Judicial o del Ministerio Público.

Como se puede observar, la legislación no considera aspectos como el género, el origen étnico, la edad, la clase social o factores de adscripción religiosa o de otro tipo para limitar el acceso del postulante, por lo que formalmente se cumple el principio de igualdad de acceso a la magistratura.

No obstante, debe señalarse que según la Ley General de la Persona con Discapacidad (Ley Nº 27.050 de 6 de enero de 1999), la persona con discapacidad[34] tiene derecho a que en los concursos para la contratación de personal del sector público se le asigne una bonificación de quince puntos en el concurso de méritos para cubrir la vacante (artículo 36)[35], debiendo para ello presentar el certificado de discapacidad al momento de presentarse al concurso[36]. Se entiende que esta norma también ha de ser aplicada en el proceso de selección de magistrados organizado por el Consejo.

Aspecto Empírico

A partir de los procesos de selección realizados, no se ha podido establecer la existencia de forma alguna de discriminación por consideración de sexo, procedencia étnica o socio económica, que pueda considerarse que afecta el acceso igualitario.

No obstante, hay dos aspectos que merecen ser observados. El primero es el pago que deben de hacer los postulantes para acceder al proceso de selección, el que si bien no es muy elevado, puede dejar de lado a algunos interesados, especialmente a aquellos que viven en los departamentos alejados de la capital de la República, en donde los sueldos suelen ser menores a los de Lima.

Un segundo aspecto, mucho más relevante es el hecho de que las entrevistas personales a los postulantes se centralizan en la ciudad de Lima, lo que coloca a los aspirantes que viven fuera de dicha ciudad en la necesidad de realizar un gasto en movilidad. Ello adicionalmente puede implicar realizar viajes de varios días, especialmente cuando el postulante es de alguna zona alejada de la sierra o selva del país.

Cabe destacar, sin embargo, que hasta el momento ninguno de estos factores ha desvirtuado el proceso de selección[37].

34 El artículo 2 de la ley define a la persona con discapacidad como: "...aquélla que tiene una o más deficiencias evidenciadas con la pérdida significativa de alguna o algunas de sus funciones físicas, mentales o sensoriales, que impliquen la disminución o ausencia de la capacidad de realizar una actividad dentro de formas o márgenes considerados normales, limitándola en el desempeño de un rol, función o ejercicio de actividades y oportunidades para participar equitativamente dentro de la sociedad".

35 Sobre la aplicación de esta bonificación existen aún ciertas dudas, como el hecho de si la misma procede sólo respecto de la puntuación del curriculum vitae o sobre la nota final. Asimismo cómo debe aplicarse, considerando que existen varios sistemas de puntuación utilizados por las instituciones públicas para los citados concursos de méritos.

36 El artículo 11 señala que los Ministerios de Salud, de Defensa y del Interior, a través de sus centros hospitalarios y el Instituto Peruano de Seguridad Social, son las autoridades competentes para declarar la condición de persona con discapacidad y otorgar el correspondiente certificado.

37 En la actualidad la Oficina Regional Andina del INECIP viene desarrollando una experiencia de Monitoreo Ciudadano de la labor del Consejo, a fin de determinar con mayor precisión los criterios utilizados por dicha institución durante el proceso de selección.

En cuanto a la aplicación de los beneficios señalados para las personas con discapacidad, hasta el momento no se ha tenido información de la postulación de alguna persona que se encuentre en dicha situación, por lo que no se puede establecer la reacción del Consejo ante este supuesto.

3. CONCLUSIONES

Ni la legislación vigente, ni la práctica del Consejo, permiten señalar la existencia de prácticas discriminatorias hacia los postulantes. Asimismo, no se establecen criterios que promuevan la participación de determinados sectores sociales a los que ocasionalmente se les asignan cuotas específicas o mecanismos de promoción (mujeres, sectores indígenas, etc.). Si bien en la legislación existe una forma de discriminación positiva, no se ha presentado el supuesto en que la misma pueda ser aplicada.

IV. DEBIDO PROCESO

1. Aspectos del Postulante que se Evalúan en el Proceso de Selección

Los artículos 23 y siguientes del Reglamento de Concursos, dependiendo de la evaluación del curriculum vitae, el examen escrito y la evaluación personal, se consideran diversos aspectos.

2. Asignación de Puntaje en la Evaluación

También en este caso debe diferenciarse de acuerdo a las etapas de la evaluación:

a. Curriculum vitae. El artículo 24 del Reglamento de Concursos establece algunos criterios para el puntaje, que se formulan en una Tabla de Puntajes que otorga un peso diferente a cada ítem.

· Aspectos académicos: 25 puntos.
· Capacitación: 15 puntos.
· Publicaciones: 15 puntos.
· Idiomas: 5 puntos.
· Informática: 5 puntos
· Ejercicio de la magistratura: 35 puntos.
· Ejercicio de la abogacía de manera libre: 35 puntos.
· Ejercicio de la docencia universitaria: 35 puntos

La Tabla de Puntajes establece puntajes mínimos para pasar a la siguiente etapa; según la instancia al que se postula:

· Para vocal o fiscal supremo: 65 puntos
· Para vocal o fiscal superior: 60 puntos
· Para juez o fiscal provincial: 56 puntos
· Para juez de paz letrado: 55 puntos

b. Examen Escrito. Se trata de un examen objetivo, el cual tiene un sistema de puntaje de acuerdo a las respuestas correctas o incorrectas que el postulante hubiera marcado.

c. Evaluación personal. Para llegar a este nivel se requiere aprobar los dos primeros. La legislación no señala de manera clara el tipo de puntaje que ha de establecerse.

En cuanto a la nota aprobatoria que debe obtener el postulante para ocupar el cargo, ésta es establecida por el Pleno del Consejo al momento de la convocatoria (artículo 4 del Reglamento de Concursos).

· **Accesibilidad al lugar de selección.** Como se ha indicado, únicamente es pública la etapa de las entrevistas personales, siendo la calificación del curriculum vitae y del examen escrito realizado en estricto privado.

· **Cobro de arancel para postular al cargo.** El artículo 7 del Reglamento de Concurso, señala que el postulante debe pagar un Derecho de Inscripción, siendo requisito para presentar su solicitud el anexar el recibo de dicho pago realizado ante el Banco de la Nación[38].

· **Plazo para la presentación de los candidatos por el Consejo.** En cuanto a los pla-

zos para la presentación de las solicitudes de postulación, al momento de realizar la convocatoria, el Consejo debe señalar un cronograma del proceso de selección, el cual varía en cada convocatoria (artículo 4 del Reglamento de Concursos).

• **Posibilidad del postulante de impugnar la evaluación.** La legislación no contempla la posibilidad del postulante de impugnar algunas de las etapas del proceso de selección, pero sí permite plantear un recurso de reconsideración cuando el Consejo una vez recibida su solicitud de postulación, lo declare no apto. Según el TUPA del Consejo, para tramitar ello debe pagar una tasa de 60 nuevos soles.

• **Posibilidad de los ciudadanos de impugnar a los candidatos.** El artículo 14 del Reglamento de Concursos establece que luego de recibidas las solicitudes de los postulantes, el Pleno del Consejo publica una lista de candidatos aptos, los cuales pueden ser objeto de tacha por parte de cualquier ciudadano, la que debe ser realizada por escrito y con prueba instrumental. Para ello, los ciudadanos tienen un plazo de 10 días calendario, contados a partir del día siguiente de la publicación que debe realizar el Consejo y pagar una tasa de 10 nuevos soles, según el TUPA del Consejo. Luego de resueltas las tachas, se inician las tres etapas de evaluación del postulante.

Aspecto Empírico

Tal como se ha señalado anteriormente, se puede considerar que la evaluación de antecedentes y la evaluación de conocimientos se encuentran adecuadamente normados, de modo que son claros los criterios de evaluación y del mismo modo objetivos, lo que garantiza de un modo razonable que se respete el debido proceso de la selección, habiéndose aplicado de modo igualitario a todos los postulantes. Se ha comprobado que los sistemas de puntajes de estas etapas se han respetado adecuadamente.

Lo mismo no puede señalarse de la entrevista personal, en donde por la naturaleza de dicha evaluación, y el hecho de que la puntuación sea secreta y no se requiera de fundamentación, se presta a amplios márgenes de discrecionalidad.

En cuanto a las diversas formas de accesibilidad, ellas se han respetado de manera adecuada, permitiendo que los postulantes pudieran participar en el proceso.

3. CONCLUSIONES

Considerando el modelo del proceso de selección y la naturaleza de cada una de las etapas que lo conforman, puede afirmarse que se garantiza el debido proceso, aun cuando debe señalarse que en la última de las etapas y en la decisión final para elegir al postulante a ser nombrado como magistrado, existen amplios criterios de discrecionalidad para la evaluación, dejando de lado los criterios objetivos que si se observa en la evaluación del curriculum vitae y en el examen escrito.

V. IMPARCIALIDAD

• **Anonimato de candidatos.** La legislación no establece disposición expresa sobre ello, pero es evidente que únicamente puede cumplirse en el caso del examen escrito, el cual es una prueba objetiva.

• **Anonimato de los evaluadores.** También en este caso la legislación no establece disposición expresa sobre ello, pero es evidente que únicamente puede cumplirse en el caso del examen escrito, el cual es una prueba objetiva.

38 Los montos de las tasas a pagar por todo trámite ante el Consejo se encuentran señalados en la Resolución Nº 197-2002-CNM (3 de marzo de 2002), que aprobó el Texto Único de Procedimientos Administrativos del Consejo Nacional de la Magistratura. En adelante se citará dicha norma como TUPA del Consejo.

Aspecto empírico

En cuanto a los candidatos, no existe posibilidad de impugnar la decisión a partir de la existencia de presuntas parcialidades, ni de excusarse, no habiéndose hallado casos en donde ello haya sucedido.

VI. PROCESO DE REINCORPORACIÓN DE MAGISTRADOS CESADOS CON POSTERIORIDAD AL 5 DE ABRIL DE 1992

En marzo de 2001, durante el régimen de transición del presidente Paniagua, y dentro del proceso de reinstitucionalización democrática, se dictó la Ley N° 27.433, que encomendó al Consejo Nacional de la Magistratura la realización de un único proceso de evaluación y reincorporación de los jueces y fiscales cesados luego del 5 de abril de 1992[39] mediante los Decretos Leyes Nº 25.423, Nº 25.425, Nº 25.437, Nº 25.442, Nº 25.443, Nº 25.446, Nº 25.471, Nº 25.492, Nº 25.529, Nº 26.118 y los artículos 1 y 2 del Decreto Ley Nº 25.580.

El artículo 4 de la Ley Nº 27.433 ordenó al Consejo aprobar un Reglamento Especial de Evaluación para la Reincorporación[40], el cual estableció que cada magistrado debería someterse a un proceso individual en el que se evaluaría su conducta e idoneidad en el desempeño del cargo. Con ello se asignó al Consejo, de manera extraordinaria, una función adicional.

Es necesario precisar que no todos los magistrados cesados por las normas citadas podían acceder a esta evaluación, estando exceptuados aquellos que hubieran solicitado su reincorporación ante el Jurado de Honor de la Magistratura y que hubieran sido desaprobados por el mismo. Asimismo, se excluyó a los magistrados que hubieran cumplido 70 años de edad.

Para su evaluación, el magistrado cesado debía presentar una solicitud durante los 30 primeros días de vigencia del Reglamento, dirigida al presidente del Consejo, acompañada de los siguientes requisitos:

· Partida de nacimiento o de bautizo.
· Curriculum vitae actualizado y documentado.
· Copias de sus declaraciones juradas anuales de bienes y rentas.
· Declaración Jurada de no haber sido sancionado, procesado o condenado por responsabilidad penal, civil o disciplinaria.
· Certificado de aptitud física y mental para ejercer el cargo.
· Declaración Jurada de haber ingresado como socio de clubes sociales y deportivos.
· Indicación del cargo de juez o fiscal que desempeñaba a la fecha del cese.
· Declaración de no haber sido desaprobado por el Jurado de Honor de la Magistratura.

El Consejo podía solicitar que el magistrado ampliase la información de los citados requisitos, u otros que considerase conveniente. Asimismo, el presidente del Consejo podía solicitar al presidente de la Corte Suprema toda la documentación que entendiera necesaria. El mismo requerimiento podía ser realizado al Ministerio de Justicia o a cualquier otra institución que considerase pertinente[41]. Esta información debía ser revisada por la Comisión Permanente de Evaluación y Ratificación de Jueces y Fiscales, que en 30 días debía elaborar un informe al Pleno del Consejo.

39 Cuando se produjo el autogolpe de Estado. Este cese de magistrados tuvo como finalidad intervenir y copar el Poder Judicial y el Ministerio Público.
40 Reglamento Especial de Evaluación para la Reincorporación de Jueces del Poder Judicial y Fiscales del Ministerio Público cesados con posterioridad al 5 de abril de 1992.
41 En el caso de la solicitud a la Corte Suprema, la información se refería a la documentación e informe final de la Comisión Evaluadora establecida en los artículos 6 y 8 del Decreto Ley Nº 25.446. En tanto que la solicitud al Ministerio de Justicia se refería al resultado de la investigación y evaluación previstos en los artículos 2 y 3 del Decreto Ley Nº 25.437.

Posteriormente, el magistrado era entrevistado personalmente por el Pleno del Consejo, en una audiencia pública, la cual era también grabada en video.

Finalmente, tanto el Informe de la Comisión de Evaluación y Ratificación, la información y documentación obtenida respecto del magistrado, así como la entrevista, eran evaluadas por el Pleno del Consejo, quien decidía sobre la reincorporación, para lo cual se requería del voto mayoritario de los Consejeros presentes. En caso de existir empate en la votación, se procedía a una nueva votación, y de mantenerse el mismo, se le tenía por no reincorporado.

Esta decisión del Consejo era inapelable e irrevisable en sede judicial, siendo comunicada al magistrado de manera escrita y personal por el presidente del Consejo. Finalmente, la relación de magistrados reincorporados y no reincorporados debía ser puesta en conocimiento del presidente de la Corte Suprema y el fiscal de la Nación respectivamente. Los títulos de los magistrados reincorporados recobran su vigencia a partir de la publicación en el diario oficial El Peruano de la respectiva relación.

El magistrado era reincorporado al cargo que desempeñaba al momento de su cese, pero en caso de no existir plaza vacante para el mismo, el Consejo podía reincorporarlo en un cargo similar, debiendo contar para ello con la aceptación del magistrado. De no poder realizarse la reincorporación por falta de plazas, la misma se podía hacer efectiva cuando existiera alguna vacante[42].

VII. BALANCE DE LA LABOR DE SELECCIÓN DE MAGISTRADOS

La selección ha sido una de las labores más prominentes del Consejo en los últimos años, debido al señalado problema de la excesiva provisionalidad de los magistrados existente a fines de 2000.

De acuerdo a la Secretaría Técnica de Selección y Nombramiento, los resultados son claramente positivos:

Cuadro Nº 3
DISMINUCIÓN DEL NIVEL DE PROVISIONALIDAD EN EL PODER JUDICIAL
(octubre de 2000 a octubre de 2002)

Nivel de magistrados	Octubre 2000	Octubre 2002
Magistrados titulares	31.7%	66.7%
Magistrados provisionales	68.3%	33.3%

Fuente: Secretaría Técnica de Selección y Nombramiento del Consejo Nacional de la Magistratura.
Elaboración: Equipo de investigación.

La misma situación podía observarse en el caso del Ministerio Público.

Cuadro Nº 4
DISMINUCIÓN DEL NIVEL DE PROVISIONALIDAD EN EL MINISTERIO PÚBLICO
(octubre de 2000 a octubre de 2002)

Nivel de magistrados	Octubre 2000	Octubre 2002
Magistrados titulares	26.7%	55.9%
Magistrados provisionales	73.3%	44.1%

Fuente: Secretaría Técnica de Selección y Nombramiento del Consejo Nacional de la Magistratura.
Elaboración: Equipo de investigación.

Como se observa, el nivel de provisionalidad ha decrecido dramáticamente en dos años, lo que si bien no garantiza por si mismo la existencia de una magistratura independiente y democrática, es un elemento para la construcción de la misma.

Por otro lado, si bien el proceso de selección y nombramiento se encuentra claramente dividido en etapas, y se establecen crite-

42 El 15 de marzo de 2003, el Tribunal Constitucional dictó sentencia en una demanda de inconstitucionalidad presentada por el Colegio de Abogados del Callao (Expediente Nº 013-2002-AI/TC), declarando la inconstitucionalidad de lo artículos 3 y 4 de la citada Ley Nº 27.433. De acuerdo al Tribunal Constitucional, el Consejo Nacional de la Magistratura no tiene como facultad el realizar evaluaciones para decidir respecto de la reincorporación de los magistrados destituidos inconstitucionalmente, debiendo en dichos casos los magistrados ser repuestos directamente, sin tener que pasar por alguna evaluación.

rios relativamente objetivos, existen críticas, especialmente respecto de dos de ellas:

• En el examen escrito; al considerarse que la realización de preguntas objetivas no es un mecanismo adecuado para poder evaluar el conocimiento de un magistrado.

• En la entrevista personal; por lo reducido de su duración y la existencia de amplios márgenes para la discrecionalidad de los Consejeros.

Respecto del primero, durante la entrevista con los Consejeros, estos aceptaron las críticas con respecto a los exámenes, pero explicaron que considerando el alto número de postulantes, no era posible realizar otro tipo de pruebas. En el caso de la entrevista, nuevamente el número de postulantes hacía necesario realizar entrevistas breves; y, respecto de la discrecionalidad para la calificación final, se entendía que efectivamente ello constituía una facultad de cada Consejero.

Ello lleva a entender que el proceso de selección de magistrados se encuentra en un momento excepcional, debido al alto número de jueces y fiscales titulares que deben nombrarse para revertir la situación de provisionalidad. Por ello, resulta necesario a futuro perfeccionar el proceso, fijando criterios más precisos y menos discrecionales de los existentes. Actualmente el estudio muestra que la actuación del Consejo se ajusta a lo señalado por la Constitución y la legislación vigente, lo que en sí mismo constituye un importante avance respecto de lo ocurrido en anteriores períodos.

Conclusiones

La selección y nombramiento de los magistrados, revirtiendo la situación de provisionalidad existente anteriormente, es una de las funciones que ha generado un reconocimiento de la labor del Consejo, aun cuando ello no ha dejado ser tener ciertas críticas, especialmente por el tipo de evaluaciones aplicadas a los postulantes y los criterios utilizados. Como hemos indicado, debe considerarse el alto número de plazas a ser cubiertas y el de postulantes que se presentan para ellas, en el tipo de evaluación aplicada, por lo que una vez culminado este proceso, resulta necesaria una revisión de dicho sistema.

No deja de ser cierto que la labor del Consejo, especialmente desde 2001 hasta la actualidad, ha significado la incorporación de un importante número de magistrados que al ser titulares en sus cargos, pueden de mejor manera garantizar su independencia e imparcialidad.

C. SISTEMA DISCIPLINARIO Y DE DESTITUCIÓN

I. EL CONTROL DISCIPLINARIO EN EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PERUANO

El sistema de control disciplinario de la Judicatura se encuentra conformado por una diversidad de órganos que intervienen directa o indirectamente, teniendo el Consejo una participación en coordinación con ellos y, como veremos más adelante, únicamente respecto de un tipo de sanción, como es la destitución.

Así, en el caso del Poder Judicial, intervienen el presidente del Poder Judicial, los Consejos Ejecutivos, la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA) y las Oficinas Distritales de Control de la Magistratura (ODICMA).

a) El presidente del Poder Judicial y la Corte Suprema. Según la Ley Orgánica del Poder Judicial, el presidente del Poder Judicial es el presidente de la Corte Suprema, a quien, según la Ley N° 27.536 (23 de octubre de 2001) se le asigna la función de solicitar al Consejo Nacional de la Magistratura, en nombre y representación de la Corte Suprema, dentro de un plazo no mayor de 15 días naturales, la aplicación de las medidas de separación y destitución propuestas por la OCMA, debiendo remitir el expediente, que debe comprender el incidente

de suspensión provisional. Esta intermediación origina que la OCMA y el Consejo no tengan una adecuada coordinación en su labor de control, afectando la misma.

b) Los Consejos Ejecutivos. La Ley Orgánica del Poder Judicial establece que el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y los Consejos Ejecutivos Distritales son órganos de gobierno y tienen función de control disciplinario:

• El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial; tiene potestad disciplinaria sobre los jueces (artículo 19 de la Ley Orgánica del Poder Judicial), en tanto las quejas de hecho por responsabilidad funcional son de competencia de la OCMA y del Consejo Ejecutivo. Asimismo, resuelve en segunda y en última instancia los procesos referidos a la suspensión de jueces (artículo 2 de la Ley Nº 27.356)[43].

• Los Consejos Ejecutivos Distritales[44]; los que según el artículo 96 de la Ley Orgánica del Poder Judicial tienen como atribución resolver en primera instancia las medidas de separación y destitución impuestas contra los jueces de paz y auxiliares de justicia; y en última instancia las que correspondan al personal administrativo de su distrito. Asimismo, pueden resolver en última instancia las apelaciones contra las sanciones de apercibimiento, multa o suspensión contra los jueces especializados o mixtos, de paz letrado, de paz, auxiliares de justicia, funcionarios y demás servidores del Poder Judicial y las que imponga el director de Administración del Poder Judicial.

c) La Oficina de Control de la Magistratura (OCMA). Según la Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo 102, este organismo tiene por función investigar regularmente la conducta funcional, la idoneidad y el desempeño de los magistrados y auxiliares jurisdiccionales del Poder Judicial. Asimismo, el artículo 106 establece la atribución de sancionar a los magistrados con medidas de apercibimiento, multa o suspensión, salvo los casos de separación y destitución, que deben ser remitidos al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, quien mediante la presidencia del Poder Judicial solicita la implantación de la medida al Consejo Nacional de la Magistratura.

d) Las Oficinas Distritales de Control de la Magistratura. Creadas a fin de descentralizar la actividad de la OCMA en todos los distritos judiciales, son presididas por los presidentes de las Cortes Superiores, supervisando y controlando la conducta funcional e idoneidad en el desempeño del cargo del magistrado y auxiliares jurisdiccionales, en coordinación con la OCMA. En materia disciplinaria impone sanciones de apercibimiento y multa, y propone las medidas de separación y destitución.

Cabe señalar que similar organización se observa en el caso del Ministerio Público, por lo que las conclusiones sobre este punto son bastantes similares.

II. ASPECTOS GENERALES

La facultad de destitución que tiene el Consejo puede ser aplicada respecto de los jueces y fiscales de todos los niveles, sean titulares, suplentes, provisionales o de cualquier otra denominación (artículo III de las Disposiciones Generales del Reglamento de Procesos Disciplinarios). Asimismo, se hace extensiva al

43 El Consejo Ejecutivo está integrado por el presidente de la Corte Suprema, quien lo preside y tiene voto dirimente:
- 2 vocales supremos titulares elegidos por la Sala Plena.
- 1 vocal designado por la Sala Plena de la Corte Suprema.
- 1 vocal superior titular elegido por los presidentes de las Cortes Superiores del país.
- 1 juez titular especializado o mixto.
- 1 representante elegido por la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú.

Esta composición, en la que no participa el vocal de la Corte Suprema encargado de la OCMA (como era anteriormente) evita que la persona encargada de decidir sobre la disciplina de jueces y auxiliares judiciales participe en el Consejo Ejecutivo, el que actúa como segunda instancia en algunos casos.

44 Están previstos en los Distritos Judiciales donde haya 6 o más salas especializadas. Según el artículo 95 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los Consejos Ejecutivos Distritales están integrados por 5 miembros: el presidente de la Corte Superior, el vocal jefe de la ODICMA, 1 vocal designado por la Sala Plena de la Corte Superior, 1 juez especializado o mixto elegido por los jueces especializados o mixtos del Distrito Judicial, y 1 persona de reconocida experiencia en la gerencia pública y privada, designada por el Colegio de Abogados de la localidad.

jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y al del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

Pero, como hemos observado en el punto anterior, en el caso de los magistrados que no pertenezcan a la Corte Suprema o la Junta de Fiscales Supremos, la destitución aplicable por el Consejo no se realiza en coordinación directa con los órganos del sistema disciplinario del Poder Judicial o del Ministerio Público, sino que existe una intermediación de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente.

Únicamente en los casos de vocales y fiscales supremos, el Consejo puede aplicar de directamente la destitución (literal c del articulo 2º de la LOCNM)[45].

Aspecto Empírico

En la práctica, existe una clara diferencia entre las funciones disciplinarias del Poder Judicial o del Ministerio Público y el de destitución, a cargo del Consejo, especialmente en los casos de los magistrados de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos. En los casos de magistrados de inferior jerarquía se observa una dependencia del Consejo respecto de la labor del OCMA, del presidente de la Corte Suprema y de la Fiscal de la Nación, en tanto ellos deben remitir los procesos de aquellos magistrados que podrían ser destituidos.

Este hecho hace evidente que no existe relación entre los integrantes del Consejo y los órganos de control interno de los magistrados.

En cuanto a la diferencia entre las funciones de juzgamiento e investigación, en lo que respecta al Consejo, puede decirse que formalmente se cumple, en tanto la Comisión de Procesos Disciplinarios tiene funciones específicas, que se centran en evaluar la información correspondiente y el Pleno es quien adopta las decisiones finales. No obstante, debe recordarse que la Comisión está integrada por Consejeros que a la vez son miembros del Pleno, por lo que en la práctica esta diferencia formal sufre serias limitaciones.

C.1. SUBSISTEMA DE DESTITUCIÓN

I. IMPARCIALIDAD

Es necesario señalar que el procedimiento es distinto según se trate de un vocal o fiscal supremo, o un magistrado de mejor jerarquía:

a) Presentación de la Denuncia e Inicio del Proceso

i) Vocales y fiscales supremos. El artículo 13 del Reglamento de Procesos Disciplinarios, Resolución Nº 032-2000-CNM, del 28 de septiembre de 2000[46], establece que cualquier persona mayor de edad puede denunciar a estos magistrados ante el Consejo por algunos de los supuestos que establece la LOCNM, debiendo para ello pagar una tasa de 60 nuevos soles, conforme lo indica el TUPA del Consejo.

Según el artículo 14, la denuncia, dirigida al presidente del Consejo, debe presentarse por escrito y contener los siguientes requisitos:

a) Nombres y documento de identidad del denunciante, dirección domiciliaria y domicilio procesal en la capital de la República. En el caso de que los denunciantes fueran varios deben de consignarse los datos de cada uno, señalando un domicilio procesal común.

b) Nombre y cargo del denunciado.

c) Descripción de los hechos y los fundamentos de derecho en que se apoya.

45 Debe señalarse que según el artículo 99 de la Constitución, la Comisión Permanente del Congreso puede acusar ante el Congreso a los vocales de la Corte Suprema y los fiscales supremos por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta 5 años después de que hayan cesado en éstas.
46 En adelante esta norma será citada como Reglamento de Procesos Disciplinarios.
Debe precisarse que luego de culminado el estudio, dicho Reglamento fue reemplazado por uno nuevo, mediante Resolución Nº 030-2003-CNM, del 30 de enero de 2003.

d) Relación de medios probatorios.

e) Lugar, fecha y firma o huella digital del denunciante (en caso de no saber firmar o estar impedido para ello).

f) Rúbrica en cada una de las hojas del escrito de denuncia si son varias.

g) Firma de abogado.

Asimismo, el artículo 15 establece que deben acompañarse los siguientes anexos:

a) Copia legible del documento de identidad del denunciante y, en su caso, del representante.

b) Prueba documental a que se refiere el inciso d) del artículo 14.

c) Copias de la denuncia y sus anexos en número suficiente para la notificación al denunciado.

d) Pago de tasa administrativa.

La denuncia es recibida por el jefe de Trámite Documentario, entregando al denunciante un cargo en caso de que se cumplan los requisitos formales señalados en los artículos 14 y 15 del Reglamento de Procesos Disciplinarios.

La Comisión Permanente de Procesos Disciplinarios[47] verifica el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad de la denuncia y el plazo de caducidad. En caso de que no se cumpla con alguno de los presupuestos formales, se dispone la reserva de la denuncia por 5 días para la subsanación. Si en dicho plazo no se realiza la subsanación, la denuncia se tiene por no presentada, debiendo elevarse al Pleno del Consejo, para que éste dicte la resolución de inadmisibilidad.

Según el artículo 32 de la LOCNM y el artículo 18 del Reglamento de Procesos Disciplinarios, el Pleno del Consejo puede iniciar la investigación preliminar de oficio en caso de tener conocimiento sobre alguna inconducta de los magistrados. Para ello, dicta una resolución inimpugnable que debe ser puesta en conocimiento del procesado para que realice los descargos necesarios.

ii) Magistrados de mejor jerarquía. Conforme la LOCNM (artículo 33) y el Reglamento de Procesos Disciplinarios (artículo 20), la Corte Suprema o la Junta de Fiscales Supremos pueden solicitar al Consejo la destitución a cualquier magistrado de inferior jerarquía, luego de haber recibido el informe del órgano de control interno respectivo. La solicitud debe indicar si al magistrado se le ha aplicado la suspensión provisional.

En este caso, el Pleno del Consejo, previo informe de la Comisión Permanente de Procesos Disciplinarios, dispone la admisión de dicha solicitud, la cual es inimpugnable.

b) Investigación Preliminar

En el caso de una denuncia de parte, el Pleno del Consejo dicta resolución, previo informe de la Comisión Permanente de Procesos Disciplinarios, disponiendo la apertura de investigación preliminar o que se desestime. En caso se tratarse de una solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, el Pleno del Consejo debe establecer si la investigación contenida en el expediente administrativo remitido es suficiente o se requiere de una investigación adicional (artículo 23 del Reglamento de Procesos Disciplinarios).

La investigación preliminar se encuentra a cargo de la Comisión Permanente de Procesos Disciplinarios, teniendo por finalidad reunir información sobre los antecedentes del investigado, recibir el descargo escrito del mismo y determinar si hay mérito o no para abrir proceso disciplinario (artículo 24 del Reglamento de Procesos Disciplinarios).

La resolución de apertura de la investigación preliminar es notificada al investigado por el secretario general del Consejo, entregándole copia de la denuncia o el avocamiento de oficio o la

47 Para el período 2002-2003 está integrada por tres Consejeros: el Dr. Jorge Alberto Angulo Ibérico (presidente), el Dr. Teófilo Idrogo Delgado y el Dr. Fermín Julio César Chunga Chávez.

solicitud de investigación con copia de los anexos[48]. El investigado tiene 5 días para presentar su descargo por escrito, acompañando los medios probatorios que considere conveniente, vencido el cual, aun cuando no se haya dado el descargo, la Comisión Permanente de Procesos Disciplinarios emite opinión sobre la procedencia o improcedencia para abrir el proceso disciplinario, remitiendo el expediente al Pleno del Consejo. Para ello la Comisión puede disponer de oficio que se presenten documentos públicos o privados y citar y oír al investigado.

En caso de que el Pleno del Consejo dicte resolución de no haber lugar a proceso, dispone la conclusión de la investigación preliminar y el archivo de la denuncia (informando a los interesados). Si declara haber lugar a proceso disciplinario, dicta una resolución, remitiendo el expediente a la Comisión Permanente para que siga con el proceso disciplinario. Dicha resolución es inimpugnable y el presidente del Consejo debe comunicar al presidente de la Corte Suprema o al fiscal de la Nación, para que puedan proceder a una suspensión provisional del magistrado (artículo 34 de la LOCNM).

El Pleno del Consejo debe realizar otras actuaciones en los siguientes supuestos:

• De ser juez o fiscal supremo, tanto si hubiera cometido delito o infracción de la Constitución, solicita la acusación constitucional, conforme el artículo 99 de la Constitución.

• De ser jueces y fiscales de otras instancias, y haya presunción de delito debe oficiar al Ministerio Público, para los fines de ley.

En caso de que se descubra un hecho conexo que no constituya delito, pero que se encuentra comprendido en el artículo 31 de la LOCNM, el Pleno del Consejo debe disponer de que se inicie proceso por estos nuevos hechos.

En caso de que se compruebe la existencia de una denuncia maliciosa (artículo 10 del Reglamento de Procesos Disciplinarios), el Pleno del Consejo ha de imponer sanción de multa.

c) El Proceso Disciplinario

Iniciado el proceso disciplinario, la Comisión Permanente de Procesos Disciplinarios tiene 60 días, desde notificado del inicio del proceso hasta su informe final, para realizar las investigaciones. En dicho plazo la Comisión puede disponer la realización de los medios probatorios que considere convenientes. Al respecto, el artículo 34 del Reglamento de Procesos Disciplinarios establece que la Comisión Permanente puede disponer la actuación de los siguientes medios probatorios:

• Declaración del procesado. Si el procesado se hallare en un penal fuera del departamento de Lima o la provincia constitucional del Callao, la Comisión Permanente debe designar a uno de sus integrantes para recibir dicha declaración.
• Obtención de informes y antecedentes.
• Exhibición de documentos y remisión de copias autenticadas.
• Pericias.
• Constataciones y verificaciones.
• Declaración de testigos.
• Cualquier otra diligencia.

Al concluir la investigación, la Comisión remite su informe al Pleno del Consejo para que decida sobre:

• **La destitución del magistrado.** En este caso se dispone la cancelación del título, la anotación de la sanción en el legajo personal y en el libro respectivo del Consejo y se comunica al presidente de la Corte Suprema o a la fiscal de la Nación. La sanción se hace efectiva cuando queda firme la resolución.

48 En tanto el expediente no exceda de los 30 folios, ya que en caso de que fuera mayor se le otorgará copia autenticada por el secretario general del Consejo.

La resolución de destitución se publica en el diario oficial El Peruano, al quedar firme, lo que sucede cuando se vence el plazo para impugnarla, o cuando habiéndose interpuesto se desestima.

• **La absolución.** Disponiendo la anulación de los antecedentes sobre la investigación preliminar y el proceso disciplinario, comunicando al presidente de la Corte Suprema o al fiscal de la Nación para que adopten las medidas correspondientes.

Si se hallase responsabilidad que no amerita la destitución, el expediente se remite al presidente de la Corte Suprema o al fiscal de la Nación para los fines pertinentes, inscribiéndose los hechos en el legajo personal del juez o fiscal (artículo 37 del Reglamento de Procesos Disciplinarios).

Aspecto Empírico

Como se ha observado, cualquiera sea el mecanismo por el que se presenta el caso ante el Consejo, la labor de investigación y acusación se centra en la Comisión Permanente de Procesos Disciplinarios, siendo el Pleno quien adopta las decisiones respecto del propio inicio del proceso como la resolución final.

Si bien ello podría mostrar una separación formal entre quien acusa y quien juzga, debe considerarse que los integrantes de dicha Comisión también son parte del Pleno, por lo que la separación formal no necesariamente se correlaciona con la práctica.

Debe reconocerse la práctica de la Comisión Permanente de Procesos Disciplinarios para facilitar la declaración de los magistrados denunciados o que se encuentren detenidos en algún establecimiento penitenciario.

CONCLUSIONES

Conforme se aprecia, la garantía de la imparcialidad está relativamente garantizada, siendo evidente que la misma podría mejorarse si se estableciera que los integrantes de la Comisión Permanente de Procesos Disciplinarios no participaran en la decisión final. Asimismo, sería adecuado que se establecieran supuestos claros en los que el magistrado sometido al proceso disciplinario pudiera pedir la abstención de un Consejero, o su recusación. No se aprecian, adicionalmente, otros aspectos que afecten la garantía de la imparcialidad.

II. IMPACTO FUNCIONAL

De acuerdo a la legislación, toda persona mayor de edad en ejercicio de sus derechos, puede acudir ante el Consejo para denunciar la inconducta de un magistrado, en el caso de que se trate de un miembro de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos. En el caso de otros magistrados, el ciudadano ha de acudir a los órganos de control interno del Poder Judicial o del Ministerio Público, quienes son los que evaluarán el caso y determinarán si la presunta inconducta amerita que el caso pase al Consejo para la destitución.

La labor de investigación, como se señaló, queda a cargo de la Comisión Permanente de Procesos Disciplinarios y la decisión final en el Pleno del Consejo

La labor desarrollada por el Consejo, respecto de la facultad disciplinaria, puede observarse en el siguiente cuadro:

Cuadro Nº 5
MAGISTRADOS DESTITUIDOS POR EL CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA (1996 - 2002)

Magistrados	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Vocales supremos								
Vocales superiores	5	2	3	1	3	1	5	20
Juez de primera instancia	20	13	8	8	7	1	1	58
Juez de Paz letrado	3	8		2	1			14
Fiscales supremos							1	1
Fiscales superiores								
Fiscales provinciales		2	1	3				6
Otros			1		1			2
	28	25	13	14	12	2	7	101

Fuente: Página web del del Consejo Nacional de la Magistratura.
Elaboración: Equipo de investigación.

Como se observa, existe un único caso en donde el Consejo ha tenido una iniciativa directa para la destitución de un magistrado: en 2002, al destituir a la Fiscal de la Nación, doctora Blanca Nélida Colán. Asimismo, es escaso el número de magistrados destituidos por iniciativa de los organismos de control del Poder Judicial y del Ministerio Público.

CONCLUSIONES

Es evidente que normativamente el poder disciplinario del Consejo es considerable, especialmente respecto de los vocales y fiscales supremos, estando mediatizada su intervención en el caso de magistrados de mejor jerarquía. No obstante, se observa que, en la práctica, es en este segundo caso en donde se ha notado la mayor actuación disciplinaria del Consejo. Es evidente que debería unificarse el sistema disciplinario, para una mejor labor del Consejo al respecto.

III. DEBIDO PROCESO

a) Impugnación del inicio del proceso disciplinario. La legislación no establece mecanismos de impugnación respecto de la decisión del Consejo para dar inicio al proceso disciplinario.

b) Impugnación de la resolución que destituye o absuelve. El artículo 38 del Reglamento de Procesos Disciplinarios establece la posibilidad de interponer un Recurso de Reconsideración contra la resolución, sea que la misma imponga la sanción de destitución o absuelva al magistrado de la acusación formulada.

Para ello se requiere presentar una solicitud ante la Oficina de Trámite Documentario, debiendo tener la firma de la persona que impugna y la de un abogado, así como una nueva prueba documental y el recibo de pago de la tasa correspondiente. El recurso debe ser resuelto por el Pleno del Consejo en un plazo de 5 días, previo dictamen de la Comisión de Procesos Disciplinarios.

Contra dicha resolución del Pleno no cabe interponer impugnación alguna. La resolución de destitución se publica en el diario oficial El Peruano, al quedar firme, lo que sucede cuando se vence el plazo para impugnarla, o cuando habiéndose interpuesto se ha declarado inadmisible, improcedente o infundada.

c) Supuestos de destitución. De acuerdo al artículo 31 de la LOCNM, la sanción de destitución que puede aplicar el Consejo, únicamente procede cuando:

- El magistrado haya sido objeto de una condena a pena privativa de la libertad por la comisión de un delito doloso.
- El magistrado haya cometido un hecho grave, el cual sin ser un delito compromete la dignidad del cargo y lo desmerezca en el concepto público.
- El magistrado haya reincidido en la comisión de un hecho que configure causal de suspensión, conforme lo establece la norma del órgano del control interno del Poder Judicial o del Ministerio Público.

Como se observa, sólo el primero de los supuestos tiene la suficiente claridad requerida para la aplicación de una sanción extrema como la destitución. En los dos siguientes puede observarse el uso de un supuesto que puede vulnerar el principio de legalidad o se base en la reincidencia de conductas que en principio no ameriten la destitución.

d) Otros principios y garantías. El Reglamento de Procesos Disciplinarios establece en sus artículos 1 a 8 disposiciones que buscan garantizar un debido proceso:

- **Principios procesales.** Tanto la investigación preliminar como el proceso disciplinario, deben adecuarse a los principios de legalidad, inmediación, celeridad, imparcialidad, publicidad y presunción de inocencia (artículo 1).

- **Determinación de las causales.** Sólo se puede abrir investigación preliminar cuando se imputa al magistrado la comisión de hecho, acto o conducta considerados como causales de destitución previstas en la LOCNM (artículo 2).

- **Valoración de medios probatorios.** Los Consejeros deben valorar los medios probatorios conjuntamente, utilizando su apreciación razonada, y actuando con independencia e imparcialidad (artículo 3).

- **Motivación de las resoluciones.** Las resoluciones del Consejo (al igual que los votos discrepantes) deben ser motivadas, mencionando la ley aplicable y de los fundamentos de hecho respectivos (artículo 4).

- **Apersonamiento del magistrado.** El magistrado sometido a investigación preliminar o proceso disciplinario está obligado a apersonarse ante el Consejo. En caso no hacerlo, debe ser requerido por una sola vez y, en caso no se apersonarse, el Pleno del Consejo dispone la continuación de la investigación o del proceso (artículo 5).

- **Derecho de defensa.** El magistrado tiene todas las garantías de hacer uso del derecho de defensa (artículo 6) y nombrar defensor letrado. La designación no interfiere ni interrumpe los actos de procedimiento del Consejo (artículo 8).

- **Debido proceso.** Se prohíbe la destitución de un magistrado sin haber sido sometido al debido proceso, es decir de un proceso disciplinario previo con todas las garantías procesales (artículo 7).

CONCLUSIONES

La falta de una adecuada tipificación de los supuestos de destitución es el aspecto más criticable en cuanto al respeto del debido proceso. Adicionalmente, no se observan graves afectaciones a esta garantía, ni se han recibido ni percibido críticas.

C.2. SISTEMA DE RATIFICACIÓN

La figura de la ratificación no es una novedad de la Constitución de 1993, existiendo como precedente más antiguo lo dispuesto por el artículo 152 de la Constitución de 1920[49], que establecía que cada cinco años los nombramientos de primera y segunda instancia deberían ser ratificados por la Corte Suprema. La no ratificación del magistrado originaba su retiro del cargo. A diferencia de la actual Constitución, los integrantes de la Corte Suprema no eran sometidos a ratificación.

Esta función del Consejo de la Magistratura, se encuentra establecida en el inciso 2 del artículo 154 de la Constitución, siendo de naturaleza distinta a la de la facultad disciplinaria.

Mediante ella, por una decisión unánime o mayoritaria, el Pleno del Consejo determina si

49 Curiosamente, esta misma Constitución, al regular sobre el Poder Judicial (artículos 146 a 157), establece por primera vez en la historia republicana la existencia de una Carrera Judicial, la que debería ser regulada por una ley que establezca las condiciones para los ascensos de los magistrados.

un magistrado se mantiene o no en el cargo, luego de haberse revisado y evaluado diversos elementos. La no ratificación tiene por efecto el cese y la separación inmediata y efectiva del juez o fiscal en el cargo, perdiendo el magistrado su calidad de tal y quedando impedido de reingresar al Poder Judicial o al Ministerio Público. En tal sentido, es una medida que restringe de modo definitivo su carrera.

Esta atribución ha sido utilizada por el Consejo en los últimos años, en virtud a la Ley Nº 27.368 y la Resolución Nº 043-2000-CNM (20 de noviembre de 2000) que establecieron que:

- El plazo de los 7 años señalados para la ratificación debe contabilizarse desde la fecha de entrada en vigencia de la Constitución de 1993 (30 de diciembre de 2000).

- El proceso debe comprender a todos los magistrados con la condición de titulares[50], debiendo ser una evaluación personal a cada uno de ellos. Los magistrados nombrados posteriormente a 1993 deberían someterse al proceso al cumplir 7 años en la función. En el caso de los provisionales, habrían de someterse a la ratificación en el cargo que tuvieran como titulares.

- Para los casos futuros, cada magistrado, de manera individual, debería someterse al proceso de ratificación al transcurrir 7 años de haber juramentado como titular del cargo o 7 años de ser ratificado.

I. IMPACTO FUNCIONAL

El artículo 3 del Reglamento de Proceso de Evaluación y Ratificación (Resolución Nº 241-2002-CNM, 13 de abril)[51] establece la participación de la Comisión Permanente de Evaluación y Ratificación de Jueces y Fiscales[52], la cual ha de recabar la información necesaria para la evaluación de parte de la Corte Suprema y la Fiscalía de la Nación.

Para obtener información sobre la labor del magistrado, la cual puede versar sobre diversos aspectos, el Consejo, mediante la citada Comisión, puede solicitar información a:

- El Consejo de Defensa Judicial del Estado.
- La Dirección General de Justicia del Ministerio de Justicia.
- Los Colegios Profesionales.
- Los Colegios y Asociaciones de Abogados.
- Los decanatos de las Facultades de Derecho de las universidades del país.
- El Colegio de Periodistas del Perú.
- Todas las instituciones que conforman el Sector Público Nacional.
- Toda persona natural o entidad privada.

Así, toda persona natural o jurídica se encuentra facultada para poder presentar información que pueda ser de utilidad para la labor del Consejo. Para ello ha de pagar una tasa de 10 nuevos soles, como lo señala el TUPA del Consejo.

CONCLUSIONES

Claramente esta es una de las atribuciones que otorga mayor poder al Consejo, por sobre el de selección y el disciplinario. A su vez, resulta la más criticada. Como se ha podido apreciar, la facultad para determinar la no continuación del magistrado en el cargo es bastante amplia, llevando a evaluar aspectos personales de los ciudadanos que no son considerados cuando se postulan al puesto de magistrado, o siéndolo se los somete a un proceso disciplinario.

50 Es decir, que hubieran logrado ser nombrados previo concurso y que no fueran suplentes o provisionales.
51 En adelante, esta norma será citada como Reglamento de Evaluación. Esta norma derogó el anterior Reglamento, Resolución Nº 043-2000-CNM del 16 de noviembre de 2000, que reguló los anteriores procesos de ratificación.
52 Para el período 2002-2003 está integrada por los Consejeros: Dr. Daniel Caballero Cisneros (presidente), Dr. Teófilo Idrogo Delgado e Ing. Jorge Lozada Stánbury.

II. DEBIDO PROCESO

a. Consideraciones generales. Por parte del Consejo, se ha señalado que mediante la ratificación, según el criterio de cada Consejero, se decide respecto de la renovación de la confianza al magistrado para mantener su título respectivo. En tal sentido, se considera que la ratificación no constituye un proceso administrativo que resuelva conflicto alguno de intereses o de derechos (II Disposición General del Reglamento de Evaluación).

Esta concepción hace que se consideren válidos, por el Consejo, algunos procedimientos que resultan cuestionables desde una evaluación considerando las garantías del debido proceso.

b. Procedimiento. El Pleno del Consejo acuerda la fecha de inicio del proceso publicando en el Diario Oficial El Peruano y un diario de circulación nacional, la relación de las personas que han de ser sometidas a ratificación. Treinta días naturales antes de la fecha señalada para el inicio del proceso de ratificación, el presidente del Consejo solicita la información requerida para este proceso[53]. Asimismo, comunica al Poder Judicial y al Ministerio Público para que notifiquen a todos los evaluados. El proceso debe concluir 60 días luego de iniciado (artículo 1 del Reglamento de Evaluación).

Dentro de los diez días contados a partir del día siguiente de la publicación en el diario oficial, los jueces y fiscales a ser evaluados, deben remitir al Consejo su curriculum vitae actualizado y documentado, copias de sus declaraciones juradas anuales de bienes y rentas, informando:

- Si han sido sancionados o procesados por alguna responsabilidad penal, civil o disciplinaria, precisando la sanción que se les aplicó, el motivo y la autoridad que lo hizo.
- La fecha de ingreso a clubes sociales y deportivos.
- Si tiene parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo por afinidad o por razón de matrimonio con trabajadores o funcionarios que laboren, según corresponda, en el Poder Judicial y el Ministerio Público, así como los organismos vinculados en el ámbito de su influencia.
- Si posee aptitud física y mental.

La Comisión Permanente de Evaluación puede solicitar que amplíen por escrito u oralmente sus informes. La misma Comisión recaba de la Corte Suprema y de la Fiscalía de la Nación, informes respecto de cada magistrado, con relación a:

- Concurrencia y puntualidad al centro de trabajo.
- Número de licencias concedidas, con indicación del motivo y de su duración, así como de las ausencias sin aviso o inmotivadas.
- Ausencias del lugar donde se ejerce el cargo.
- Producción jurisdiccional, con estadística que indique porcentaje de resoluciones revocadas o confirmadas por las instancias superiores.
- Relación de jueces y fiscales que tienen a su cargo procesos penales con plazo vencido y número de éstos con indicación del tiempo.
- Relación de jueces y fiscales, que tengan en su despacho causas pendientes de resolver, con indicación del tiempo desde el momento en que se hallan expeditas.

Si el magistrado hubiera estudiado en la Academia de la Magistratura, ella debe remitir información sobre los cursos y notas obtenidas.

Las oficinas generales de Control Interno del Poder Judicial y del Ministerio Público deben informar sobre las medidas disciplinarias impuestas a los magistrados, indicando los procesos disciplinarios, quejas y denuncias en trámite, que se hubieran instaurado o formulado contra ellos.

53 De la Corte Suprema, Fiscalía de la Nación, las Oficinas de Control Interno del Poder Judicial y del Ministerio Público, y las demás instituciones y personas señaladas en el artículo tercero del Reglamento de Evaluación.

Como se señaló líneas arriba, la Comisión puede solicitar la información que considere necesaria, a otras instituciones o a toda persona natural o entidad privada, a fin de evaluar posibles signos exteriores de riqueza que pudiesen ostentar los evaluados, sus cónyuges y sus parientes.

Posteriormente, el magistrado es llamado a una entrevista personal, para la cual se establecen un rol y un plazo, ante el Pleno del Consejo o la Comisión Especial. En todo caso, el Pleno pueden ordenar una entrevista especial, cuando aparezcan cargos en contra del evaluado, involucrándolo en asuntos de inconducta funcional o falta de idoneidad para el cargo, o cuando se hubiera detectado aparente desproporción entre sus ingresos y sus bienes, o los de su cónyuge o sus parientes dentro del cuarto grado por consanguinidad o segundo de afinidad que especifica la ley.

Durante la entrevista, el magistrado puede presentar las pruebas que considere pertinentes para demostrar sus logros académicos, profesionales y funcionales. La entrevista puede ser grabada en medio magnético y óptico, pero la grabación tiene carácter reservado.

La evaluación del curriculum vitae y los méritos del magistrado se realiza por la Comisión, así como toda la documentación e información recibida. Se contrasta la documentación recibida con la información de las instituciones u organismos que la emitieron, y se analiza el avance académico y profesional del magistrado. El análisis del incremento patrimonial puede ser realizado con la asesoría de especialistas.

Concluida la evaluación, la Comisión emite un informe que es remitido al Pleno del Consejo, a fin de que éste emita su pronunciamiento.

La ratificación requiere del voto de la mayoría simple de Consejeros asistentes a la sesión donde se evalúa al magistrado. De haber empate se procede a una nueva votación; de subsistir la misma se procede a una tercera votación; y en caso de subsistir el empate se considera al magistrado como no ratificado. El resultado se hace conocer al magistrado mediante comunicación escrita y personal, por intermedio del presidente de la Corte Suprema de la República y del Fiscal de la Nación. La relación de magistrados ratificados y no ratificados se publica en el diario oficial El Peruano y en otro de circulación nacional.

c. Mecanismo de impugnación. En contra de la decisión del Consejo no cabe interponer solicitud de reconsideración o una impugnación, ni puede ser revisada en sede judicial (artículo 17 del Reglamento de Proceso de Evaluación y Ratificación).

Del mismo modo, no es posible que los Consejeros puedan ser recusados por realizar la función de ratificación. No obstante, se establece que los Consejeros, bajo responsabilidad personal, deben abstenerse cuando en el conocimiento del acto de ratificación de algún juez o fiscal se encuentren incursos en alguna de las causales de impedimento legales (VI Disposición General del Reglamento de Evaluación).

d. Causales previstas para la no ratificación. La legislación no establece causales para que el magistrado no sea ratificado, ya que se considera una facultad discrecional otorgada al Consejo, señalando que la ratificación es una renovación de la confianza al magistrado.

El Consejo debe revisar la actuación y calidad de cada magistrado, evaluando su conducta e idoneidad en el desempeño del cargo. Para ello debe considerarse la información que se requiere al magistrado, a las instituciones señaladas anteriormente, o a cualquier persona.

En un único supuesto se especifica la no ratificación, que se produce cuando el magistrado evaluado entrega documentación falsa o fraguada (Tercera Disposición Complementaria y Final del Reglamento de Evaluación).

Aspecto Empírico

La labor de ratificación ha originado reacciones encontradas, ya que si bien se reconoce que el Consejo cumple lo dispuesto por la norma constitucional, se debate la permanencia de esta figura en la nueva Constitución y lo inadecuado de algunas no ratificaciones.

Lo cierto es que resulta necesaria la existencia de un mecanismo de evaluación periódica a los magistrados, pero la ratificación no ha parecido ser el mejor camino, en tanto:

- Se utilizan criterios que no muestran una clara objetividad.
- No existe fundamentación de cada decisión, generando un amplio campo para la arbitrariedad.
- No se permite al magistrado el acceso a mecanismos de impugnación de la decisión de no ratificación, vulnerando con ello el derecho de defensa.

Por ello, cada vez es mayor la tendencia entre la opinión pública y los especialistas en señalar que debería desarrollarse un mecanismo disciplinario de control externo a cargo del Consejo, donde se establezcan causales de destitución y procedimiento respetuosos del debido proceso, especialmente del derecho de defensa.

Uno de los casos de magistrados no ratificados que ha generado más criticas es el del Fiscal Superior en lo Penal de Lima, doctor Víctor Cubas Villanueva, quien gozaba de amplio reconocimiento público de honestidad e independencia frente al poder político y su labor a favor del respeto de los derechos humanos[54]. Si bien no se señalaron fundamentos para esta decisión, se rumoreó que se había producido por la denuncia hecha por Vladimiro Montesinos de haberle pagado una suma de dinero, no obstante dicha acusación nunca ha podido ser sustentada.

En tal sentido, la Comisión de Justicia del Congreso de la República ha aprobado un proyecto de ley que permite que el magistrado no ratificado pueda presentar un recurso de reconsideración ante el mismo Consejo, proyecto que aún se encuentra por ser discutido en el Pleno del Legislativo[55].

Los motivos para la no ratificación no se han señalado de modo explícito, aun cuando en diversas declaraciones algunos Consejeros, como el presidente del Consejo, doctor Ricardo La Hoz, han señalado que entre los criterios seguidos se tomaron en cuenta la conducta personal del magistrado, los viajes realizados, la vinculación que se hubiera mantenido con las Comisiones Ejecutivas del Poder Judicial o del Ministerio Público, cuando dichas instancias representaban la intervención del gobierno fujimorista en la administración de justicia, entre otros[56].

Más cuestionable es la posible consideración de la opción sexual del magistrado, lo que configuraría una forma de discriminación[57], aun cuando es necesario reconocer que los Consejeros han indicado reiteradamente en las entrevistas realizadas que las declaraciones del presidente del Consejo habían sido malinterpretadas y que, de manera alguna, la opción sexual se constituía como un elemento a considerar por parte del Consejo, para definir la ratificación de un magistrado.

54 Dicha independencia fue evidente durante el régimen del presidente Fujimori. En cuanto a lo segundo, se recordaba su participación en el caso La Cantuta (muerte de 9 estudiantes y un profesor a manos de miembros del Ejército peruano) y su labor en el sistema anticorrupción. La no ratificación de este magistrado motivó la protesta de diversas instituciones, como el caso de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, que emitió una nota de prensa el 18 de julio de 2002.
55 Durante el 2001 y 2002 diversos congresistas presentaron proyectos para reducir la discrecionalidad del Consejo en la ratificación. La mayoría de ellos fue consolidado en un dictamen de la Comisión de Justicia que fue aprobado con modificaciones por el Pleno del Congreso el 23 de octubre de 2002. El proyecto contempla el reconocimiento del derecho de defensa de los evaluados y el deber de motivación de las resoluciones del CNM. El proyecto de Ley Nº 4248/2002-CR propone otorgar a magistrados y fiscales no ratificados el derecho a presentar recurso de reconsideración.
56 Declaraciones del presidente del Consejo Ricardo La Hoz, publicadas en el diario El Comercio, el 19 de julio de 2002.
57 Según el diario La República, del 13 de octubre de 2002, Ricardo La Hoz señaló que "la homosexualidad en el Ministerio Público o Poder Judicial puede ser una opción sexual, pero para otros con criterio más conservador ello está reñido con la función judicial porque puede ser un magistrado acosador".

CONCLUSIONES

Desde la perspectiva del respeto de derechos fundamentales, es claro que el procedimiento que se establece para la ratificación de los magistrados vulnera el debido proceso. Si bien el Consejo señala que no se trata de un proceso, por lo que no resultaría necesario aplicar dichos principios, lo cierto es que se trata de una verdadera evaluación de la labor del magistrado que tiene por consecuencia una limitación de derechos (su cese en el cargo).

El que se trate, según el Consejo, de una renovación de confianza, no resulta un argumento suficiente para que durante este procedimiento se vulnere el derecho de defensa, en tanto el magistrado no tiene un conocimiento cabal de la información o cargos que se presentan en su contra, no pudiendo por ende hacer los descargos respectivos.

Del mismo modo debe objetarse la imposibilidad del magistrado de poder impugnar la resolución que no lo ratifica, a lo que se suma que dicha decisión no cuente con fundamentos, los que permitirían al magistrado y a la sociedad en general conocer los motivos de la decisión. Esto evidentemente contradice las garantías establecidas en la propia norma constitucional, como en los instrumentos internacionales sobre la materia. Esto último se debe a la inexistencia, y esto es otro aspecto cuestionable, de causas específicas que determinen la no ratificación del magistrado[58].

III. RESULTADOS DE LOS PROCESOS DE RATIFICACIÓN DE MAGISTRADOS

Conforme se puede observar en los cuadros siguientes, la labor de ratificación del Consejo ha sido desarrollada a plenitud entre 2001 y 2002, habiendo en dicho lapso sometido a proceso de ratificación a un total de 721 magistrados, quedando para 2003 pocos casos de magistrados que habrían de pasar por este proceso.

Los resultados de dicho proceso, podemos observarlos en los siguientes cuadros:

Durante 2001 fueron sometidos a ratificación un total de 364 magistrados, de los cuales el 39% no fue ratificado (cuadro Nº 6).

Cuadro Nº 6
BALANCE DEL PROCESO DE RATIFICACIÓN DE MAGISTRADOS (2001)[59]

Nivel de magistrados	Evaluados	Ratificados	No ratificados
Todos los niveles	364	221	143 (39%)

Fuente: Consejo Nacional de la Magistratura.
Elaboración: Equipo de investigación.

Si bien el porcentaje de magistrados no ratificados es considerable, podemos observar que existe una diferencia según se trate del Poder Judicial o del Ministerio Público. El cuadro Nº 7 muestra que el porcentaje es mucho mayor en el caso del Poder Judicial (44%) y dentro de dicha institución, son los magistrados de mayor jerarquía los que mayormente no han sido ratificados (vocales supremos y vocales superiores). En cambio los jueces de primera instancia, o especializados, tienen un índice menor de no ratificación.

58 Mantenemos esta opinión a pesar de que, como se detallará líneas más adelante, recientemente el Tribunal Constitucional no ha considerado que el proceso de ratificación vulnere derechos fundamentales de los ciudadanos.
59 Corresponde a las 5 fases de ratificación desarrolladas durante ese año.

Cuadro Nº 7
RESULTADO DEL PROCESO DE RATIFICACIÓN DE MAGISTRADOS PODER JUDICIAL (2001)

Nivel de magistrados	Evaluados	Ratificados	No ratificados
Vocales supremos	20	10	10 (50%)
Vocales superiores	46	17	29 (61%)
Juez especializado	66	46	20 (30%)
Juez de paz letrado	36	20	16 (44%)
	168	**93**	**75 (44%)**

Fuente: Consejo Nacional de la Magistratura.
Elaboración: Equipo de investigación.

Por su parte, el Ministerio Público muestra un porcentaje mucho menor de magistrados no ratificados (35%), siendo también en esta institución que los de mayor jerarquía tuvieron un mayor índice de no ratificación.

Cuadro Nº 8
RESULTADO DEL PROCESO DE RATIFICACIÓN DE MAGISTRADOS MINISTERIO PÚBLICO (2001)

Nivel de magistrados	Evaluados	Ratificados	No ratificados
Fiscales supremos	3	1	2
Fiscales adjuntos supremos	5	2	3
Fiscales superiores	15	8	7
Fiscales adjuntos superiores	9	4	5
Fiscales provinciales	38	26	12
Fiscales adjuntos provinciales	126	87	39
	196	**128**	**68 (35%)**

Fuente: Consejo Nacional de la Magistratura.
Elaboración: Equipo de investigación.

En el año 2002 se evaluó a un total de 357 magistrados, siendo el porcentaje de no ratificados (30%) menor que en el año anterior, pero manteniendo un nivel significativo (cuadro Nº 9).

Cuadro Nº 9
BALANCE DEL PROCESO DE RATIFICACIÓN DE MAGISTRADOS (2002)[60]

Nivel de magistrados	Evaluados	Ratificados	No ratificados
Todos los niveles	357	250	107 (30%)

Fuente: Consejo Nacional de la Magistratura.
Elaboración: Equipo de investigación.

El cuadro Nº 10 nos muestra que a diferencia del año anterior, el Poder Judicial ha tenido un porcentaje de magistrados no ratificados (29%) menor que el del promedio y del propio Ministerio Público. Pero, nuevamente se observa que son los vocales superiores quienes tienen un mayor índice de no ratificación. En el otro extremo se ubican los jueces de paz letrados, que con un 8% son los que presentan un menor índice de no ratificación.

Cuadro Nº 10
RESULTADO DEL PROCESO DE RATIFICACIÓN DE MAGISTRADOS PODER JUDICIAL (2002)

Nivel de magistrados	Evaluados	Ratificados	No ratificados
Vocales superiores	107	68	39 (36%)
Juez especializado	131	98	33 (25%)
Juez de paz letrado	12	11	1 (8%)
	250	**177**	**73 (29%)**

Fuente: Consejo Nacional de la Magistratura.
Elaboración: Equipo de investigación.

La tendencia a que los magistrados de mayor jerarquía sean quienes en mayor porcentaje no sean ratificados, se confirma en el caso

60 Corresponde a las 4 convocatorias a ratificación desarrolladas durante ese año.

del Ministerio Público, en donde se puede observar que mientras el índice para los fiscales superiores es del 46%, en el caso de los fiscales provinciales es muy inferior (27%).

Cuadro Nº 11
RESULTADO DEL PROCESO DE RATIFICACIÓN DE MAGISTRADOS MINISTERIO PÚBLICO (2002)

Nivel de magistrados	Evaluados	Ratificados	No ratificados
Fiscales supremos	1	1	0 (0%)
Fiscales superiores	35	19	16 (46%)
Fiscales provinciales	66	48	48 (57%)
Fiscales adjuntos provinciales	5	5	0 (0%)
	107	**73**	**34 (32%)**

Fuente: Consejo Nacional de la Magistratura.
Elaboración: Equipo de investigación.

Es evidente que la ratificación se ha constituido en el mecanismo por excelencia para retirar del Poder Judicial y del Ministerio Público a una serie de magistrados que podían ser catalogados como faltos de competencia o con conductas inadecuadas para el cumplimiento de su rol.

Ello es evidente si se considera que entre 2001 y 2002, mediante este mecanismo, el Consejo ha sacado de sus cargos a un total de 250 magistrados, cifra inmensamente superior a los 9 magistrados que fueron objeto de destitución por el Consejo durante el mismo período.

El alto porcentaje de magistrados no ratificados se explica, qué duda cabe, por el hecho de que tanto el Poder Judicial como el Ministerio Público, se habían convertido en los últimos años en instituciones controladas políticamente por el régimen fujimorista, por lo que la necesidad de sacar a aquellos magistrados que habían evidenciado un sometimiento al régimen era considerada una necesidad impostergable.

Adicionalmente a ello, según los Consejeros entrevistados, había que considerar el hecho de que los magistrados evaluados mostraban una inadecuada preparación profesional para el cargo, lo que se evidenciaba en su producción judicial y la escasa preparación mostrada.

No obstante reconocer la necesidad y legitimidad de la ratificación, que como hemos observado es una institución existente desde hace mucho en nuestro país, debe indicarse que existen serios cuestionamientos a la amplia discrecionalidad y extremada reserva que se muestran en dichos procesos.

Ello ha llevado a que la Defensoría del Pueblo haya emitido recientemente una resolución[61], atendiendo a una serie de quejas presentadas contra el Consejo Nacional de la Magistratura por algunos magistrados sometidos a dicho proceso. En dicha la resolución se cuestionaba la ratificación por:

- La ausencia de motivación en las resoluciones y la omisión de entrega de información referida a las evaluaciones (como las videograbaciones de las entrevistas personales), lo que impide tener elementos de juicio que permitan dilucidar en qué medida aspectos como los reseñados habrían sido determinantes en la decisión de los Consejeros.
- Se afectaba el principio de dignidad de la persona y de su proyecto de vida, al no dárseles la oportunidad de conocer porqué se truncaba su carrera profesional en la Magistratura.
- Se vulneraba el debido proceso, especialmente en los casos de magistrados que no fueron oídos en el proceso de ratificación.
- La inconstitucionalidad e ilegalidad de procesos a magistrados que no habían cumplido siete años de ejercicio de la función.

61 Resolución Defensorial N° 038-2002/DP de Lima, 28 de noviembre de 2002.

• El incumplimiento del principio de interdicción de la arbitrariedad.

• La puesta en riesgo de la garantía de independencia judicial.

• El incumplimiento del deber de permitir el acceso a la información pública.

En tal sentido, la Defensoría del Pueblo recomendó al Congreso de la República que apruebe la propuesta contenida en el proyecto de ley de reforma de la Constitución que suprime la facultad de ratificación del Consejo; pero en tanto no se dé la reforma constitucional, se aprueben normas para garantizar el derecho de los magistrados a conocer las causas de las decisiones. Asimismo, que se apruebe una norma que permita que los magistrados no ratificados mediante resoluciones inmotivadas, puedan presentar un recurso de reconsideración.

Por su parte, al Consejo se le exhortó a suspender los procesos de ratificación hasta que se adecuen a los principios de interdicción de la arbitrariedad y cuenten con las garantías del debido proceso, especialmente el derecho a la motivación de las resoluciones; el entregar la información en su poder y el derogar el párrafo final del artículo 8 del Reglamento de Evaluación y Ratificaciones respecto de la reserva de las grabaciones de las entrevistas.

Asimismo, se orientó a los magistrados no ratificados a interponer demandas de amparo o de habeas data; en caso de que por la vía judicial interna no obtuvieran la reparación de sus derechos afectados, pudiendo acudir a los organismos internacionales.

Asimismo, los magistrados no ratificados han presentado acciones de garantía para lograr la revisión de la no ratificación realizada por el Consejo. En tal sentido, el Tribunal Constitucional, en una sentencia de diciembre de 2002[62], ha declarado fundada la demanda de un magistrado no ratificado, al considerar que el computo de los siete años realizado por el Consejo no era el adecuado, ya que para dicho plazo no debería considerarse únicamente la fecha en que se realizó el nombramiento sino el plazo efectivo en el cual el magistrado se desempeñó como tal. La sentencia ordena al Consejo reexpedir el título de magistrado al demandante y reponerlo en el cargo.

Ante estas críticas, los Consejeros han aceptado la existencia de algunas deficiencias en la legislación vigente, especialmente en lo que se refiere a la insuficiente fundamentación de sus resoluciones de no ratificación[63].

62 Exp. N.° 2409-2002-AA/TC, demandante Diodoro Antonio González Ríos, del 7 de diciembre de 2002.

63 Posteriormente a la elaboración del presente informe, el 27 de enero de 2003, el Tribunal Constitucional dicta sentencia en el Expediente Nº 1941-2002-AA/TC, respecto de una acción de amparo presentada por el magistrado Luis Felipe Almenara Bryson por no ser ratificado, argumentando que dicha decisión vulneró diversos derechos. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado importantes conclusiones a considerar:

a) Sobre la revisión judicial de las resoluciones del Consejo.- Si bien el artículo 142 de la Constitución establece que no pueden revisarse dichas resoluciones, el Tribunal entiende que ello supondría considerar al Consejo como un ente autárquico y carente de control jurídico en el ejercicio de sus atribuciones. Así, concluye indicando que se encuentra facultado para analizar, mediante una acción de amparo, la supuesta vulneración de derechos constitucionales.

b) Sobre el derecho "a la permanencia en el servicio mientras se observe conducta e idoneidad propias de la función" (artículo 146, inciso 3, de la Constitución).- Según en Tribunal, la garantía de la permanencia se extiende por siete años, dentro de los cuales el juez o fiscal no puede ser removido, a no ser que no haya observado conducta e idoneidad propias de la función, o esté comprendido en el cese por límite de edad, pero al culminar dichos años, el derecho de permanecer en el cargo se relativiza, teniendo sólo el derecho expectativo de poder continuar en el ejercicio del cargo en tanto logre ser ratificado.

c) Respecto del derecho de defensa.- Según el Tribunal Constitucional, el estado de indefensión opera cuando a una persona se le atribuye la comisión de un acto u omisión antijurídicos y se le sanciona sin permitirle ser oído o formular sus descargos con las debidas garantías. Pero, ese no es el caso del proceso de ratificación en tanto el mismo no tiene por finalidad pronunciarse sobre actos u omisiones antijurídicas que pudiera haber cometido el recurrente, por lo que la validez de la decisión final no depende del respeto del derecho de defensa. Asimismo, que la decisión de no ratificar es una sanción disciplinaria, en tanto la ratificación es un voto de confianza o de no confianza, siendo una apreciación personal de conciencia, que se objetiva en la suma de votos (favorables o desfavorables) emitidos por los Consejeros con reserva.

d) Sobre la falta de motivación de la resolución de no ratificación.- Se indica que no todo acto administrativo expedido al amparo de una potestad discrecional debe estar motivado, como el caso de la elección o designación de ciertos funcionarios públicos. En tanto la ratificación es un voto de confianza, expresada en una decisión de conciencia de los miembros del Consejo, no se requiere de motivación, sino sólo que se adapte al proceso establecido en la legislación para ello. Pero, el Tribunal sí reconoce el deber del Consejo de entregar toda la información disponible sobre la materia a las personas interesadas.

e) Sobre la no posibilidad de los magistrados no ratificados de reingresar el Poder Judicial o el Ministerio Público.- La sentencia indica que en tanto la no ratificación no implica una sanción, dicha prohibición es incongruente con la naturaleza de la ratificación y contra el propio texto constitucional, que en el literal "d" del inciso 24), del artículo 2 señala que "nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley". Por ello, exhorta sobre la necesidad de una reforma constitucional que defina mejor los contornos de la institución, y dispone que en tanto ello suceda, los magistrados no ratificados no están impedidos de postular nuevamente al Poder Judicial o al Ministerio Público.

D. OTRAS FUNCIONES REGULARMENTE ASIGNADAS AL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

Regularmente se considera que un Consejo de la Magistratura debería cumplir otras funciones, además de las señaladas, como ser la administración del Poder Judicial, la administración financiera del Poder Judicial, la elaboración del Presupuesto del Poder Judicial o la Escuela Judicial. Pero, como hemos observado, ello no sucede en el caso peruano, estando dichas funciones atribuidas a órganos del propio Poder Judicial y a la Academia de la Magistratura.

Para entender la asignación de dichas funciones, a continuación presentamos de manera resumida el desarrollo legislativo sobre la materia.

D.1. LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL

La Ley Nº 27.465, del 29 de mayo de 2001, que modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial, regula diversos órganos de gobierno del Poder Judicial, atribuyéndoles a cada uno de ellos funciones propias:

a. El Presidente del Poder Judicial. Quien tiene la categoría de un titular de un poder del Estado y como principales atribuciones:

- Representar al Poder Judicial.
- Convocar y presidir la Sala Plena de la Corte Suprema.
- Disponer la ejecución de los acuerdos adoptados por la Sala Plena de su Corte.
- Ejercer la titularidad del pliego del presupuesto del Poder Judicial.
- Designar a los vocales integrantes de las Salas Especializadas de la Corte Suprema.
- Designar a los vocales supremos para cargos especiales.

El cargo es asumido por quien sea elegido como presidente de la Corte Suprema, elección que se realiza con la votación de los vocales titulares de la Corte Suprema. Así, el vocal elegido asume los dos cargos de manera simultánea.

Como se detalla más adelante, el mismo vocal también asume la presidencia del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.

b. La Sala Plena de la Corte Suprema. Integrada por los vocales supremos, teniendo, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Aprobar la política general del Poder Judicial, la cual a su vez es propuesta por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.
- Elegir, entre sus magistrados jubilados o en actividad, a su representante ante el Jurado Nacional de Elecciones. Asimismo, elegir al representante ante el Consejo Nacional de la Magistratura.
- Sistematizar y difundir la jurisprudencia de sus Salas Especializadas y disponer la publicación trimestral de las ejecutorias que fijen principios jurisprudenciales, los que son de obligatorio cumplimiento en todas las instancias judiciales.
- Designar a los vocales supremos integrantes del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, así como el vocal jefe de la Oficina de Control de la Magistratura.
- Ejercer el derecho a iniciativa legislativa.

c. El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial. El cual se encuentra integrado por:

- El presidente del Poder Judicial, quien lo preside y tiene voto dirimente.
- Dos vocales supremos titulares elegidos por la Sala Plena de la Corte Suprema.
- Un vocal superior titular en ejercicio, elegido por los presidentes de Cortes Superiores de Justicia de entre los candidatos propuestos por cada Sala Plena de Corte Superior.
- Un juez titular especializado o mixto. Para su designación los jueces especializados o

mixtos titulares de cada distrito judicial eligen a un representante, reunidos todos estos representantes eligen al juez.

• Un representante elegido por la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú.

El cargo de cada integrante dura dos años, teniendo (mientras se encuentren en el ejercicio del mismo) idénticas prerrogativas, categorías y consideraciones que los vocales supremos.

Las principales funciones y atribuciones del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial son:

• Proponer a la Sala Plena de la Corte Suprema la política general del Poder Judicial y aprobar el plan de desarrollo del mismo.

• Fijar el número de vocales supremos titulares, determinar el número de Salas Especializadas Permanentes y excepcionalmente el número de Salas Transitorias de la Corte Suprema.

• Aprobar el proyecto de presupuesto del Poder Judicial (propuesto por la Gerencia General) y ejecutarlo una vez aprobado.

• Resolver en última instancia las reclamaciones contra los acuerdos y resoluciones de los Consejos Ejecutivos Distritales; las medidas de apercibimiento, multa y suspensión impuestas por la Oficina de Control de la Magistratura, en contra de los magistrados. También resolver los asuntos relativos a traslados de magistrados, funcionarios y demás servidores.

• Aprobar el Cuadro de Términos de la Distancia, así como revisar periódicamente el valor de los costos, multas y depósitos, y otros que se establezcan en el futuro.

• Absolver las consultas administrativas de las Salas Plenas de los Distritos Judiciales.

• Designar, entre otros funcionarios, al gerente general del Poder Judicial y al jefe de la Oficina de Inspectoría General del Poder Judicial.

• Proponer a la Sala Plena de la Corte Suprema, excepcionalmente, la distribución de causas entre las Salas Especializadas, para descongestionar la carga judicial, pudiendo conformar Salas Transitorias hasta por tres meses.

• Asegurar la habilitación y adecuación de locales judiciales, en los que funcionen los órganos jurisdiccionales, así como disponer y supervisar el desarrollo de los sistemas de informática.

• Celebrar convenios de cooperación e intercambio con entidades nacionales o extranjeras, para asegurar el financiamiento de sus programas y el cumplimiento de sus fines.

• Coordinar con la Academia de la Magistratura actividades de capacitación para los magistrados.

• Asegurar el pago de las remuneraciones de los magistrados y los servidores del Poder Judicial.

• Crear y suprimir Distritos Judiciales, Salas de Cortes Superiores y Juzgados, Salas Superiores descentralizadas en ciudades diferentes de las sedes de los Distritos Judiciales. Reubicar Salas y Juzgados, aprobando la demarcación de los Distritos Judiciales y la modificación de su competencia territorial, pudiendo excepcionalmente incorporar Salas especializadas y Juzgados especializados o mixtos con competencia supraprovincial.

• Aprobar el Reglamento para la organización y realización de los procesos electorales del Poder Judicial, así como el Reglamento de Organización y Funciones del Poder Judicial.

• Definir las políticas para la concesión de los servicios conexos y complementarios a la administración de justicia.

d. La Gerencia General del Poder Judicial. Órgano ejecutivo, técnico y administrativo a cargo la ejecución, coordinación y supervisión de las actividades administrativas no jurisdiccionales del Poder Judicial. Depende del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y está a cargo del gerente general, que tiene un mandato igual al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial[64]. Su cargo tiene la condición de funcionario de confianza.

64 El gerente general asiste a las sesiones del Consejo Ejecutivo, con voz pero sin voto, y actúa como secretario de este órgano.

D.2. LA ACADEMIA DE LA MAGISTRATURA

Organismo creado por la Constitución de 1993, que es regulado por su ley orgánica, Ley Nº 26.335 del 21 de julio de 1994, la que establece que la institución forma parte del Poder Judicial, pero goza de autonomía administrativa, académica y económica[65], teniendo como finalidad:

• Formar académicamente a los aspirantes a cargos de magistrado del Poder Judicial o el Ministerio Público.

• Capacitar académicamente para los ascensos de los magistrados.

• Actualizar y perfeccionar a los magistrados.

Se encuentra organizada por órganos rectores (el Consejo Directivo), ejecutivos (director general, director académico y secretario administrativo) y de apoyo (Comité Consultivo).

El Consejo Directivo, el más alto órgano de la Academia, se encuentra integrado por siete Consejeros designados del siguiente modo[66]:

• Tres por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.

• Dos por la Junta de Fiscales Supremos del Ministerio Público.

• Uno por el Consejo Nacional de la Magistratura.

• Uno por la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados de la República.

Es requisito para ser designados como Consejeros el ser personas con altas calidades morales y con experiencia en la Magistratura o en el ejercicio profesional o en la docencia universitaria, no menor de doce años. La designación es por un período de dos años, que puede ser renovado, no estando sujeto a mandato imperativo. El presidente del Consejo es elegido por la mayoría del número legal de sus miembros por un período de dos años.

El Consejo Directivo aprueba la política general de la Academia, el plan anual de actividades, los reglamentos internos, los planes de estudio y el proyecto de presupuesto. También nombra y remueve al director general, al director académico y al secretario administrativo de la Academia.

El director general es designado, previo concurso, por un período de tres años, debiendo tener título de abogado y haber ejercido la profesión o la magistratura o la docencia universitaria por ocho años. Es quien dirige la Academia y la representa, teniendo autonomía en el ejercicio de sus funciones. Administra los recursos de la Academia.

El director académico y el secretario administrativo son nombrados por el Consejo Directivo, a propuesta del director general, siendo cargos de confianza, teniendo como requisitos el tener título de abogado y haber ejercido la profesión o la magistratura o la docencia universitaria por un período no menor de cinco años. El director académico es quien formula y desarrolla el plan de estudios y dirige las actividades académicas. Por su parte, el secretario administrativo ejecuta las actividades de gestión administrativa.

El Comité Consultivo es designado por el Consejo Directivo a propuesta del director general, debiendo ser sus integrantes profesores universitarios, correspondiéndole emitir opinión y absolver las consultas que le formule el director general. En cuanto al Consejo Académico, está integrado por todos los profesores de la Academia y los delegados de los alumnos.

Respecto del proceso de selección de magistrados, la Academia de la Magistratura[67] se encuentra a cargo de:

65 Constituyen recursos de la Academia: Los recursos que le asigne la Ley Anual de Presupuesto, las donaciones que reciba (las que gozan de las disposiciones tributarias relativas a las universidades), los recursos generados por ingresos propios y los aportes de la Cooperación Técnica Internacional.
66 También integra el Consejo, sólo con derecho a voz, el director general de la Academia.
67 La Academia está facultada para celebrar convenios con universidades y Centros de Estudios Superiores nacionales o extranjeros, para la ejecución de sus programas académicos.

• La admisión a programas de formación académica de los aspirantes a magistrados mediante concurso público de méritos que comprende la evaluación de los antecedentes profesionales y académicos, así como los calificativos que ellos obtienen en las pruebas de conocimiento que al efecto rindan ante la Academia.

• La admisión a los programas de capacitación académica para ascender en las respectivas carreras judiciales, efectuándose por concurso público de méritos que comprende pruebas de conocimientos como la consideración de los calificativos que hubieren obtenido los postulantes en los programas de actualización y perfeccionamiento. La postulación es libre para los magistrados que tuvieren interés.

Quienes concluyan satisfactoriamente los estudios quedan habilitados para postular a los cargos ante el Consejo Nacional de la Magistratura, el que toma en cuenta el orden de méritos que aparece de los calificativos otorgados por la Academia.

CONCLUSIONES

Como se ha podido observar, respecto del Poder Judicial, tanto su propia administración, su administración financiera y la elaboración del presupuesto corresponden a los diversos órganos de gobierno.

Si bien se evidencia en la legislación un intento por separar el aspecto administrativo del jurisdiccional, queda claro que en la conformación de todos los órganos señalados tiene un fuerte protagonismo el presidente de la Corte Suprema (lo que es evidente por la cantidad de cargos simultáneos que ocupa) y la misma Corte Suprema.

No obstante es destacable la existencia de la figura del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, el que entre otras funciones aprueba el proyecto de presupuesto y lo ejecuta una vez aprobado. Esta instancia intenta ser un espacio plural, con representantes de las diversas instancias de la Magistratura, en donde se definan aspectos centrales del Poder Judicial. Lo mismo puede decirse de la Gerencia General, que intenta encargarse de todo el aspecto administrativo del Poder Judicial.

En cuanto a la labor de la Escuela Judicial, la misma se encuentra a cargo de la Academia de la Magistratura. Si bien la norma establece niveles de autonomía de esta institución, es evidente que en su conformación se observa una fuerte incidencia de las máximas instancias del Poder Judicial y del Ministerio Público, los que en conjunto designan a cinco de los siete Consejeros que integran su Consejo Directivo. En este caso el Consejo Nacional de la Magistratura nombra a un Consejero.

CONCLUSIONES FINALES

1. Respecto del Origen y Funcionamiento del Consejo Nacional de la Magistratura en el Perú

1.1. La figura del Consejo Nacional de la Magistratura tiene antecedentes en la figura del Consejo Nacional de Justicia, creado por el gobierno militar durante 1969.

1.2. Si bien desde dicha fecha a la actualidad se ha mantenido la figura, ha existido una constante variación en lo que respecta a su conformación y atribuciones. En tal sentido puede afirmarse que el modelo previsto en la Constitución de 1993 es el más desarrollado en dichos aspectos.

1.3. No obstante, es evidente que hasta finales de 2000, el Consejo Nacional de la Magistratura no pudo hacer uso pleno de sus atribuciones, en tanto que desde el inicio de su funcionamiento, en 1994, vio seriamente limitada su actuación tanto por el recorte legal de dichas atribuciones como por la intervención política respecto de los propios Consejeros (especialmente desde 1998).

2. Respecto de las Atribuciones y Conformación del Consejo Nacional de la Magistratura

2.1. La conformación del Consejo, así como la forma como son elegidos los Consejeros, aseguran, teóricamente, un adecuado nivel de independencia del Consejo respecto del poder político. Pero, como pudo observarse durante la década pasada, en caso de existir la voluntad del régimen de turno, es posible que la actividad del Consejo pueda ser influenciada.

No obstante, resulta adecuado mantener la actual regulación sobre la conformación y elección vigentes, siendo cuestionable la propuesta de reforma constitucional que permite la intervención de Consejeros elegidos directamente por los poderes políticos.

2.2. Un aspecto positivo del actual Consejo, es que se garantiza un nivel de representatividad y pluralismo en sus integrantes, como puede observarse en el hecho de que profesionales no abogados pueden acceder a él. Asimismo, el sistema de elección, mediante votación de todos los componentes de las instituciones que designan a los Consejeros, permite que pueda llegar a dicho cargo cualquier persona que cumpla con los requisitos legales, lo que adicionalmente no evidencia formas de discriminación.

2.3. El nivel de autonomía frente a otros poderes, es un elemento positivo del Consejo Nacional de la Magistratura. Asimismo, debe de considerarse la claridad de sus funciones, que si bien no son todas las que tienen otros Consejos en la legislación comparada, son las suficientes para tener un rol protagónico en la selección y evaluación de magistrados.

A ello se agrega que en el caso de nuestro país, el Consejo tiene como facultad el elegir a quienes han de desempeñar la dirección de instituciones que, como la ONPE o RENIEC, tienen participación en los procesos electorales y en la vida cotidiana de los ciudadanos. Ello incrementa la relevancia del Consejo en la vida nacional del país.

2.4. Durante las entrevistas se ha podido constatar la existencia de una claridad en los Consejeros respecto del rol que han de desempeñar, las funciones que se les han encomendado y especialmente el poder que tiene la institución. Por lo tanto puede decirse que existe una claridad sobre la política institucional, a la vez que una apertura frente a la crítica que se les realiza.

3. Respecto del Sistema de Selección de Magistrados

3.1. El evaluar y seleccionar a los postulantes a los cargos de magistrados es una de las atribuciones de mayor importancia para el Consejo, siendo la primera vez en la historia de nuestro país que esta institución tiene dicha facultad de modo pleno.

3.2. El sistema de selección, a nivel normativo, garantiza de modo adecuado la transparencia, acceso igualitario, el debido proceso y la imparcialidad de los encargados de la selección.

No obstante, se han podido observar algunas críticas respecto del reciente proceso de selección. En tal sentido debe considerarse que, debido al número de postulantes y plazas a cubrir, en determinados casos la evaluación del curriculum vitae o el examen escrito no han podido ser lo suficientemente personalizados o no han respondido a la necesidad de cada plaza.

Es en la entrevista personal en donde se han observado deficiencias tanto normativas como empíricas respecto de la objetividad de la evaluación. Efectivamente, esta etapa es la que se presta a un alto nivel de discrecionalidad por los Consejeros. En tal sentido, resulta necesario realizar una revisión de la legislación, a fin de garantizar que al igual que en las otras etapas, la selección se base en criterios claros.

3.3. La selección y nombramiento de magistrados ha sido una de las funciones más visibles del Consejo durante los últimos dos años, habiendo logrado reducir de modo dramático el porcentaje de magistrados provisionales. Ello se constituye en un elemento que puede permitir la consolidación de una magistratura independiente.

4. Respecto del Sistema Disciplinario y de Destitución

4.1. El sistema de control disciplinario en el sistema de administración de justicia peruano no se encuentra unificado, participando de él instancias pertenecientes al Poder Judicial y el Ministerio Público, así como el Consejo Nacional de Magistratura, el cual únicamente interviene en el caso en que se evalúe la destitución de un magistrado.

Esta diversidad es inadecuada, siendo recomendable que exista un único sistema disciplinario, el cual debería de hallarse bajo el control del Consejo.

4.2. Al procedimiento de destitución de los magistrados se le pueden realizar algunas observaciones. En primer lugar, respecto de la imparcialidad del ente que decide la destitución, debe considerarse que en el Pleno del Consejo participan también los Consejeros que integran la Comisión que investiga la denuncia contra el magistrado. Asimismo, sería necesario revisar los supuestos de destitución.

No obstante, no han existido serios cuestionamientos de los magistrados respecto de esta labor, siendo considerable el número de aquellos que durante estos años han sido objeto de destitución.

4.3. El número de magistrados destituidos es escaso frente a las innumerables quejas que se presentan contra ellos en los órganos de control interno del Poder Judicial y del Ministerio Público. Ello puede explicarse por el hecho de que el Consejo no dirige la integralidad del sistema disciplinario.

4.4. Respecto de las deficiencias del proceso de destitución, en la actualidad el Consejo se encuentra modificando su Reglamento, a fin de que se adecue a las garantías básicas del debido proceso.

5. Sobre el Sistema de Ratificación

5.1. Este es uno de los aspectos más cuestionables del Consejo de la Magistratura, debido a la vulneración de aspectos centrales del debido proceso, como el de defensa y la fundamentación de la resolución que da por no ratificado a un magistrado. Aun cuando es necesario recordar que no se trata de una figura novedosa en la legislación peruana, existiendo desde la Constitución de 1920, que asignaba dicha función a la Corte Suprema.

Efectivamente, la ratificación es la función en donde la discrecionalidad de los Consejeros se manifiesta de mejor manera, al no existir criterios claros que determinen las causales por las que el magistrado será objeto de la separación del Poder Judicial o del Ministerio Público. Lo que es más grave, las decisiones adoptadas por el Consejo respecto de algunos magistrados parecen deslizar la posibilidad de que los criterios hayan sido de orden moral, político o de opción sexual, lo que evidenciaría una práctica discriminatoria.

5.2. Si bien es necesario un sistema de evaluación de la actividad de los magistrados, que sea complementario al sistema disciplinario, es evidente que la forma en la que se ha legislado esta atribución constitucional y cómo se ha desarrollado en la práctica no ha resultado ser la más adecuada.

Por ello resulta recomendable la modificación de la regulación de la figura de la ratificación, para que se adecue a las normas básicas del debido proceso, o su eliminación, dando paso a un sistema disciplinario único, que se encuentre a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura.

5.3. En el proceso de ratificación se observa un alto índice de magistrados no ratificados, lo que se explica por el contexto político en el que se ha desarrollado esta función, así como un criterio estricto del Consejo para retirar del Poder Judicial y del Ministerio Público a los magistrados que consideraba no capacitados para dicho cargo.

5.4. Se observa que el mayor índice de magistrados no ratificados se encuentra en las más altas jerarquías; esto es, entre los vocales o fiscales supremos o superiores.

5.5. Las deficiencias del proceso de ratificación han derivado en serios cuestionamientos desde un sector de los magistrados, así como el pronunciamiento de instituciones como la Defensoría del Pueblo o el Tribunal Constitucional, lo que ha motivado un arduo debate respecto de la naturaleza de dicha figura y los mecanismos que se han de implementar.

6. Sobre Otras Funciones Relacionadas con el Consejo de la Magistratura

6.1. En el sistema peruano se han asignado funciones, que regularmente son del Consejo de la Magistratura, a diversos órganos de gobierno del Poder Judicial. Pero ello, de manera alguna, limita la capacidad de actuación del Consejo. Respecto de las funciones de administración, administración financiera y aprobación del proyecto de presupuesto, se puede observar una alta incidencia del presidente de la Corte Suprema, y de la misma Corte Suprema.

6.2. La escuela judicial se encuentra a cargo de la Academia de la Magistratura, instancia que si bien tiene un nivel de autonomía, tiene dentro de su Consejo Directivo una mayoría de representantes del Poder Judicial y del Ministerio Público.

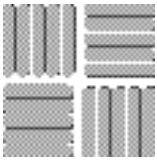
7. Balance General

7.1. El actual Consejo se constituye en una figura novedosa en el sistema de administración de justicia peruana, y ha mostrado, especialmente desde fines de 2000, que puede constituirse en una institución gravitante en la conformación de un real y efectivo poder del Estado, el Poder Judicial.

7.2. Si bien se han podido detectar algunas anomalías o deficiencias, ello de manera alguna ha de derivar en un recorte de sus funciones o en una intromisión del Poder Ejecutivo o Legislativo en su conformación (como lo propone el proyecto de reforma constitucional), ni mucho menos en la eliminación de esta figura. Al contrario, se requiere de un proceso de perfeccionamiento y de mejora.

7.3. Entre los aspectos necesarios a modificar pueden indicarse: el que se le asigne la integralidad del sistema disciplinario; que se adecuen las normas de la ratificación a estándares mínimos que respeten el debido proceso, o que dicha función sea sustituida por una de evaluación permanente de los magistrados, basados en criterios objetivos o que limiten la extrema discrecionalidad del actual sistema de ratificación.

7.4. Considerando que el debate del Consejo aún se reduce a un círculo muy pequeño de académicos o de magistrados, resulta necesario que el mismo diseñe una línea de trabajo dirigida a la divulgación de su labor y debate sobre la importancia de mantener la institución, promoviendo de esta manera una mayor participación de la sociedad civil en el sistema de justicia. •



Informe Comparativo

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

por
Sebastián Tedeschi
Soledad Pujó
Demián Zayat
Verónica Torgovnick

I. INTRODUCCIÓN

A mediados de la década del '90 todos los países en estudio habían recuperado el sistema democrático siguiendo diferentes procesos. En ese sentido es difícil trazar una mirada lineal equivalente a todos los países. Sin embargo en estas naciones, luego del período de dictaduras militares o aún con gobiernos civiles pero manteniendo en vigencia la doctrina de la seguridad nacional, se desarrolló una corriente democratizadora que implicó revisar no sólo los instrumentos del sistema político, sino también las practicas de otras instituciones como el sistema educativo y el sistema judicial.

En el ámbito del Poder Judicial se desarrolló en América Latina un proceso de reforma que ha incluido la incorporación en algunos países de un tribunal constitucional, la reforma del proceso penal, el rol del Ministerio Público y la revisión de los sistemas de selección, capacitación, disciplina y remoción de magistrados. Asimismo, comenzó a entenderse la política judicial como un tema en el cual debían incursionar, no sólo los jueces sino todos los sectores de la sociedad y los actores del sistema político institucional.

El cambio institucional que se operó en los países en estudio con la implementación de esta nueva institución llamada *Consejo de la Magistratura* o *Consejo de la Judicatura* -de acuerdo al país- respondió, por un lado, a la preocupación que se manifestó en distintos sectores de la sociedad civil acerca de la falta de independencia del Poder Judicial y, por otro, al marco de las reformas estructurales de la economía impulsados por los organismos multilaterales de crédito.

Los juicios por la represión ilegal en algunos países y los crecientes cuestionamientos a funcionarios públicos y las denuncias de corrupción en otros, funcionaron como un primer indicador del grado de independencia e idoneidad del Poder Judicial, de su rol como poder controlante de los otros poderes y de su grado de compromiso con los nuevos valores democráticos recientemente recuperados, especialmente con la vigencia de los derechos humanos.

En distintos grados y con diversas manifestaciones fue tomando cuerpo la idea de que, en muchos casos, los magistrados tenían ciertos lazos de complicidad con los partidos políticos en cabeza del poder del Estado. El fantasma del *juez amigo* fue haciendo crecer la idea que se debían pensar en nuevas formas de seleccionar, controlar y remover a los miembros de la Judicatura.

Los organismos multilaterales de crédito, especialmente el Banco Mundial durante la década del '90, impulsaron -junto con las reformas estructurales del sistema económico y financiero- cambios sustanciales en la política social y en el sistema judicial. Este impulso tuvo como referencia el propósito de lograr una administración de Justicia más eficiente en términos de celeridad de los procesos y con mayor independencia. Esto último como condición de lograr ciertos niveles de seguridad jurídica, sobre todo en función de los nuevos capitales provenientes de los países centrales que comenzaban a acceder a los nuevos negocios surgidos con la privatización de los servicios públicos esenciales.

Estas son principalmente las dos tendencias que impulsan las reformas en los mecanismos de selección y remoción de magistrados. Estos modelos de inspiración heterogénea provocan, a su vez, una tensión entre dos modelos de juez, que sin ser contradictorios, resaltan de modo diferente dos aspectos del perfil de los magistrados. Por un lado, la sociedad civil reclama la selección de *jueces independientes de los poderes políticos*[1] y, por el otro, -como

1 El concepto de juez independiente del poder político es completamente diferente al concepto de juez apolítico. El Poder Judicial es una forma de ejercicio del poder político. La actividad judicial tiene dimensión política tanto cuando interviene en la asignación de recursos y valores, como cuando aplica las normas jurídicas en relación a los valores políticos de la sociedad recogidos en las Constituciones políticas.

resultado del nuevo paradigma de la eficiencia impulsado por los organismos de crédito- se procura la selección de *jueces más idóneos.*

Estos distintos perfiles que, como antes dijimos, no son contradictorios, pero que resaltan diferentes matices, generaron una tensión en la definición de la nueva institución creada -o recreada en el caso peruano- acerca del nuevo perfil de juez que se persigue.

Existe una correlación que se puede encontrar entre idoneidad, atributo del juez técnico e independencia. Un juez que es más idóneo, es decir técnicamente superior, tiene mejores condiciones para ser independiente. Sin embargo, la idoneidad no ofrece garantías suficientes de independencia y, menos aún, de compromiso con los valores democráticos. Como veremos más adelante, la forma de resolver esta tensión ha sido diferente en los cinco países involucrados.

Cabe destacar que en tanto en ***Argentina, Bolivia, Paraguay*** y ***El Salvador***, la creación de los Consejos de la Magistratura es una experiencia novedosa, en ***Perú*** hay vastos antecedentes de esta institución, aunque con un perfil diferente al actual.

Mientras que en ***Perú*** el diseño actual del Consejo de la Magistratura es fruto de un aprendizaje institucional que tiene como antecedentes diversos intentos a lo largo de las últimas siete décadas, en el resto de los países es una experiencia novedosa, inspirada en los antecedentes de países europeos, que muchas veces se reprodujeron sin tener en cuenta las particulares características de cada sistema político y judicial.

Otra distinción importante es que de los cinco países el único que posee un régimen federal es ***Argentina***, de tal modo que cada provincia -veinticuatro en total- tiene su propia Constitución política y tiene su propio Poder Judicial local. Si bien los poderes judiciales de la mayoría de las provincias ya contaban con un Consejo de la Magistratura, u otro órgano similar, lamentablemente esta experiencia institucional no fue tenida en cuenta al momento de diseñarse el Consejo de la Magistratura Federal.

Se debe destacar que la experiencia de funcionamiento de los Consejos de las Magistratura en los cinco países es bastante reciente. Si bien la mayoría de ellos fueron diseñados con anterioridad a 1995, su puesta en funcionamiento data recién de los últimos cuatro años. Ello opera como limitante en este análisis, toda vez que la mayoría de los magistrados en estos países fueron designados con un sistema de selección y remoción diferente del que aquí se analiza. De todos modos, este trabajo sirve como evaluación de una primera etapa de implementación del nuevo sistema.

Mientras en ***Argentina, Bolivia, Perú*** y ***El Salvador*** los Consejos de la Magistratura son de creación Constitucional, en el caso de Paraguay, su regulación normativa tiene sólo jerarquía legal.

En la mayoría de los países existió una gran demora en la implementación de los Consejos. Una de las razones que se invocó fue la dificultad de poner en funcionamiento una institución nueva. Sin embargo, también se puede atribuir esta demora a la falta de confianza que tuvieron tanto el Poder Judicial como los sectores políticos en la nueva institución, no tanto por sus integrantes, sino más bien como manifestación de su resistencia por dejar atrás viejos privilegios y mecanismos institucionalizados de influencias, sobre todo en la selección de los magistrados.

En esta investigación, la selección de cinco países ha tenido una intencionalidad. ***Argentina*** y ***Paraguay*** forman parte del Cono Sur, con tradiciones institucionales compartidas, Similar situación ocurre con ***Perú*** y ***Bolivia***, dos países que corresponden a una misma región bolivariana o andina con caracteres de identidad regional en común. Finalmente, ***El Salvador*** es un país centroamericano de diferente tradición institucional a los mencionados. Se puede

observar entonces una diversidad de tradiciones político-institucionales representadas que permiten enriquecer el estudio comparado.

En todos los países en estudio, en los últimos años se ha destacado una preocupación cerca de la conveniencia de revisar el funcionamiento de esta nueva institución. Este ha sido un motivo más para prestar atención a esta cuestión y aportar elementos de análisis que permitan mejorar la calidad del debate público sobre el funcionamiento de los Consejos de la Magistratura.

No creemos que haya un modelo preferible de Consejo de la Magistratura. Esta investigación procura simplemente valorar las distintas experiencias destacando aspectos normativos y prácticas preferibles y señalando desaciertos institucionales en la perspectiva de lograr un poder judicial independiente y democrático.

II. SISTEMA GENERAL

En este primer punto se incluyen las consideraciones generales sobre el Consejo de la Magistratura. Esto es, su independencia, composición, e inserción en el sistema institucional. En el Sistema General se incluye la vinculación con los otros poderes y con el mismo Poder Judicial. Se trata de analizar al Consejo como actor institucional en el contexto de las demás instituciones del sistema político.

1. Independencia

El Consejo introduce una modificación sustancial en el modo en que se nombra a los jueces, intentando con esto favorecer a la independencia del Poder Judicial, tanto en su ámbito interno como en el externo[2]. Para que el Consejo pueda cumplir con el propósito para el cual fue creado, debe, a su vez, ser independiente.

Esta independencia del Consejo es entendida como un estado en el cual ningún poder o estamento predomine sobre otro para que, de este modo, ningún poder o estamento sea el que realmente nombre a los jueces, por intermedio del Consejo.

Para evaluar el nivel de independencia de los Consejos de la Magistratura se debe recordar que el fundamento que subyace a su creación es concebir un órgano independiente, no por la parcialidad de cada integrante sino garantizando una conformación que integre un plenario imparcial. Si bien la representación por estamentos puede parecer en un principio como contraria a la imparcialidad y a la independencia, el vínculo representativo de los consejeros con sus estamentos y el equilibrio entre estamentos, restituye la posibilidad de independencia.

La ubicación orgánica de los Consejos de la Magistratura en *Bolivia* y *Argentina* es dentro de la esfera del Poder Judicial. En cambio, en *Paraguay, Perú* y *El Salvador* se consideran órganos independientes. En el caso de *Bolivia* si bien el Consejo está dotado de independencia funcional, la ley lo ubica explícitamente dentro del Poder Judicial. En el caso de *Argentina* si bien la Constitución reformada en 1994 no es clara, lo que ha motivado una extensa polémica[3], la definición que lo integra al Poder Judicial surge de la ley que lo organiza. En *Perú*, la independencia orgánica establecida por la Constitución de 1993, no se vio reflejada hasta el año 2000 cuando cayó el régimen de Fujimori, en cuyo gobierno existió una cooptación del Consejo por parte de Poder Ejecutivo. Por su parte, la ubicación del Consejo de la Magistratura de Paraguay como órgano extrapoder, proviene de la Constitución de 1992.

Para garantizar un marco de independencia para la actuación de los consejeros, es necesario analizar en conjunto la duración del

2 Confr. Marco Teórico de la Investigación.
3 Confr. Informe de Argentina.

cargo, la posibilidad de reelección y la estabilidad de la que gozan. Esto nos dirá si es posible que el Consejo tenga ciertos niveles de independencia o si ya, desde su diseño institucional esta pretensión está altamente condicionada.

Con respecto a la duración de los miembros del Consejo en su cargo, no hay mayores diferencias. En su mayoría promedian entre tres y cinco años. El único caso que es notoriamente diferente es el de ***Bolivia***, cuyos miembros duran diez años en el cargo. La posibilidad de reelección es bien diferente y se manifiesta desde el modelo más restrictivo de tres años sin reelección de ***El Salvador***, hasta el plazo de duración de cuatro años con posibilidad de una reelección de ***Argentina***. A medio camino está la experiencia de ***Perú*** de cinco años con posibilidad de una reelección con un período intermedio. En ningún caso los consejeros gozan del privilegio de la inamovilidad por su calidad de miembros del Consejo.

De la comparación de sistemas hemos rescatado positivamente el criterio de períodos cortos con reelección restringida, como un elemento que no ha obstaculizado la búsqueda de mayor independencia de la institución.

Las formas de embestir la independencia de los Consejos de la Magistratura en los cinco países han sido completamente diferentes, aunque el patrón de conducta de los distintos poderes ha tenido importantes aspectos en común. Desde el punto de vista del diseño normativo, el Consejo de ***Perú*** es el más independiente, sin embargo la forma de vulnerar la previsión normativa fue el retardo en la integración y el consecuente abuso de la situación de emergencia posibilitando, entonces, que el Poder Ejecutivo determinara ampliamente la designación de magistrados. En el caso de ***Argentina***, si bien la proporción de participación que tiene cada estamento es equilibrada, se han detectado mecanismos de filtración de posturas partidarias dentro de la representación de cada estamento, lo que en algún punto frustra el objetivo buscado con la representación estamentaria plural. En el caso de ***Bolivia***, la independencia se ve comprometida gravemente por la conformación del Consejo con sólo cuatro miembros, de los cuales en la actualidad están integrados únicamente dos, ya que los otros dos dejaron el puesto, uno por renuncia y otro simplemente lo abandonó. Su condicionamiento por el poder político de turno frustra completamente su posibilidad de independencia. En el caso de ***Paraguay***, de los siete miembros del Consejo, seis son del mismo partido político, lo que condiciona gravemente la independencia del organismo.

Existen diferentes maneras de condicionar la independencia interna del Consejo. Se ha notado en los países en estudio un elemento en común que consiste en la resistencia que tienen en general las Cortes Superiores para compartir su antigua función de superintendencia. Si bien en algunos países como ***Argentina***, esta función le corresponde constitucionalmente al Consejo de la Magistratura, luego de distintos conflictos la Corte Suprema de Justicia ha avanzado -directa o indirectamente- sobre la administración del personal o la administración financiera.

La idea de sustraer de las Cortes Superiores las funciones de superintendencia, otorgándoselas a los Consejos dotados de independencia orgánica, no ha logrado un estándar aceptable en los países en estudio. Con distintas estrategias, las Cortes no se han replegado a su competencia como superior jurisdiccional, sino que siguen siendo cabeza jerárquica de los poderes judiciales en todas sus funciones.

A pesar de ello, la experiencia relevada nos hace valorar positivamente lo realizado. Sin bien estamos distantes de un grado aceptable de independencia, el camino recorrido va en esa dirección. Un objetivo cercano consiste en recortar el nivel de competencias de las Cortes Superiores, a fin de lograr un mayor aprovechamiento de la institución de los Consejos.

2. Pluralismo

Entendemos que un Consejo de la Magistratura pluralista, favorece un ejercicio más democrático de toma de decisiones en materia de selección, disciplina y remoción de magistrados. Sin embargo, en la medida que los distintos sectores sociales, especialmente los más relegados, no tengan mayor injerencia en el ámbito donde se define el perfil de los jueces, seguiremos teniendo un Poder Judicial abstraído de los problemas de estos sectores y, por tanto, menos democrático.

Para evaluar el grado de pluralismo de los Consejos tuvimos en cuenta las posibilidades de acceso que tienen los diferentes grupos de una sociedad al cargo de consejero. El primer aspecto analizado fue el grado de pluralismo ideológico, esto es, que las estructuras permitan la disparidad de ideas, el debate interno, las tensiones propias de los diferentes modos de concebir al mundo y al derecho. Este primer aspecto fue analizado en íntima vinculación con la "independencia interna" u "horizontalidad". Si bien nosotros nos referimos aquí al Consejo de la Magistratura, decimos que el pluralismo del Consejo propicia una selección amplia y diversa de magistrados, que es en definitiva lo que nos interesa averiguar.

El segundo aspecto analizado fue el grado de participación de la sociedad civil en el Consejo como garantía de pluralismo ideológico. Si bien es cierto que podría existir un Consejo de la Magistratura ideológicamente pluralista sin la intervención de la sociedad civil en la designación de sus candidatos, consideramos que su participación constituye uno de los mecanismos propios de la democracia que lo fortalece.

El estudio sobre el nivel de pluralismo se hace en un contexto signado por la crisis de las instituciones representativas. En una coyuntura en que en los países en estudio viven una gran desconfianza hacia las instituciones políticas, se va imponiendo cada vez más la idea de que estas instituciones, no necesariamente representan los intereses del pueblo, sino de grupos económicos enquistados en el poder, con redes de protección. Es por eso que existe gran desconfianza por *"lo político"* como un elemento negador de los intereses de la sociedad.

Los Consejos están compuestos hegemónicamente por abogados. Esto se observa aún en los representantes de estamentos que no exigen el requisito de ser letrado para integrarlos. De esta manera se refuerza la idea que la Justicia es un tema de abogados, y no un tema de la sociedad en general. Una mirada desde las ciencias sociales o la filosofía, por ejemplo, podría enriquecer los criterios para seleccionar o evaluar el desempeño de los magistrados a la luz de criterios sociales más amplios. Asimismo, la integración de especialistas en administración permitiría la adopción de criterios de gestión más adecuados, sobre todo teniendo en cuenta la importancia de la teoría de la organización en el diseño de la política judicial[4].

La representación de estamentos difiere totalmente en los países estudiados. En un extremo se encuentra ***Argentina*** con un alto nivel de representación: 20 miembros, lo cual posibilita tanto la participación de muchos sectores, como de minorías dentro de los mismos. En el otro extremo se encuentra ***Bolivia***, con un Consejo integrado por sólo cuatro miembros y hegemonizado por el Poder Judicial, específicamente por la Corte Suprema.

En algunos casos la diversidad de representación se frustra por el escaso número de consejeros, en otros por la partidización de los representantes de estamentos menos vinculados al sector político, como serían los abogados o los académicos.

4 Aunque la política judicial es vista como un monopolio del Poder Ejecutivo, la función de superintendencia de los Consejos de la Magistratura, cumple un papel relevante en su diseño.

En ninguno de los cinco países existen representantes de la sociedad civil en la integración de los Consejos de la Magistratura. El único matiz que vale rescatar es el caso de ***Perú*** donde existe una previsión normativa que establece, a criterio de los miembros permanentes del Consejo, la posibilidad de incorporar un representante del sector laboral y otro del empresarial; sin embargo esta integración hasta la fecha no se ha verificado. Aún así, otros sectores sociales no tienen ninguna posibilidad de participación. En cambio se debe destacar que en este país se prevé la integración de un representante de los colegios profesionales que no son de abogados.

Como vimos, el grado de pluralismo de los Consejos es bastante débil. Se han verificado avances en cuanto a la participación de sectores, pero aún subsiste un fuerte temor a la participación de la sociedad civil[5]. La participación de sectores minoritarios, también deja mucho que desear. En ninguna de las experiencias analizadas se prevé la representación por cupos para determinados grupos desaventajados, con excepción de ***Bolivia*** que tiene una ley que prevé un cupo femenino del treinta por ciento para todos los cargos públicos.

3. Impacto Funcional

En esta sección evaluamos el nivel de injerencia decisiva que tienen los Consejos con relación a las distintas funciones de la administración y gestión del Poder Judicial y su capacidad en la toma de decisiones.

En el caso de ***Perú***, de acuerdo al diseño normativo, el Consejo tiene un alto impacto funcional, concentrando las funciones de sseleccionar a los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Publico; nombrar -previo concurso publico de méritos y evaluación personal- a los jueces y fiscales de todos los niveles; ratificar cada siete años a los jueces y fiscales (los no ratificados no pueden ingresar ni al Poder Judicial ni al Ministerio Publico) y aplicar la sanción de destitución a los vocales de la Corte Suprema y Fiscales Supremos y de los tribunales inferiores. El Consejo Nacional de la Magistratura del ***Perú***, adicionalmente cumple otras funciones, como: extender a los jueces y fiscales el título oficial que los acredita como tales; nombra al Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y al Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y ejerce el derecho de iniciativa legislativa, conforme a la Constitución.

En cambio no tiene otras funciones que sí le asigna la Constitución política al Consejo en la ***Argentina***. En ese país, si bien el nivel de funciones es amplio -no tanto como en el caso peruano-, el avance de la Corte Suprema, en distintas funciones como la administración financiera y del personal del Poder judicial o la disciplina, desvirtúan el objetivo constitucional de otorgar una clara y equilibrada separación de funciones jurisdiccionales y administrativas entre la Corte y el Consejo.

En ***Bolivia*** el Consejo también goza de amplias competencias, aunque recordemos que por el número escaso de integrantes (cuatro) de los cuales en la actualidad sólo dos están en su cargo, es el Poder Legislativo quien ejerce prácticamente el control.

Cabe concluir que el impacto de los Consejos de la Magistratura en el sistema institucional es bastante bajo. La asignación de competencias varía de país en país. El principal factor de resistencia ha sido la retención de competencias por parte de las Cortes Superiores. Por otra parte, en algunos países los poderes Legislativo y Ejecutivo se reservan la posibilidad de culminar los procesos de decisión que se inician en el Consejo, aspecto que puede representar un potencial conflicto en el futuro.

5 Algunos consideran que la representación gremial de abogados constituye la representación de la sociedad civil en el Consejo. Sin embargo, consideramos que una comprensión amplia de *sociedad civil*, implica también la participación de sectores sociales que no necesariamente hayan pasado por las escuelas de Derecho.

Esto último no siempre es negativo, sobre todo en países dónde la integración plural del Consejo es escasa, ya que al ser el Poder Judicial un poder del Estado sin legitimación democrática, la participación del poder dotado de legitimación democrática -como el Poder Legislativo- le confiere un carácter democrático al proceso de selección. En cambio en otros casos, cuando hay ciertos niveles de integración plural, la intervención con poder de decisión de los poderes Legislativo o Ejecutivo, podría desequilibrar la balanza a favor de estos últimos, ya que además de tener representación en el Consejo, vuelven a incidir en una decisión cuando a cada órgano le toca intervenir.

III. SISTEMA DE DESIGNACIÓN

A. SUBSISTEMA DE SELECCIÓN

1. Impacto Funcional

Esta variable dentro del sistema de selección no se refiere ya a la injerencia del Consejo en el sistema institucional -como hemos evaluado en el sistema general- sino a su impacto en la selección de funcionarios.

Lo que se busca es destacar si todas las funciones están centralizadas en el Consejo o si se delegan algunos aspectos en otros órganos, como sería el caso de jurados técnicos, a fin de explicar cuál es el alcance de la evaluación de los candidatos. También permitirá evaluar qué criterios son tenidos en cuenta por quienes evalúan a los candidatos, para ver qué tipo de Judicatura se quiere conformar.

En el estudio de los cinco países nos encontramos con distintas formas de participación de los Consejos en los procesos de selección.

En el caso de ***Perú***, el Consejo de la Magistratura tiene a su cargo la selección y nombramiento de todos los jueces y fiscales del sistema judicial, con excepción de los jueces de paz que son nombrados por elección popular. Con estas atribuciones podemos decir, en un intento de cuantificar su labor, que tiene un alto impacto funcional, más aún si tenemos en cuenta que incluso designa a los miembros de la Corte Suprema. Cabe destacar que debido a la intervención de diversas instituciones judiciales luego del autogolpe de Fujimori, estas funciones no pudieron ser desarrolladas íntegramente, llevándose a cabo sólo dos procesos en los cuales se cumplieron las disposiciones legales que rigen el Consejo de la Magistratura.

Otro caso de interés, dada su distinción con los otros países es el de ***Bolivia***. Bajo la urgencia de evitar que otros órganos del Estado tengan injerencia en el nombramiento de magistrados y en la aplicación de sanciones disciplinarias en este país se creó un Consejo de la Judicatura integrante del Poder Judicial, concebido como un mecanismo esencial para asegurar la independencia judicial.

Así el sistema de selección se encuentra inmerso dentro del Sistema de Carrera Judicial, siendo imprescindible participar de ésta para acceder al puesto de magistrado. Los órganos intervinientes durante el proceso de selección pertenecen todos al Consejo y tienen a su cargo el concurso de méritos, los exámenes de oposición, cursos de capacitación para acceder al cargo y al ingreso en la Carrera Judicial, con una sola excepción que es la participación de un Tribunal Examinador *Ad-Hoc*, integrado por un magistrado del Tribunal Constitucional, un representante de la Asociación Nacional de Magistrados de Bolivia con rango de vocal de Corte de Distrito, un abogado en ejercicio con más de diez años de experiencia profesional y un docente del Instituto de la Judicatura -que tiene como función la recepción del examen de oposición y su posterior evaluación-.

Superadas las etapas de verificación de cumplimiento de requisitos, evaluación de méritos y el examen de oposición, los postulantes que hubieren aprobado dichas etapas accederán a un curso de capacitación inicial a cargo del Instituto de la Judicatura (Escuela Judicial), que tiene por objetivo preparar a los postulantes

en el marco de las actividades propias del Poder Judicial. Los resultados del proceso, son enviados al Consejo de la Judicatura con un informe circunstanciado, con lo que éste último en coordinación con la Gerencia de Recursos Humanos elabora las nóminas pertinentes de postulantes.

La designación del magistrado no es efectuada por el Consejo de la Judicatura sino por el órgano elector correspondiente, dependiendo del cargo concursado.

Como se manifestó, si bien este sistema intenta proteger la independencia del Poder Judicial, y tal vez lo logre, se presenta, por otro lado, como una organización burocrática, cerrada y con un carácter fuertemente corporativo del Poder Judicial.

El impacto funcional bajo estas circunstancias es sumamente elevado, por más que la designación no sea efectuada en el seno del Consejo, debido a que todo queda dentro del Poder Judicial sin la intervención de otros órganos de gobierno, con excepción de los miembros de la Corte Suprema que son designados por el Senado.

En el caso de ***Argentina***, participan en la selección de magistrados órganos pertenecientes al Consejo de la Magistratura y un Jurado *Ad-Hoc* designado para la realización de cada concurso. El Jurado, compuesto por un abogado, un profesor de derecho y un juez cumple la función de intervenir en la etapa de evaluación de antecedentes y calificar la prueba de oposición. Los órganos pertenecientes al Consejo que participan en este proceso son la Subcomisión de Selección, encargada de la entrevista personal; la Comisión de Selección, que tiene como función aprobar el dictamen en el que se propondrá al plenario la terna de candidatos; y el Pleno del Consejo a través de una Audiencia Pública donde se evalúa la idoneidad, aptitud funcional y vocación democrática.

Como pueden observarse las tareas que lleva a cabo el Consejo en este aspecto se limitan a la evaluación de los postulantes hasta obtener una terna que será elevada al Poder Ejecutivo a los efectos de que realice la designación y, luego, ésta será remitida al Poder Legislativo para su aprobación.

Vemos en este caso que el impacto funcional no es tan elevado, debido a la participación de distintos poderes del Estado para la designación del magistrado. De la misma manera, puede verse dentro del Consejo que a pesar de la participación del Jurado *Ad-Hoc* como órgano elegido para cada proceso, la última palabra con relación a su función la tiene el Consejo a través de la Subcomisión que revisa y evalúa las impugnaciones presentadas por los postulantes.

El Consejo de ***Paraguay*** tiene en consideración como cuestión previa en la evaluación del postulante, la apreciación de los méritos de los candidatos respecto de la condición de notoria honorabilidad, entendiéndose como tal la evidencia del respeto, consideración y estimación que la sociedad o comunidad le reconoce por sus cualidades morales, profesionales, políticas y sociales. Por su parte, para la apreciación de la idoneidad, méritos y aptitudes de los candidatos se toman en cuenta todos los elementos de valoración en su conjunto que puedan hacer de los postulantes personas aptas para las funciones en curso. El Consejo ajustará su análisis y decisión a lo estrictamente establecido en la Constitución, la ley y este reglamento.

En este caso, se puede observar que el Consejo tiene un débil impacto funcional en el proceso de selección de magistrados. Si bien tiene a su cargo la evaluación del postulante hasta la formación de la terna de candidatos que será elevada a la Cámara de Senadores, Poder Ejecutivo o Corte Suprema -según corresponda-, para su designación, la regulación normativa y las pautas fijadas para la evaluación y selección son tan amplias que colisionan con las facultades otorgadas permitiendo la injeren-

cia de intereses políticos partidarios en el proceso de selección.

Por último, en el caso de ***El Salvador***, intervienen distintos órganos dentro y fuera del Consejo en el proceso de selección de candidatos para Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los jueces de Segunda Instancia, los jueces de Primera Instancia y los jueces de Paz. Por un lado, le corresponde al Pleno del Consejo proponer candidatos para los cargos de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, magistrados de Cámara de Segunda Instancia, jueces de Primera Instancia y jueces de Paz. La propuesta la efectúa, en el primer caso, mediante listas que establece y envía a la Asamblea Legislativa; y, para los demás cargos, presenta ternas a la Corte Suprema de Justicia.

En la formación de las ternas para la selección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia intervienen por votación las asociaciones de abogados de ***El Salvador***. En la selección de magistrados de Cámara de Segunda Instancia, jueces de Primera Instancia y jueces de Paz, el Consejo arma las ternas aplicando las reglas que sobre ascensos y traslados prescribe la Ley de la Carrera Judicial y sobre la base de un registro que lleva la Unidad Técnica de Selección, órgano integrante del Consejo. El impacto funcional del Consejo salvadoreño en el sistema de selección es medio, ya que comparte esta función con otros órganos, en los que reside la decisión final.

2. Transparencia

Esta variable se presenta en el sistema de selección como la posibilidad de ejercer un control sobre los órganos del Consejo, a fin establecer si cumplen con las funciones fijadas normativamente.

La participación ciudadana en las distintas etapas del proceso de selección contribuye a un control constante y permite su participación en la toma de decisiones públicas. Otro aspecto importante a considerar es que la mayor o menor transparencia implica una influencia directa en favor de las garantías del postulante. Con estos criterios es que se evaluaron los distintos Consejos.

En el caso de ***Perú***, la convocatoria para el proceso de selección es pública así como también se publica la lista de postulantes para acceder al cargo con el fin de efectuar las impugnaciones que correspondiesen. Sin embargo, durante el procedimiento la única oportunidad que tiene el público de participar es durante la celebración de la entrevista personal, siendo secretas las demás actuaciones.

Claramente, este nivel de publicidad no facilita el control externo que debe ser ejercido por la ciudadanía, en tanto que sólo permite un control interno a favor del postulante a través de la publicación de los resultados obtenidos en las distintas etapas de evaluación.

Con relación al Consejo de la Judicatura de ***Bolivia***, la convocatoria es la única etapa del proceso de selección que se publica a través de medios de difusión. Dice la legislación del país, que las decisiones que se tomen posteriormente serán publicadas en los tableros de anuncios de las oficinas del Consejo. También prevé el Manual Regulador que a efectos de la evaluación de antecedentes y méritos de los postulantes, la Comisión de Evaluación se constituirá en Audiencia Pública y examinará en pleno cada postulación, al igual que el Tribunal Examinador para la revisión de exámenes de oposición. Sin embargo, no existe una norma legal que regule de manera expresa la audiencia pública para las actuaciones del Consejo en general y que determine las posibilidades de participación, requisitos y consecuencias de su no cumplimiento. Tampoco está prevista la participación ciudadana en las demás etapas del proceso.

De la misma manera, surge del informe que gran parte de la información se ha tornado confidencial y de acceso restringido, bajo el pretexto de tener mayor "seguridad" de la infor-

mación. A ello se suma la poca información que se les da a los postulantes en contraste con la normativa que exige publicar ciertas decisiones del Subsistema de Ingreso a la Carrera Judicial. Esto claramente va en desmedro tanto de los postulantes como de los ciudadanos, a quienes se les presentan magistrados que fueron elegidos en absoluta confidencialidad sin haber podido ejercer ningún tipo de control para su designación. Otro factor que no colabora es la absoluta centralización del Consejo en su sede de Sucre, dificultando aún más el acceso a la información y el seguimiento del procedimiento.

El Consejo de la Magistratura de ***Argentina*** se presenta como un caso intermedio: existe publicidad de la convocatoria y de los postulantes que concursan, éstos pueden hacer un seguimiento bastante cercano del proceso, debido a que tienen la facultad de impugnar tanto la evaluación de conocimiento y habilidades como así también la prueba de oposición. También tienen carácter público la entrevista personal y la audiencia, difundiéndose su celebración en el Boletín Oficial y uno de los diarios de mayor circulación.

En este último caso, no está prevista la participación ciudadana, sólo se permite su presencia. Ello implica un pequeño avance que contribuye a conocer el funcionamiento del Consejo y limita al uso discrecional del poder por parte de los funcionarios públicos.

La convocatoria en el Consejo de ***Paraguay*** se publica durante cinco días en los diarios de mayor circulación, también se difunde la terna resultante de la selección. Las actuaciones durante el proceso son restringidas y reservadas, no existiendo mecanismos de control previstos por la ley ni participación ciudadana.

La legislación paraguaya le otorga al postulante la posibilidad de solicitar una audiencia privada con un consejero, quien tiene la potestad de otorgarla. De hecho, la previsión normativa se lee como un factor altamente negativo en relación con la variable en análisis, atento la imposibilidad de ejercer cualquier tipo de control en estas entrevistas.

Cabe agregar con respecto a este punto que si bien las normas reguladoras de los demás Consejos en estudio no establecen las audiencias privadas, tampoco las prohíben, con lo cual implícitamente se las permite, sufriendo las mismas consecuencias que el Consejo paraguayo.

Las normas que regulan el funcionamiento del Consejo de ***El Salvador*** sólo prevén la publicación del llamado a concurso, lo cual significa un fuerte déficit en materia de transparencia con respecto al proceso de selección en su conjunto.

3. Acceso Igualitario

Con esta variable se pretende medir la igualdad de los postulantes en el acceso a las vacantes. Es decir, si cualquier persona, en forma igualitaria, tiene las mismas posibilidades para concursar por un cargo de juez, o si son tenidas en cuenta circunstancias que se encuentran por fuera de la voluntad de los concursantes. Esta situación puede ser apreciada en las calificaciones que asigna el Consejo a las distintas actividades desempeñadas por el postulante que, a su vez, dependen de si éste proviene, del ámbito académico, si es magistrado o abogado en ejercicio libre de su profesión.

Por otra parte, es una variable que nos va a mostrar con qué grado de pluralidad se está conformando la Judicatura. Por medio de este estándar vamos a poder medir si va a existir un elenco de jueces plural u homogéneo. Asimismo, si existe discriminación a algún grupo determinado, al incluir requisitos excluyentes para mantener fuera de cargos de poder a determinado sector de la sociedad.

En el caso del Consejo de ***Perú*** y en relación a la calificación por los antecedentes, se toma en un pie de igualdad a los abogados, docentes y magistrados, existiendo una leve inclinación en cuanto al puntaje por los antece-

dentes académicos. Esto se presenta como novedoso, siendo que tal como veremos en los otros Consejos, se relegan los antecedentes académicos y las tareas docentes, dándole prioridad a los antecedentes judiciales y al ejercicio privado de la profesión.

También considera a las "lenguas nativas", entre las que se pueden encontrar el quechua u otras habladas por alguno de los pueblos indígenas del país, como las lenguas extranjeras.

Debe resaltarse que el manejo de una u otra lengua, tienen similar puntaje, lo que -al menos en el plano normativo- implicaría el resaltar y aceptar la diversidad jurídica existente en este país.

Otra cuestión a destacar en la legislación peruana es la vigencia de una Ley de Promoción a la Discapacidad, que tiende a incluir a grupos comúnmente relegados por su condición, lo que también suele ocurrir con comunidades originarias del lugar y se favorece su inclusión a través de la consideración del idioma nativo.

El acceso al lugar de selección exige solventar los gastos hasta la ciudad de Lima al momento de celebrar las entrevistas personales, en tanto que la calificación del *curriculum vitae* y del examen escrito son realizadas en estricto privado.

Con relación al cobro de arancel para postularse al cargo el Reglamento de Concursos peruano, señala que el postulante debe pagar un Derecho de Inscripción, de trescientos soles (lo que equivale a aproximadamente noventa dólares estadounidenses) y es requisito para presentar la solicitud el anexar el recibo de dicho pago realizado ante el Banco de la Nación.

Bolivia, como ya lo mencionamos, tiene inserto el proceso de selección de magistrados dentro del Sistema de Carrera Judicial, contribuyendo de esta manera a la hegemonización del Poder Judicial y confirmando su postura de independencia de otros poderes y "otros sectores".

En el Subsistema de Ingreso pueden participar los abogados en el ejercicio libre de la profesión, que cumplan los requisitos específicos señalados para el cargo y superen los procesos de selección establecidos, que comprenderán las fases de concursos de méritos, exámenes de oposición y cursos de capacitación.

Se puede afirmar que la estructura de este Consejo no facilita la diversidad ideológica y el pluralismo de los magistrados como forma de contribuir a un sistema más democrático, por el contrario los futuros jueces son formados "a medida" del Poder Judicial reproduciendo prácticas que no logran renovarse a través del tiempo.

Sin embargo es necesario destacar, mediante una simple observación en las Cortes del país, que la distribución de los jueces por su sexo es relativamente igualitaria.

Con relación a la edad como requisito para acceder a la Judicatura boliviana -que es de 35 años con 10 años de experiencia-, se puede señalar que la estructura del Poder Judicial de este país ha sido y es conservadora y que, por ende, mantiene el pensamiento que para acceder a la Judicatura se requiere una considerable experiencia profesional que se vincula con una limitación a la edad. Los requisitos de edad exigidos por ley son una barrera para que nóveles abogados puedan entrar a la Judicatura, considerándolos erróneamente inexpertos y tergiversando el verdadero significado del término experiencia.

Un aspecto negativo es el hecho de que la sede física del Consejo de la Judicatura esté ubicada en la ciudad de Sucre y que, a pesar de que el Consejo de la Judicatura tiene oficinas regionales en los restantes ocho departamentos, el nivel decisivo del proceso de selección en sus diferentes pasos está a cargo del Pleno del Consejo, de las Gerencias y del

Instituto de la Judicatura que se encuentran en la citada ciudad. Esto dificulta logísticamente hacer un seguimiento correlativo de cada una de las fases del proceso por los gastos que debe costear el postulante para movilizarse.

En el caso de ***Argentina***, el desempeño en el Poder Judicial o Ministerio Público y el ejercicio libre de la profesión son calificados con el mismo puntaje. De todas formas, la experiencia judicial puede otorgar un mayor puntaje, que los colocaría por sobre los abogados a los que se les dificulta probar la especialidad. Puede notarse una baja calificación en los antecedentes académicos que incluyen la realización de maestrías o doctorados, publicaciones y ejercicio de la docencia. Esto claramente puede diferenciarse del caso peruano donde los docentes, como hemos dicho, se encuentran en igualdad de posibilidades que los magistrados y abogados.

La reglamentación del Consejo argentino prevé el pago de un arancel para postularse a un cargo de cuarenta pesos más diez pesos por fotocopias (equivalentes a fines del año 2002 a diecisiete dólares estadounidenses). Sin embargo, el cobro de este arancel ha sido declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Con respecto al acceso al lugar de selección, se puede decir que los postulantes no necesitan concurrir a la sede central del Consejo de la Magistratura sita en la ciudad de Buenos Aires, porque que cada concurso se desarrolla en el lugar donde surge la vacante. Esta situación difiere notablemente de la que se presenta en los casos peruano y boliviano, donde los postulantes deben cargar con gastos para movilizarse al lugar de selección a fin de hacer un seguimiento del proceso.

Por último, se observa en la legislación del Consejo de ***Paraguay***, la existencia de requisitos formales y no de criterios de calificación por los antecedentes laborales. Estos contenidos tan amplios, sin duda, favorecen la arbitrariedad a través de la "la amistad o vinculación política" que pueden ser determinantes para ser designado juez. Esta circunstancia se ve fortalecida por la centralización del proceso de selección en la ciudad de Asunción.

En ***El Salvador***, el Consejo no efectúa la evaluación de los postulantes y tampoco se encuentran previstos gastos para la postulación al igual que en el caso paraguayo.

4. Debido Proceso

La garantía de debido proceso durante la etapa de selección tiene como objetivo verificar la existencia de reglas o mecanismos claros que sean conocidos por los actores, a fin de resguardarlos frente a la posibilidad de irregularidades que puedan acontecer en su desarrollo.

Un punto importante es la posibilidad de recurrir las decisiones que se tomen en el marco del proceso de selección y, en este caso, determinar cuál es el órgano encargado de resolver el recurso planteado por el concursante. La existencia o no de mecanismos de revisión determina un mayor control sobre los pasos seguidos para arribar a la decisión, en la medida que también se estaría evitando la comisión de irregularidades en esta etapa. Con estos criterios fueron analizados los Consejos de los países en estudio.

Con respecto a este punto en el Consejo de ***Perú***, al igual que en ***El Salvador***, no está prevista la posibilidad de recurrir las decisiones tomadas durante el proceso de selección.

En el Consejo de la Judicatura de ***Bolivia***, las decisiones referidas al ingreso de concursantes pueden ser impugnadas mediante un recurso de revisión y revocatoria interpuesto ante la misma autoridad que adoptó dicha decisión. A su vez, éstas pueden ser impugnadas en recurso jerárquico ante el Pleno del Consejo de la Judicatura, quien resolverá en única y última instancia, sin lugar a ulterior recurso.

El nombramiento, por estar en cabeza de órganos distintos al Consejo, sólo puede ser impugnado en sede judicial.

A diferencia del caso peruano, la posibilidad que tienen los concursantes bolivianos de recurrir o impugnar decisiones implica poder ejercer un control directo sobre el procedimiento.

En el caso del Consejo de la Magistratura de la ***Argentina***, se encuentra prevista la posibilidad de impugnar el rechazo de las solicitudes o la no-inclusión de postulantes en la lista final, cuestión que es resuelta por el Plenario en única instancia y previo dictamen de la comisión. También los postulantes pueden impugnar la calificación de sus antecedentes y de la prueba de oposición. En el primer caso, las impugnaciones serán resueltas por el Consejo previo dictamen de la comisión; en el segundo la resolución es tomada por la Comisión de Selección, no encontrándose prevista la posibilidad de recurrir judicialmente. Tampoco se prevé la eventualidad de impugnar la entrevista personal, ni la selección o nombramiento de los candidatos.

Podemos ver en este caso, que los mecanismos de revisión previstos no alcanzan a cubrir el objetivo de un debido proceso en favor de los postulantes y esto se debe tanto a la imposibilidad de recurrir ciertas decisiones como al hecho que son los mismos órganos del Consejo quienes revisan las impugnaciones presentadas.

La legislación del Consejo de ***Paraguay*** prevé como único mecanismo de revisión administrativa el recurso de aclaratoria, contra las resoluciones que propongan la terna. También se prevé la posibilidad de recurrir judicialmente a través de la Acción de Amparo o Inconstitucionalidad. Según hemos analizado, ante la ausencia clara de requisitos durante la etapa de selección, la eventualidad de recurrir las decisiones del Consejo cubre de alguna manera los vacíos que tiene la legislación otorgando un mayor garantismo en favor del postulante ante la circunstancia de que ocurran irregularidades por la falta de control y transparencia en todo el proceso. Sin embargo, en la práctica, el único recurso utilizado por los postulantes es la Acción de Inconstitucionalidad.

3. Imparcialidad

La imparcialidad en el sistema de selección nos muestra cómo son los concursos, si existen situaciones que pueden dar a lugar que quien evalúa no está siendo totalmente imparcial y que está valorando de un modo diferencial de acuerdo a la persona del candidato.

Como en varios temas de ética pública, en este aspecto no sólo es necesario que el Consejo *sea* imparcial, sino que *parezca* imparcial. No deben quedar dudas de ello, y por esto es que se verifica si el concurso es anónimo, tanto por el lado de los concursantes como de los evaluadores.

Tampoco hay que perder de vista que si los evaluadores son anónimos no se los podrá controlar del mejor modo, pero que en cuanto a la variable imparcialidad, ésta se ve maximizada. También será un dato importante si los jurados son designados luego de la inscripción, o antes de ella.

En el Consejo de ***Perú***, al igual que en el de ***Paraguay***, la legislación no establece el anonimato de los postulantes. De hecho, como ya se ha manifestado, la posibilidad de solicitar audiencias privadas con los consejeros favorece la arbitrariedad, pudiéndose beneficiar a un postulante por sobre otro.

En el caso de ***Bolivia***, se encuentra prevista la posibilidad de revisión y calificación de la prueba de oposición. En esta circunstancia, el Presidente del Tribunal examinador debe evitar que cualquiera de los miembros tome conocimiento de la identidad de los postulantes, favoreciendo de esta manera la imparcialidad de los evaluadores.

La legislación de *Argentina* prevé un mecanismo de anonimato de los postulantes al momento de realizar la prueba de oposición. Si bien este es un fuerte punto en favor de la imparcialidad, este sistema se desarma ante la impugnación de la calificación obtenida por parte de algún postulante. Esto ocurre en tanto que la subcomisión encargada de la revisión del examen devela la identidad del recurrente, volviéndose inútil todo el sistema de anonimato previsto y dejando un margen para la parcialidad. Esta subcomisión es la misma que tiene a su cargo la entrevista personal.

En atención a que la función del Consejo de *El Salvador* no es la de evaluar a los postulantes sino simplemente efectuar un listado de los mismos, no es necesario establecer un sistema de anonimato que proteja su identidad hasta la selección de la terna.

IV. SISTEMA DE REMOCIÓN Y DISCIPLINA

A. ASPECTOS GENERALES

Con la finalidad de realizar la comparación, es necesario hacer un análisis conjunto de las funciones de remoción y disciplina que han adoptado cada uno de los países investigados porque, en algunos casos, forman parte de un mismo sistema.

Pese a esta conjunción, debemos dejar constancia de las diferencias sustanciales que existen entre ambos subsistemas, por las distintas consecuencias institucionales de la puesta en marcha de cada uno de estos mecanismos, por el tenor de la sanción que cada uno de ellos acarrea y por la finalidad que cada cual persigue.

En el caso del ***subsistema de remoción*** en el que se discute la posibilidad de que un miembro del Poder Judicial -uno de los tres poderes del Estado- sea apartado de sus funciones, adscribimos a la concepción que considera que este procedimiento es un juicio de responsabilidad política. Por ello, debe sujetarse a las reglas del debido proceso legal y al requisito de fundamentación suficiente sobre la base de hechos anticipada y claramente definidos. Estas últimas características son inherentes a todo Estado de Derecho, en el que las reglas del juego de las fuerzas políticas deben estar claramente establecidas.

En el caso del ***sistema disciplinario***, más allá de la gravedad de las sanciones que se apliquen, nos estamos refiriendo a un ***procedimiento de connotación administrativa*** que tiene como objeto corregir o mejorar la actuación de los magistrados. Pese a ello, no debemos perder de vista que constituye un mecanismo de control muy importante sobre la actividad y la conducta de los magistrados susceptible de generar un gran impacto en el Poder Judicial y, por ello, también debe estar bien definido.

El funcionamiento de los sistemas de disciplina y remoción varía sustancialmente en cada uno de los países objeto del análisis.

En la *Argentina*, ya está prevista en el diseño normativo constitucional la separación de ambos sistemas. En primer lugar, pone el ejercicio de las facultades disciplinarias en cabeza del Consejo de la Magistratura y, en segundo lugar, deslinda en acusación y destitución al ***sistema de remoción***, poniendo estas facultades a cargo del Consejo de la Magistratura y del ***Jurado de Enjuiciamiento***, respectivamente.

En *Bolivia*, la Constitución de 1994 se limita a poner la ***facultad disciplinaria*** en cabeza del Consejo de la Magistratura y la ley que regula su funcionamiento incluye dentro de la nómina de sanciones la facultad de ***remover*** a los magistrados como consecuencia de la comisión de *faltas graves* o *muy graves*, integrando de este modo los dos sistemas. Cabe destacar que la sanción de remover a miembros del Poder Judicial fue declarada inconstitucional el 18 de octubre de 1999 por el Tribunal Constitucional boliviano.

En *El Salvador*, los sistemas de *remoción y disciplina* se encuentran integrados del mismo modo que en *Bolivia*, y la *destitución* constituye la sanción más grave dentro del *sistema disciplinario*. La nota distintiva en *El Salvador* es que el Consejo de la Magistratura comparte con la Sección de Investigación de la Corte Suprema de Justicia la investigación y la acusación de los magistrados de Segunda Instancia, jueces y jueces de Paz, de acuerdo a quién tome conocimiento de la falta o de la denuncia y la decisión final se encuentra siempre en cabeza de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En *Paraguay*, ambos sistemas se encuentran separados, dejando en cabeza del Consejo de la Superintendencia -integrado por tres ministros de la Corte Suprema de Justicia y dependiente del Poder Judicial- la *potestad disciplinaria* y a cargo de un Jurado de Enjuiciamiento la *potestad de investigar* y *remover* a los magistrados.

En *Perú,* los *sistemas de remoción* y *disciplinario* se encuentran diferenciados y existe, a su vez, el *sistema de ratificación* de fiscales y magistrados que se realiza cada siete años. El *sistema de remoción y ratificación* se encuentra en cabeza del Consejo de la Magistratura y el *sistema disciplinario* diseminado en varios órganos dependientes del Poder Judicial y del Ministerio Público (el presidente del Poder Judicial -a su vez presidente de la Corte Suprema de Justicia-, los Consejos Ejecutivos, la Oficina del Control de la Magistratura -OCMA- y las Oficinas Distritales de Control de la Magistratura -ODICMA-).

El Consejo de la Magistratura de *Perú*, es el único que tiene la facultad de remover a los miembros de la Corte Suprema de Justicia. En los casos restantes, esta facultad es conservada por el Poder Legislativo y la destitución se cristaliza a través del juicio político.

Cabe destacar en este punto en qué consiste el *sistema de ratificación* implementado por la legislación de peruana, ya que tiene un impacto más grande aún que el *sistema de remoción*. Mediante el sistema de ratificación, el Pleno del Consejo determina si un magistrado se mantiene o no en el cargo, luego de haber revisado y evaluado diversos elementos. La no ratificación tiene por efecto el cese y la separación inmediata y efectiva del juez o fiscal en el cargo, perdiendo el magistrado su calidad de tal y quedando impedido de reingresar al Poder Judicial o al Ministerio Público; de tal modo que se restringe de modo definitivo su carrera. Entre los distintos aspectos que se evalúan se destaca el haber sido o no susceptible de sanción disciplinaria.

La separación entre el *sistema de remoción* y el *sistema disciplinario* no permite por sí sola valorar positiva o negativamente su funcionamiento, sólo nos otorga un punto de partida para la interpretación y la evaluación posterior de cada una de las variables.

1. Imparcialidad[6]

En la mayoría de los casos se observa cierta separación -al menos formal- entre el órgano encargado de sustanciar la acusación e instrucción y el órgano encargado de decidir sobre la procedencia o no de la remoción. En algunos casos, aún cuando están en cabeza de un mismo órgano se conforma una comisión con la tarea de instruir y acusar.

Esto último, acontece en el caso de Perú en el que existe una separación formal, la acusación se encuentra en cabeza de la Comisión Permanente de Procesos Disciplinarios y quién decide es el Pleno del Consejo. Cabe destacar que la Comisión de Procesos Disciplinarios tiene funciones específicas, que se centran en evaluar la información correspondiente y el Pleno es

6 La imparcialidad en el subsistema de remoción nos deberá mostrar si existe una distinción entre el órgano de que acusa y el órgano que remueve. De algún modo todo proceso disciplinario debe guardar una división de funciones entre órganos de manera tal de no reproducir los principios del viejo paradigma inquisitivo, teniendo en cabeza del órgano que remueve un punto equidistante entre la acusación y la defensa del causante. Ver: Marco Teórico en esta misma publicación.

quien adopta las decisiones finales. Esta Comisión está integrada por consejeros que a la vez son miembros del Pleno por lo que, en la práctica, esta diferencia formal sufre serias limitaciones, frustrando el objetivo de imparcialidad.

En el caso de ***Argentina***, la separación es tajante y participan del proceso dos órganos absolutamente distintos, mientras el Consejo de la Magistratura investiga y acusa, el Jurado de Enjuiciamiento juzga, garantizando imparcialidad, al menos en lo que hace a la división orgánica. Lo mismo sucede, como vimos anteriormente, en el caso de ***Paraguay***, aunque la acusación es formulada por órganos distintos del Consejo.

En ***Bolivia***, se dan ambos casos, por un lado, la Ley del Consejo de la Judicatura establece que el proceso disciplinario puede realizarse de oficio y la instancia que corresponda dispondrá su apertura. En este caso, la instancia que actúe de oficio acusará y sancionará. El Reglamento de Procesos Disciplinarios del Poder Judicial establece que la acción disciplinaria se ejerce de oficio por el Consejo de la Judicatura, por intermedio de las Unidades Administrativas y Disciplinarias. Por otro lado, establece que el proceso puede ser iniciado a instancia del Ministerio Público o por denuncia de parte y el Consejo podrá encomendar que se realice una investigación previa.

De este modo, existe para algunos casos la separación orgánica meramente formal, frustrando el objetivo de imparcialidad y, en otros casos, cuando interviene el Ministerio Público, la garantía queda resguardada. Cabe destacar que en el primer supuesto interviene el Tribunal Sumariante que es en principio un órgano independiente del Consejo. El Tribunal Sumariante es el órgano competente para conocer, tramitar y resolver en primera instancia los procesos disciplinarios. Este Tribunal está integrado por tres funcionarios judiciales, de igual o mayor jerarquía que el denunciado, y sin antecedentes disciplinarios. Si como consecuencia de la investigación se establece en el informe de la U.R.D. participación y/o responsabilidad en los hechos denunciados de vocales de la Corte, el Pleno del Consejo ordena la conformación del Tribunal Sumariante.

En ***El Salvador***, también se dan dos supuestos. El primero, cuando una persona ha interpuesto una denuncia ante el Consejo de la Judicatura, el Pleno del Consejo instruye a la Unidad Técnica de Evaluación para que presente el informe correspondiente y, luego, lo envía a la Corte Suprema para que aplique la sanción. El segundo se da cuando interviene la Sección de Investigación Judicial de oficio, organismo que depende de la misma Corte Suprema de Justicia. En este último supuesto, la garantía de imparcialidad se vería viciada.

A fin de resguardar la garantía de imparcialidad los sistemas más óptimos los obtienen ***Argentina*** y ***Paraguay***.

Respecto de las funciones disciplinarias, en los casos en que no forma parte del sistema de remoción, se observa que la instrucción y la aplicación de la sanción se encuentran concentradas en cabeza del mismo órgano, aunque en algunos casos como, por ejemplo, ***Argentina*** y ***Perú***, existen divisiones de tipo formal.

2. Impacto Funcional[7]

Por lo expuesto anteriormente, el país que mayor capacidad de impacto funcional tiene en materia de remoción es, sin duda, ***Perú***.

Desde el punto de vista normativo, ***Bolivia*** tiene también una gran capacidad de impacto aunque, como señalamos anteriormente, en la práctica no ejerce esta función por haberse declarado inconstitucional. Los Consejos de ***El Salvador*** y ***Paraguay*** no intervie-

7 El impacto funcional pretende servir de variable para determinar, dentro del sistema institucional de cada país, cuál es alcance de las funciones de remoción y disciplina del Consejo de la Magistratura.

nen en el proceso de remoción, teniendo una baja capacidad de impacto. En el medio, se encuentra la Argentina, donde el Consejo de la Magistratura tiene a su cargo la sustanciación de la acusación.

Perú, a su vez, es el único que tiene la facultad de remover a los miembros del Tribunal Suprema de Justicia. En el resto de los casos se mantiene el sistema anterior, dejando en cabeza del Congreso la facultad de remover a los ministros de la Corte.

Respecto de las funciones disciplinarias, los Consejos no han avanzado sustancialmente, en general, las Cortes Supremas de Justicia y tribunales inferiores siguen concentrado una gran cantidad de atribuciones, frustrando la posibilidad que aparejaron los Consejos de la Magistratura de descargar a los tribunales de funciones de tipo administrativo para que éstos puedan abocarse a la labor jurisdiccional. Esta conclusión final le cabe a todos los Consejos, salvo al de ***Bolivia*** que es el que más ha avanzado en este sentido.

3. Debido Proceso

En todos los países se prevé la eventualidad de recurrir la decisión que sustenta la remoción, salvo en la ***Argentina*** en donde esta posibilidad se encuentra expresamente prohibida por la Constitución Nacional. En ***Bolivia***, la Ley del Consejo de la Judicatura y el Reglamento de Procesos Disciplinarios del Poder Judicial establecen como mecanismo de impugnación de la sanción disciplinaria el Recurso de Apelación y de Revisión por las sanciones impuestas en primera instancia. El Plenario del Consejo de la Judicatura es el órgano competente para conocer y resolver los recursos de Apelación y de Revisión.

En ***El Salvador***, con relación a los magistrados de Cámara, jueces de Primera Instancia y jueces de Paz, se admite el Recurso de Revocatoria que se interpone ante la Corte Suprema de Justicia. Respecto de los fiscales, no existe la posibilidad de recurrir a ninguna instancia para la impugnación de la acusación por la carencia de un procedimiento y de una instancia en donde interponerla. Además existe como principio constitucional el derecho de toda persona a interponer un Recurso de Amparo ante la Sala de lo Constitucional de la Corte cuando se viola algún derecho que protege la Constitución.

En ***Paraguay***, las decisiones del Jurado de Enjuiciamiento, pueden ser impugnadas a través de la Acción de Inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de acuerdo con la Constitución Nacional.

En ***Perú***, existe la posibilidad de interponer un Recurso de Reconsideración contra la resolución, sea que la misma imponga la sanción de destitución o absuelva al magistrado de la acusación formulada, pero al sustanciarse ante el mismo Consejo existe la posibilidad de que, en la práctica, estos recursos no prosperen. A su vez, la legislación prohíbe que las resoluciones del Consejo sean revisables judicialmente. Cabe destacar, también, que el recurso puede ser interpuesto también por quien ha realizado la denuncia, aunque el denunciante no forme parte del proceso.

Con relación a las causales, en general, si bien se definen algunos parámetros, abunda la vaguedad y amplitud de los términos dejando abierta la posibilidad de que existan arbitrariedades al momento de decidir si cabe o no la remoción de un magistrado. Términos como "indignidad" o "mal desempeño" se repiten en cada uno de los países, dejando lugar a interpretaciones amplias y poco precisas. Cabe destacar que ***Bolivia*** y ***Paraguay*** son los países que mejor definen y precisan cada una de las causales, registrando un mayor nivel de garantía.

En ***Argentina***, como causales de remoción se prevén:

1. Mal desempeño.
2. La comisión de delitos.
3. Crímenes comunes.

Y como causales de aplicación de sanción disciplinaria:

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

2. Las faltas a la consideración y el respeto debidos a otros magistrados.

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

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

5. El incumplimiento reiterado de las normas procesales y reglamentarias.

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

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

En *Bolivia* se prevé tanto para la aplicación de sanciones como para remover a los magistrados, las siguientes causales:

- **Faltas muy graves:**

1. Cuando el juez o vocal no se excusare del conocimiento del proceso, estando comprendido en alguna de las causales previstas por ley, o cuando continuare con su tramitación, habiéndose probado recusación en su contra.

2. Las excusas declaradas ilegales en tres oportunidades, durante un año.

3. La actuación como abogado o apoderado, en forma directa o indirecta, en cualquier causa ante los órganos del Poder Judicial, salvo el caso de tratarse de derechos propios, del cónyuge, ascendientes o descendientes.

4. Cuando el funcionario judicial retenga en su poder los expedientes sin dictar resoluciones o sentencias dentro de los plazos legales.

5. Cuando se solicite dinero o toda otra forma de beneficio al litigante, o se reciba el ofrecido para agilizar o retardar los trámites.

6. El uso de influencias mediante órdenes o presiones de cualquier clase, en el ejercicio de la función jurisdiccional en otro juzgado, tribunal, Ministerio Público u otros organismos vinculados con la administración de justicia.

7. La pérdida de competencia por tres veces dentro del año judicial.

8. La ausencia injustificada del ejercicio de sus funciones por cinco días hábiles continuos u ocho discontinuos en el curso del mes.

9. Faltar a la verdad en las declaraciones fiscales juradas de bienes e ingresos.

10. La revelación de hechos o datos conocidos en el ejercicio de sus funciones y sobre los cuales exista la obligación de guardar reserva.

11. El abuso de la condición de vocal o juez para obtener un trato favorable de autoridades, funcionarios o particulares.

12. La delegación de funciones jurisdiccionales al personal subalterno del juzgado, a particulares o la comisión indebida para la realización de actuaciones procesales a otras autoridades o funcionarios en los casos no previstos por ley.

13. La comisión de una falta grave cuando el funcionario judicial hubiere sido anteriormente sancionado por otras dos graves.

14. La actuación en proceso que no sea de su competencia o cuando esta hubiere sido suspendida o la hubiere perdido.

- **Faltas graves:**

1. La ausencia injustificada del ejercicio de sus funciones por más de tres días hábiles continuos o cinco discontinuos en un mes.

2. La acción disciplinaria no promovida contra su personal auxiliar cuando conociese alguna falta grave por ellos cometida.

3. El incumplimiento de las resoluciones o acuerdos del Consejo de la Judicatura o la obstaculización de las inspecciones que realice.

4. El incumplimiento injustificado y reiterado de los horarios de audiencias públicas y de atención a su despacho.

5. La suspensión de audiencias sin instalación previa.

6. La demora injustificada en la admisión y tramitación de los procesos, o la pérdida de competencia.

7. El incumplimiento de los plazos procesales.

8. El incumplimiento por tres veces durante un año, por parte de secretarios, auxiliares y oficiales de diligencias de la obligación prevista por el artículo 135 del Código de Procedimiento Civil.

9. La asistencia reiterada a las oficinas en estado de ebriedad notoria.

10. La comisión de una falta leve cuando el funcionario judicial hubiere sido anteriormente sancionado por otras dos leves.

- **Faltas leves:**

1. La ausencia injustificada del ejercicio de sus funciones por dos días hábiles y continuos o tres discontinuos en un mes.

2. El maltrato reiterado a los sujetos procesales.

En *El Salvador*, se presentan como causales de remoción las siguientes:

1. Por haber sido suspendido dentro de un período de dos años por más de dos veces.

2. Ineptitud o ineficiencia manifiesta en el desempeño del cargo.

3. Abuso de autoridad, atribuyéndose funciones que la ley no le confiere.

4. Inasistencia a sus labores por más de ocho días consecutivos sin causa justificada.

5. Haber sido condenado por delito.

6. Propiciar, auspiciar, organizar o dirigir huelgas, paros o abandonos colectivos de trabajo.

7. Ejercer el cargo no obstante carecer de los requisitos legales para su desempeño.

8. Solicitar o recibir dádivas, promesas o favores de los interesados en los procesos, ya sea en forma directa o por interpósita persona.

9. Asesorar en asuntos judiciales.

10. Hacer constar en diligencias judiciales hechos que no sucedieron o dejar de relacionar los que sucedieren.

En *Perú*, la sanción de destitución que puede aplicar el Consejo, únicamente procede cuando:

1. El magistrado haya sido objeto de una condena a pena privativa de la libertad por la comisión de un delito doloso.

2. El magistrado haya cometido un hecho grave, el cual sin ser un delito compromete la dignidad del cargo y lo desmerezca en el concepto público.

3. El magistrado haya reincidido en la comisión de un hecho que configure causal de suspensión, conforme lo establece la norma del órgano del control interno del Poder Judicial o del Ministerio Público.

En *Paraguay*, al igual que en *Argentina*, se prevé como causales de destitución la comisión de delitos y el mal desempeño de sus funciones. Y como causales para la aplicación de sanciones disciplinarias, las siguientes:

1. Los actos ofensivos al decoro de la administración de justicia.

2. La desobediencia de sus mandatos.

3. La negligencia en el cumplimiento de sus deberes.

La corta vida de los Consejos y Jurados de Enjuiciamiento que analizamos no nos permite establecer parámetros o precedentes en la materia que ayuden a precisar un poco más los términos empleados.

Por último, respecto de la participación de la sociedad civil, ya sea como sujeto pasivo o activo en el procedimiento de remoción, no se encuentra contemplada en ninguno de los Consejos que analizamos, salvo para la posibilidad de formular la denuncia. No existe una política de apertura y publicidad, quitándoles una garantía esencial de control y, por lo tanto, de transparencia a los procedimientos de remoción. En general, las actuaciones son de carácter reservado y los resultados no se conocen hasta que se adopta la decisión final.

Estas mismas conclusiones respecto del sistema de remoción son aplicables a los procedimientos disciplinarios.

V. OTRAS FUNCIONES

A. ESCUELA JUDICIAL

La Escuela Judicial es el órgano encargado de la capacitación de los funcionarios judiciales. Este tema fue evaluado a través de dos variables: impacto funcional, para ver que tan amplias son las funciones que cumple la Escuela; y por pluralismo, para analizar qué jueces o funcionarios forma la Escuela.

1. Impacto Funcional

En el análisis comparativo observamos que la Escuela Judicial tiene una relevancia diferenciada en los distintos países: mientras que en *Bolivia* y *El Salvador* este órgano es fundamental tanto para acceder a la Carrera Judicial como para permanecer y poder ascender en ella; en *Argentina* y *Paraguay* sus funciones son de menor relevancia.

En *Perú* existe una Academia de la Magistratura, creada por la Constitución Nacional, que capacita a los postulantes de modo no vinculante, pero que no depende orgánica ni funcionalmente del Consejo de la Magistratura

En *Paraguay*, encontramos como autoridades a un Director Ejecutivo dependiente del Consejo de la Magistratura y a un Consejo Consultivo (compuesto por un representante de la Fiscalía General de Estado, uno de la Defensoría General y la Asociación de Magistrados y por tres juristas elegidos por el Consejo de la Magistratura). En *El Salvador*, el Plenario del Consejo nombra por concurso público un director y un subdirector que durarán tres años en su cargo y pueden ser reelegidos. En *Bolivia*, el Directorio estará compuesto por un representante del Consejo de la Magistratura, uno de la Corte Suprema, uno del Tribunal Constitucional y uno del Colegio Nacional de Abogados. En *Argentina*, las autoridades se dividen en políticas y académicas. Las autoridades políticas son el Plenario del Consejo y la Comisión de Selección y las autoridades académicas, un Director Académico y un Secretario Académico, ambos seleccionados por concurso. Además tiene un Consejo Consultivo formado por un miembro de la Corte Suprema, tres magistrados, tres abogados de la matrícula federal, dos legisladores y tres profesores universitarios.

Vemos que en *Argentina* y *El Salvador* las autoridades son nombradas por concurso, mientras que en *Bolivia* son representantes estamentales. Por su parte en *Paraguay*, las autoridades son designadas por el Consejo de la Magistratura.

Un gran indicador del impacto funcional de la Escuela lo constituye su función en el procedimiento de selección: mientras que en *Bolivia*, es requisito infranqueable haber concurrido a la Escuela Judicial y haber ingresado en la carrera judicial para poder ser designado juez y luego poder ascender en dicha carrera; en el resto de los países, la concurrencia no es determinante para poder acceder al cargo de juez. En ese país, el procedimiento de selección es el siguiente: se analizan los antecedentes de los candidatos, luego hay un examen de oposición, y los que aprueben rinden un curso con examen en la Escuela.

En *Bolivia*, el Instituto de la Judicatura es parte del proceso de selección y de capacitación. En *El Salvador* es tenido en cuenta en el momento de analizar el ingreso o los ascensos en el Poder Judicial. Sin embargo, a un candidato con muy buenos antecedentes no se le exige la concurrencia a la Escuela como excepción y a pedido expreso. En *Argentina* no es requisito asistir a la Escuela para acceder al cargo de juez. Y en el caso de *Paraguay*, la concurrencia es un antecedente muy importante para ingresar en el Poder Judicial.

En los cuatro países se brindan cursos para quienes ya están en la carrera judicial o para los funcionarios y empleados. Sin embargo, la diferencia es que en *Bolivia* y *El Salvador*, estos cursos son obligatorios para poder ascen-

der y para permanecer en el cargo; salvo para los jueces de la Corte Suprema. En cambio, en los otros países, no es obligatorio.

En conclusión, vemos que la única Escuela Judicial con un alto impacto funcional es la de *Bolivia*, mientras que la de *El Salvador* también es importante para acceder o ascender en la carrera judicial. En cambio, en *Argentina, Paraguay* y *Perú,* su impacto funcional es bajo.

2. Pluralismo

Con la variable pluralismo, lo que se pretende es medir qué tipo de juez forma la Escuela Judicial, y qué tan pluralista es ésta. La intención es analizar qué orientación tiene esta formación. Para ello es relevante el examen de distintos indicadores, como quiénes enseñan, quienes elaboran los planes de estudio y en qué consisten los mismos.

En *Argentina*, la enseñanza es impartida por todo tipo de actores: universidades privadas y públicas, organizaciones no gubernamentales y asociaciones de magistrados. El problema que se puede observar es que estos son seleccionados discrecionalmente por el Director Académico, estableciendo de este modo el perfil de profesor. En *El Salvador*, los profesores son jueces, defensores públicos, fiscales, abogados independientes y académicos. En este país hay profesores a tiempo completo, nacionales y extranjeros. Por su parte, en *Paraguay*, los profesores son en su gran mayoría jueces y abogados, constituyendo los académicos sólo el nueve por ciento (9%) de los mismos. En cambio, en *Bolivia*, el plantel docente es determinado por concurso.

En cuanto a los planes de estudio, en los cuatro países se ve que son establecidos por los directores. En el caso de *Paraguay*, lo realiza el docente en el marco del módulo, y lo aprueba o no el Consejo Directivo. En este caso, la carrera dura dos años, y está estructurada por módulos correlativos con contenidos pautados.

Asimismo, en cuanto a los contenidos que se enseñarán, vemos que en todos los países hay cursos relacionados con la administración judicial, con contenidos jurídicos y con ética judicial.

B. ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL PODER JUDICIAL

Con este sistema queremos analizar si es el Consejo de la Magistratura quien maneja el presupuesto del Poder Judicial, o si esta función sigue reposando en la Corte Suprema de Justicia o en otro poder del Estado.

Serán variables de la administración financiera, el impacto funcional del Consejo de la Magistratura, su independencia y transparencia.

1. Impacto Funcional

En *Perú*, la Administración Financiera del Poder Judicial la tiene el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, cuya Comisión Directiva está compuesta por el presidente de la Corte Suprema y otros magistrados de otros niveles, quienes designan al Administrador.

La administración del presupuesto del Poder Judicial en *El Salvador* y en *Paraguay* es una atribución directa de la Corte Suprema. En estos países, el Consejo de la Magistratura maneja su propio presupuesto, pero no el del Poder Judicial. En cambio, en Argentina y en Bolivia, ésta es una atribución del Consejo de la Magistratura. Sin embargo, habría que agregar que en el caso argentino, la función de administración financiera está concentrada en el presidente del Consejo, que es -a su vez- el presidente de la Corte Suprema.

Es decir que, en los distintos países, la función de administración del presupuesto sigue centrada directa o indirectamente la Corte Suprema de Justicia y no el Consejo de la Magistratura.

Se verifica un alto impacto funcional del Consejo de la Magistratura en el manejo del presupuesto. Asimismo, los recursos provienen en un cuarenta por ciento (40%) del Tesoro Nacional y el restante sesenta por ciento (60%) se origina en fondos propios.

2. Independencia

Con relación a la independencia en la gestión del presupuesto, nos referimos a la capacidad de disposición, establecimiento y el control de los recursos financieros.

En ***El Salvador***, el proyecto de presupuesto para el Poder Judicial es realizado la Corte Suprema que, luego, envía al Poder Ejecutivo, y posteriormente al Congreso. En ***Argentina***, lo realiza la Oficina de Administración Financiera del Consejo y se lo eleva al Presidente del Consejo de la Magistratura -que es el Presidente de la Corte Suprema-, quien lo remite al Plenario del Consejo de la Magistratura para que realicen observaciones y, finalmente, se remite a la Corte Suprema para su aprobación. Luego, el proyecto va al Congreso quien será el que apruebe la partida pero el Poder Ejecutivo puede modificar la ejecución durante el transcurso del ejercicio presupuestario. En ***Bolivia***, el Presupuesto es elaborado por el Consejo de la Magistratura y de ahí es remitido al Poder Legislativo para su aprobación.

Por su parte, en ***El Salvador*** y ***Perú***, el Consejo de la Magistratura elabora su propio presupuesto y lo remite al Poder Legislativo. En ***Paraguay***, el Consejo de la Magistratura se lo remite a la Corte Suprema y ésta al Poder Legislativo. En cambio, en ***Argentina*** y ***Bolivia***, el mecanismo es igual que para el presupuesto del Poder Judicial, del que forma parte.

3. Transparencia

La transparencia en el manejo del presupuesto -función central en una democracia- es analizada de acuerdo a los mecanismos de control presupuestario. De este modo, veremos si el Consejo de la Magistratura cumple un rol importante en el control.

En ***Paraguay***, el control externo del presupuesto lo realiza la Contaduría General de la República, que es un organismo autónomo encargado de todo el presupuesto de la Nación. Los controles internos los realiza un Auditor General Interno del Poder Judicial, en tanto que su control posterior lo ejecuta una Sala del Tribunal de Cuentas.

En ***El Salvador***, el control externo del presupuesto nacional lo realiza el Auditor de Cuentas de la República. El Plenario del Consejo de la Magistratura efectúa el control del presupuesto del mismo Consejo. La auditoría interna es realizada por la Unidad de Auditorías del Consejo de la Magistratura; y en el Poder Judicial se realiza por medio de una auditoría privada y por el Auditor de Cuentas.

Por su parte, en ***Bolivia***, el control interno lo realiza la Unidad de Auditoria Interna, que envía un informe al Plenario del Consejo de la Magistratura. El control externo, es realizado por la Contraloría General de la República.

En ***Argentina***, el control interno lo realiza la Comisión de Administración Financiera del Consejo de la Magistratura, y la Oficina de Administración y Financiera quien debe presentar un informe anual al Plenario. El control externo lo realiza la Auditoria General de la Nación, pero según las reglas que determine la Corte Suprema, convirtiendo de este modo al control externo en inútil.

Como conclusión del análisis del Sistema de Administración Financiero del Poder Judicial se deduce que el Consejo de la Magistratura no ha logrado tomar plenamente el control de esta función.

De este modo, uno de los objetivos de la creación de los Consejos de la Magistratura -que los tribunales judiciales sólo se dediquen a juzgar, y el Consejo a realizar todo el resto de

las funciones, entre ellas, la administración financiera- no se ha visto concretado en ninguno de los países investigados. Los Consejos de la Magistratura tienen poca injerencia en el manejo del presupuesto del Poder Judicial, y éste sigue recayendo principalmente en la Corte Suprema, salvo en el caso boliviano. Esta deficiencia incide directamente en la posibilidad de desarrollo de una política judicial por parte de los Consejos.

Asimismo, en materia de controles, los Consejos tampoco tienen gran incidencia. Y la sociedad civil está excluida de la gestión o el control presupuestario. No hay publicación ni accesibilidad a la misma. En general el control del presupuesto del Poder Judicial depende de los controles presupuestarios ordinarios de cada país.

C. ADMINISTRACIÓN DEL PERSONAL DEL PODER JUDICIAL

La administración del personal también está relacionada con la independencia, tanto en el nivel interno como externo. Por esto es importante saber si quien establece esta administración del personal será el Consejo de la Magistratura, o cada juez, o el Tribunal Superior. Para saber esto, se analizará la variable de impacto funcional del Consejo de la Magistratura en el personal del Poder Judicial.

1. Impacto Funcional

En *Perú*, la administración del personal está en manos de la Administración Ejecutiva del Poder Judicial, que si bien se encuentra dentro del Poder Judicial, tiene horizontalidad. Sin embargo, los proyectos de reforma que elaboró la Corte Suprema pretenden recuperar el poder perdido.

En *Bolivia*, el personal es administrado por la subgerencia de Administración de Personal de la Oficina de Recursos Humanos, que depende del Consejo de la Judicatura. De este modo, es este organismo quien tiene un alto impacto funcional en el manejo de personal. Al personal lo nombra y remueve la Corte Suprema, pero las sanciones disciplinarias las impone el Consejo de la Magistratura.

En *El Salvador*, es la Corte Suprema quien designa y remueve al personal asignado a los jueces, y son éstos quienes lo administran. Esta situación redunda en limitar la capacidad de influencia del Consejo y en una disminución de la independencia interna de los jueces, como consecuencia de la invasión de la Corte Suprema en su gestión.

En *Paraguay*, es la Corte Suprema quien nombra, sanciona y remueve al personal. Por su parte, en *Argentina*, el manejo de personal también lo tiene la Corte Suprema, con delegación en las Cámaras de Alzada.

En conclusión, nuevamente se manifiesta que el Consejo de la Magistratura no tiene el control del personal en los países objeto de la investigación, salvo en *Bolivia*. La Corte Suprema mantiene esta atribución.

D. EVALUACIÓN, AUDITORÍA Y ORGANIZACIÓN

Para contar con un Poder Judicial eficiente, es necesario analizar si se realizan evaluaciones, auditorias y estadísticas periódicas. Y en el caso de que así suceda, si constituye una función del Consejo de la Magistratura. La variable será, entonces, la calidad de gestión.

En *Bolivia* es la misma Escuela Judicial quien hace una evaluación periódica del desempeño de los funcionarios judiciales.

En *El Salvador*, se realizan -por medio de la Unidad técnica de Evaluación- evaluaciones periódicas a los funcionarios cada 6 meses.

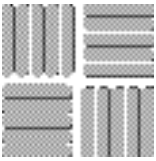
En *Paraguay* y *Perú* es la Corte Suprema quien se encarga de crear juzgados, jurisdicciones, competencias y cargos, solo con el presupuesto del Poder Legislativo. En cambio, en

Argentina, es el Poder Legislativo quien cumple esta función, pero podría pensarse que debería ser el Consejo de la Magistratura quien planifique y analice la calidad de gestión.

Sin embargo, si bien en algunos casos el Consejo de la Magistratura cuando ejerce esta función obtiene información relevante, al no tener a su cargo la administración del personal ni del presupuesto, no puede realizar los cambios que pueda considerar necesarios. •

ANEXO

Matriz de análisis



MATRIZ DE ANÁLISIS

A. SISTEMA GENERAL DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

I. INDEPENDENCIA

1. Situación orgánica
2. Duración del cargo de Consejero
3. Estabilidad de los Consejeros

II. PLURALISMO

1. Composición del Consejo
2. Requisitos para acceder al cargo de Consejero
3. Remuneración del cargo de Consejero

III. IMPACTO FUNCIONAL

1. Funciones generales del Consejo de la Magistratura
2. Competencia de los órganos que intervienen en el proceso de designación

B. SISTEMA DE SELECCIÓN

I. IMPACTO FUNCIONAL

1. La evaluación del postulante
2. Órganos del Consejo de la Magistratura que participan en la selección de los postulantes en general
3. Órganos del Consejo de la Magistratura que intervienen en el proceso de selección de los postulantes de acuerdo a los distintos aspectos de evaluación

II. TRANSPARENCIA

1. Publicidad de la convocatoria a cubrir el llamado
2. Publicidad de las actuaciones durante el procedimiento de selección
3. Audiencia pública

III. ACCESO IGUALITARIO

1. Apertura del concurso luego de producida la vacante
2. Requisitos de los postulantes tomados en cuenta por los evaluadores

IV. DEBIDO PROCESO

1. Aspectos que se evalúan en el proceso de selección
2. Asignación de puntaje en la evaluación (porcentaje del puntaje total)
3. Pautas de evaluación del examen de conocimientos y habilidades
4. Plazo de preparación de los postulantes para los exámenes
5. Accesibilidad al lugar de selección
6. Cobro de arancel para postularse al cargo
7. Plazo para la presentación de los candidatos seleccionados por el Consejo
8. Posibilidad del postulante de impugnar la evaluación de antecedentes
9. Posibilidad del postulante de impugnar la evaluación de conocimientos y habilidades
10. Posibilidad de impugnar la entrevista personal
11. Posibilidad del postulante de impugnar la selección de los candidatos

12. Posibilidad del postulante de impugnar el nombramiento
13. Plazo general del procedimiento

V. IMPARCIALIDAD

1. Anonimato de candidatos
2. Anonimato de los evaluadores

C. SISTEMA DISCIPLINARIO Y DE REMOCIÓN

ASPECTOS GENERALES

1. ¿Se encuentra el sistema de remoción integrado al sistema disciplinario?
2. ¿Participan en el proceso de remoción los mismos órganos que en el sistema disciplinario?

C. 1. SUBSISTEMA DE REMOCIÓN

I. IMPARCIALIDAD

1. ¿El órgano que acusa es el mismo que remueve?

II. IMPACTO FUNCIONAL

1. Órganos que intervienen en la acusación para la remoción de la Corte Suprema.
2. Órganos que intervienen en la acusación para la remoción de los jueces de 2da instancia.
3. Órganos que intervienen en el procedimiento de acusación para la remoción de los jueces de 1era instancia
4. Órganos que intervienen en la acusación para la remoción de los jueces de paz
5. Órganos que intervienen en la acusación para la remoción del Fiscal General de la Nación.
6. Órganos que intervienen en la acusación para la remoción de los fiscales
7. Órganos que intervienen en el procedimiento de remoción de los miembros de la Corte Suprema.
8. Órganos que intervienen en el procedimiento de remoción de los jueces de 2da instancia
9. Órganos que intervienen en el procedimiento de remoción de los jueces de 1era instancia
10. Órganos que intervienen en el procedimiento de remoción de los jueces de paz
11. Órganos que intervienen en el procedimiento de remoción del Fiscal General de la Nación
12. Órganos que intervienen en el procedimiento de remoción de los fiscales

III. DEBIDO PROCESO

1. ¿Existe un mecanismo de impugnación de la acusación para la remoción?
2. ¿Existe un mecanismo de impugnación de la remoción?
3. ¿Cuáles son las causales de destitución establecidas por la legislación?
4. ¿Está contemplada la participación de la sociedad civil en el procedimiento de remoción?

C.2. SUBSISTEMA DE DISCIPLINA

I. IMPACTO FUNCIONAL

1. Órganos que intervienen en la acusación y sanción disciplinaria de los miembros de la Corte Suprema.
2. Órganos que intervienen en la acusación y sanción disciplinaria de los jueces de 2da instancia.

3. Órganos que intervienen en el procedimiento de acusación y sanción disciplinaria de los jueces de 1era instancia
4. Órganos que intervienen en la acusación y sanción disciplinaria de los jueces de paz
5. Órganos que intervienen en la acusación y sanción disciplinaria del Fiscal General de la Nación.
6. Órganos que intervienen en la acusación y sanción disciplinaria de los fiscales

II. DEBIDO PROCESO

1. ¿Existe un mecanismo de impugnación de la sanción disciplinaria?
2. ¿Cuáles son las causales de sanción disciplinaria?
3. ¿Está contemplada la participación de la sociedad civil en los procedimientos disciplinarios?
4. ¿Qué sanciones se aplican?

D. OTRAS FUNCIONES DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

D. 1. ESCUELA JUDICIAL

I. IMPACTO FUNCIONAL

1. La Escuela está inserta:
2. ¿Por quiénes está compuesto el órgano directivo de la Escuela?
3. ¿Es requisito haber concurrido a la Escuela judicial para acceder a la magistratura o ascender en la carrera judicial?
4. Suma una parte importante del puntaje en la evaluación de antecedentes
5. La Escuela interviene:
6. La Escuela capacita a:
7. Quienes asisten a la Escuela Judicial para aprobar los cursos deben:

II. PLURALISMO

1. ¿Quiénes enseñan?
2. ¿Quién elabora los planes de estudio?
3. Contenidos de los cursos
4. ¿Existe un mecanismo de evaluación o seguimiento del impacto de la capacitación que brinda la Escuela?
5. ¿Los alumnos tienen la posibilidad de agremiarse o asociarse?
6. ¿Los contenidos contemplados por los cursos son los mismos que se exigen en las evaluaciones de selección de jueces y magistrados?

D.2. ADMINISTRACION FINANCIERA DEL PODER JUDICIAL

I. IMPACTO FUNCIONAL

1. Estructura Orgánica

II. INDEPENDENCIA

1. Gestión del Presupuesto
2. Administración de los recursos y bienes del Poder Judicial

III. TRANSPARENCIA

1. Mecanismos de Control

D.3. ADMINISTRACION DEL PERSONAL DEL PODER JUDICIAL

I. IMPACTO FUNCIONAL

1. La función de Administración de Personal del Poder Judicial es ejercida por un órgano del:
2. Determina la estructura y la planta de personal del Consejo de Magistratura
3. Determina la estructura y la planta de personal de los tribunales inferiores

D.4. FUNCIONES DE EVALUACION, AUDITORIA Y ORGANIZACIÓN

I. EFICIENCIA

1. Evaluación periódica del desempeño en sus funciones de los integrantes del Poder Judicial
2. Estadísticas y estudios técnicos del Poder Judicial
3. Auditorías
4. Organización

SISTEMA GENERAL DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

I. INDEPENDENCIA

1. Situación orgánica

Aspecto normativo

De acuerdo con lo establecido por la legislación, el Consejo de la Magistratura se encuentra:

a. Dentro de la esfera del Poder Ejecutivo
   a. Sí ( ) b. No ( )
b. Dentro de la esfera del Poder Legislativo
   a. Sí ( ) b. No ( )
c. Dentro de la esfera del Poder Judicial como órgano dependiente
   a. Sí ( ) b. No ( )
d. Dentro de la esfera del Poder Judicial como cabeza única
   a. Sí ( ) b. No ( )
e. Dentro de la esfera del Poder Judicial como cabeza bicéfala
   a. Sí ( ) b. No ( )
f. Es un órgano extrapoder
   a. Sí ( ) b. No ( )

Aspecto empírico

1. General: ¿La situación orgánica establecida por la ley se ve distorsionada en la realidad por prácticas institucionales y políticas?
   a. Sí ( ) b. No ( ) ¿Porqué? (Fundamentar)
2. ¿Existen conflictos funcionales y de competencia entre poderes?
   a. Sí ( ) b. No ( ) ¿Porqué? (Fundamentar)
3. De encontrarse dentro de la esfera del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial, ¿existe una influencia de los demás poderes que desvirtúe la situación orgánica?
   a. Sí ( ) b. No ( ) ¿Porqué? (Fundamentar)

4. De ser cabeza única o bicéfala del Poder Judicial, ¿ejerce el poder y las competencias que le asigna la ley?

a. Sí ( ) b. No ( ) ¿Porqué? (Fundamentar)

5. Si es un órgano extrapoder, ¿existe una influencia de los demás poderes que desvirtúe esta situación orgánica?

a. Sí ( ) b. No ( ) ¿Porqué? (Fundamentar)

2. Duración del cargo de Consejero

Aspecto normativo

De acuerdo con lo establecido por la legislación, la duración del cargo de Consejero es:

1. Vitalicia

a. Sí ( ) b. No ( )

2. Por períodos

a. Sí ( ) b. No ( )

1. consecutivos ( ) Duración:.....

a. Sí ( ) b. No ( )

2. alternados ( ) Duración:.....

a. Sí ( ) b. No ( )

3. Por función (mientras cumpla el cargo en el estamento que representa)

a. Sí ( ) b. No ( )

4. Mixto (algunos con cargo vitalicio y otros con cargo de duración alternada)

a. Sí ( ) b. No ( )

Aspecto empírico

1. ¿Se han cumplido los períodos de duración del cargo de Consejero establecidos por la ley?

a. Sí ( ) b. No ( ) ¿Porqué?

2. ¿Ha existido un recambio real de personas?

a. Sí ( ) b. No ( ) ¿Porqué?

3. En el caso de que sean períodos determinados y de ser admitida la reelección o ratificación en el cargo:

3.1. ¿Cuántos de los Consejeros se han conservado en el cargo?

¿A qué estamento pertenecen?

3.2. ¿Cuántos de los Consejeros han sido renovados?

¿A qué estamento pertenecen?

4. ¿Es posible establecer algún tipo de relación entre los recambios de los Consejeros y las modificaciones en la composición política de cada estamento?

a. Sí ( ) b. No ( ) ¿Porqué? (Fundamentar)

3. Estabilidad de los Consejeros

Aspecto normativo

3.1. ¿Está previsto por la legislación un mecanismo de remoción de los Consejeros?

a. Sí ( ) b. No ( ) ¿Cuál? (Fundamentar)

3.2. ¿Están previstas por la legislación causales de remoción de los Consejeros?

a. Sí ( ) b. No ( ) ¿Cuáles?

Aspecto empírico

1. ¿Ha sido removido algún Consejero de su cargo?
   a. Sí ( ) b. No ( ) ¿Cuántos? ¿De qué estamento?
2. En el caso de que se hayan producido remociones de Consejeros, ¿es posible constatar las causales que las motivaron?
   a. Sí ( ) b. No ( ) ¿Porqué? (Fundamentar) Detallar causales de remoción
3. En el caso de que se hayan producido remociones de Consejeros, ¿se respetaron, si es que existen, los mecanismos y causales de remoción?
   a. Sí ( ) b. No ( ) ¿Porqué? (Fundamentar)
4. De acuerdo con las preguntas anteriores, ¿de dónde provino la iniciativa de remoción? ¿Cuántas iniciativas de remoción hubo? ¿Cuáles fueron los fundamentos de estas iniciativas? ¿Cuáles fueron los motivos por los cuales las iniciativas no prosperaron? ¿Cuántas iniciativas de remoción se encuentran actualmente siendo tratadas?
5. En el caso de que hayan existido iniciativas de remoción o remociones efectivas de consejeros, ¿han obedecido éstas a cambios de representación política en el Poder Ejecutivo o Legislativo?
   a. Sí ( ) b. No ( ) ¿Porqué? (Fundamentar)

II. PLURALISMO

1. Composición del Consejo

Aspecto normativo

Señalar si la legislación prevé consejeros que representen a los siguientes estamentos y, en su caso, la cantidad de representantes prevista:

1.1. Poder Ejecutivo
   a. Sí ( ) b. No ( ) Cantidad de Consejeros:
1.2. Poder Legislativo
   a. Sí ( ) b. No ( )
1.2.1. Por la mayoría
   a. Sí ( ) b. No ( ) Cantidad de Consejeros:
1.2.2. Por la minoría
   a. Sí ( ) b. No ( ) Cantidad de Consejeros:
1.3. Poder Judicial
   a. Sí ( ) b. No ( ) Cantidad de Consejeros:
1.4. Abogados
   a. Sí ( ) b. No ( ) Cantidad de Consejeros:
1.5. Académicos
   a. Sí ( ) b. No ( ) Cantidad de Consejeros:
1.6. Sociedad Civil
   a. Sí ( ) b. No ( ) Cantidad de Consejeros:
1.7. Otros
   a. Sí ( ) b. No ( ) Cantidad de Consejeros:

Aspecto empírico

1. ¿Han existido dificultades en la integración de la representación de los distintos estamentos en el Consejo?
   a. Sí ( ) b. No ( ) ¿Cuáles? ¿Cómo se solucionaron?

2. ¿Han existido distorsiones en la representación de cada estamento en la composición del Consejo?

a. Sí ( ) b. No ( ) ¿Cuáles?

2. Requisitos para acceder al cargo de Consejero

Aspecto normativo

La legislación prevé requisitos de:

2.1. De ocupación

a. Sí ( ) b. No ( )

En caso de que la respuesta sea afirmativa, responder 2.1.1 ó 2.1.2 según corresponda:

2.1.1. Se exige que sean profesionales

a. Sí ( ) b. No ( )

En caso de que la respuesta sea afirmativa, responder 2.1.1.1. ó 2.1.1.2.

2.1.1.1. Se exige que sean abogados

a. Sí ( ) b. No ( )

En caso de que la respuesta sea afirmativa, responder la siguiente pregunta:

2.1.1.1.1. Se exige que sean abogados con experiencia

a. Sí ( ) b. No ( )

2.1.1.2. Se exige que tengan otra profesión distinta a la de abogado

a. Sí ( ) b. No ( )

En caso de que la respuesta sea afirmativa, responder a la siguiente pregunta:

2.1.1.2.1. Se exige que tengan otra profesión con experiencia

a. Sí ( ) b. No ( )

2.1.2. No se exige que sean profesionales (Lego)

a. Sí ( ) b. No ( )

2.2. De edad

a. Sí ( ) ¿Cuál/es? (especificar edad máxima y mínima)

b. No ( )

2.3. De nacionalidad y residencia

a. Sí ( ) ¿Cuál/es?

b. No ( )

2.4. Existencia de cupos

a. Sí ( ) ¿Cuáles?

b. No ( )

2.5. Incompatibilidades para acceder al cargo

a. Sí ( ) ¿Cuáles?

b. No ( )

2.6. Incapacidades para acceder al cargo

a. Sí ( ) ¿Cuáles?

b. No ( )

Aspecto empírico

1. ¿Se cumplen los requisitos exigidos por la ley en el caso de cada uno de los Consejeros?

a. Si ( ) b. No ( )¿Porqué? (Fundamentar)

2. Si existió alguna variación legislativa (de reglamentos, acordadas del Poder Judicial, decretos, resoluciones, etc.) respecto de los requisitos, dejar constancia de ello también

en esta parte empírica indicando la fecha.
3. Detallar profesión y trabajos anteriores de cada uno de los Consejeros.
4. Detallar edad de cada uno de los Consejeros en el momento en el que accede al cargo. En el caso de que ya exista un recambio de Consejeros, detallar edad de los Consejeros anteriores al momento en que accedieron al cargo.
5. Detallar nacionalidad de cada uno de los Consejeros. En el caso de que ya exista un recambio de Consejeros, detallar nacionalidad de los Consejeros anteriores al momento en que accedieron al cargo.
6. ¿Existen cupos que deben ser cubiertos en la integración del Consejo?

a. Sí ( ) b. No ( )

Si la respuesta es afirmativa, responder a la pregunta 6.1. En caso de que la respuesta sea negativa, responder a la pregunta 6.2.

6.1. ¿Se encuentran cubiertos los cupos establecidos por la ley?

a. Sí ( ) ¿En qué porcentaje se encuentran cubiertos?
b. No ( ) ¿Porqué? (Fundamentar)

6.2. ¿Cuál es la proporción de hombres y mujeres en la composición del Consejo?

6.3. ¿Están representadas las principales etnias del país? En el caso de que ya exista un recambio de Consejeros, tener en cuenta las composiciones anteriores.

a. Sí ( )
b. No ( ) ¿Porqué? (Fundamentar)

7. ¿Hay algún Consejero en ejercicio que presente alguna de las incompatibilidades prescritas por la legislación? En el caso de que ya exista un recambio de Consejeros, tener en cuenta las composiciones anteriores.

a. Sí ( ) ¿Cómo se justifica?
b. No ( )

8. ¿Hay algún Consejero en ejercicio que presente alguna de las incapacidades prescritas por la legislación? En el caso de que ya exista un recambio de Consejeros, tener en cuenta las composiciones anteriores.

a. Sí ( ) ¿Cómo se justifica?
b. No ( )

9. ¿Pertenecen los Consejeros a algún partido político? Detallar en el caso concreto de cada Consejero y especificar si se trata del partido de gobierno al momento de ser designado. En el caso de que ya exista un recambio de Consejeros, tener en cuenta las composiciones anteriores.

a. Sí ( ) ¿Cuál?
b. No ( )

10. ¿Tienen los Consejeros alguna afinidad partidaria? Detallar en el caso concreto de cada Consejero y especificar si se trata del partido de gobierno al momento de ser designado. En el caso de que ya exista un recambio de Consejeros, tener en cuenta las composiciones anteriores.

a. Sí ( ) ¿Cuál? Especificar cómo se obtiene esta información
b. No ( )

11. Detallar domicilio de cada Consejero al momento de su designación. Detallar domicilio actual de cada Consejero. En ambos casos especificar ciudad, distrito, provincia y Estado.
12. Detallar patrimonio de cada Consejero al momento de ser designado (declaración jurada). Detallar patrimonio actual de cada Consejero (declaración jurada).

3. Remuneración del cargo de Consejero

Aspecto normativo

3.1. ¿La legislación prevé remuneración para el cargo de Consejero?

a. Si ( )
b. No ( )

En caso de que la respuesta sea afirmativa, responder la siguiente pregunta:

3.2. ¿Reciben una remuneración todos los Consejeros?

a. Si ( )
b. No ( ) ¿Porqué? Detallar según cada caso

Aspecto empírico

1. ¿Cuál es el monto real de la remuneración de un consejero? Compararlo con el sueldo de los miembros de la Corte Suprema de Justicia.

2. ¿Se han producido en estos últimos años variaciones en el monto de las remuneraciones de los Consejeros?

a. Sí ( ) ¿Cómo se han justificado?
b. No ( )

En caso de que la respuesta sea afirmativa, responder la siguiente pregunta:

2.1. De haber existido variaciones en el monto de las remuneraciones, ¿se ha visto afectada la independencia de los Consejeros?

a. Sí ( ) ¿Porqué? (Fundamentar)
b. No ( )

3. ¿Existen en la práctica mecanismos de presión a los Consejeros a través de los salarios?

a. Sí ( ) ¿Cuáles? Detallar según casos concretos
b. No ( )

III. IMPACTO FUNCIONAL

1. Funciones generales del Consejo de la Magistratura

Aspecto normativo

Entre las funciones que prevé la legislación se encuentran:

1.1. Selección de Magistrados

a. Sí ( )
b. No ( ) ¿Qué órgano del Estado se encarga de esta función?

1.2. Nombramiento de Magistrados

a. Sí ( )
b. No ( ) ¿Qué órgano del Estado se encarga de esta función?

1.3. Evaluación periódica del desempeño de Jueces y Magistrados

a. Sí ( )
b. No ( )¿Qué órgano del Estado se encarga de esta función?

1.4. Funciones disciplinarias sobre los integrantes del Poder Judicial

a. Sí ( )
b. No ( ) ¿Qué órgano del Estado se encarga de esta función?

1.5. Administración del personal del Poder Judicial

a. Sí ( )
b. No ( ) ¿Qué órgano del Estado se encarga de esta función?

1.6. Administración financiera del Poder Judicial

a. Sí ( )

b. No ( ) ¿Qué órgano del Estado se encarga de esta función?

1.7. Participación en la elaboración del presupuesto del Poder Judicial

a. Sí ( )

b. No ( ) ¿Qué órgano del Estado se encarga de esta función?

1.8. Escuela y carrera judicial

a. Sí ( )

b. No ( ) ¿Qué órgano del Estado se encarga de esta función?

Aspecto empírico

1. ¿El Consejo de la Magistratura está ejerciendo todas las funciones que le han sido asignadas por la ley?

a. Sí ( )

b. No ( ) ¿Porqué? (Fundamentar)

2. Competencia de los órganos que intervienen en el proceso de designación de funcionarios judiciales

Aspecto normativo

2.1. ¿Qué órganos intervienen en la designación de los Magistrados de la Corte Suprema?

a. Poder Ejecutivo

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

b. Poder Legislativo

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

c. Corte Suprema

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

d. Consejo de la Magistratura

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

e. Otros

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

2.2. ¿Qué órganos intervienen en la designación de los jueces de 2da instancia?

a. Poder Ejecutivo

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

b. Poder Legislativo

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

c. Corte Suprema

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

d. Consejo de la Magistratura

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

e. Otros
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )

2.3. ¿Qué órganos intervienen en la designación de los jueces de 1era instancia?
a. Poder Ejecutivo
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
b. Poder Legislativo
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
c. Corte Suprema
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
d. Consejo de la Magistratura
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
e. Otros
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )

2.4. ¿Qué órganos intervienen en la designación de los jueces de paz?
a. Poder Ejecutivo
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
b. Poder Legislativo
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
c. Corte Suprema
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
d. Consejo de la Magistratura
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
e. Otros
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )

2.5. ¿Qué órganos intervienen en la designación del Fiscal General de la Nación?
a. Poder Ejecutivo
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
b. Poder Legislativo
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
c. Corte Suprema
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
d. Consejo de la Magistratura
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

e. Otros

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

2.6. ¿Qué órganos intervienen en la designación de los fiscales?

a. Poder Ejecutivo

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

b. Poder Legislativo

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

c. Corte Suprema

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

d. Consejo de la Magistratura

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

e. Otros

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

Aspecto empírico

Analizar en qué medida y en cuántas oportunidades cada órgano ejerció su potestad en los procesos de designación. Revisar conflictos y plazos a través de casos concretos.

B. SISTEMA DE SELECCIÓN

I. IMPACTO FUNCIONAL

1. La evaluación del postulante

Aspecto normativo

1.1. ¿La evaluación del postulante (antecedentes, conocimientos y habilidades y la entrevista personal) es realizada por uno o varios órganos pertenecientes al Consejo de la Magistratura?

a. Sí ( )

b. No ( ) ¿Cuál es el órgano externo al Consejo de la Magistratura que cumple la función de evaluación de los postulantes?

Si la respuesta es afirmativa, responder la siguiente pregunta:

2. Órganos del Consejo de la Magistratura que participan en la selección de los postulantes en general

2.1. ¿Qué órganos del Consejo de la Magistratura participan en la selección de los postulantes?

2.1.1. Comisión permanente

a. Sí ( ) ¿Cómo se compone?

b. No ( )

2.1.2. Jurado ad-hoc

a. Sí ( ) ¿Cómo se compone?

b. No ( )

2.1.3. Consejo en pleno

a. Sí ( )

b. No ( )

2.1.4. Otro/s

a. Sí ( ) ¿Cuál/es? ¿Cómo se compone/n?

b. No ( )

3. Órganos del Consejo de la Magistratura que intervienen en el proceso de selección de los postulantes de acuerdo a los distintos aspectos de evaluación

3.1. ¿Qué órganos del Consejo de la Magistratura intervienen en el proceso de selección de los postulantes de acuerdo a los distintos aspectos de evaluación?

3.1.1. En la evaluación de antecedentes:

3.1.1.1. Comisión permanente

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

3.1.1.2. Jurado ad-hoc

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

3.1.1.3. Consejo en pleno

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene? Detallar sistema de votación.

b. No ( )

3.1.1.4. Otro/s

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene/n?

b. No ( )

3.1.2. En la evaluación de conocimientos y habilidades:

3.1.2.1. Comisión permanente

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

3.1.2.2. Jurado ad-hoc

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

3.1.2.3. Consejo en pleno

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene? Detallar sistema de votación.

b. No ( )

3.1.2.4. Otro/s

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene/n?

b. No ( )

3.1.3. En la entrevista personal:

3.1.3.1. Comisión permanente

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

3.1.3.2. Jurado ad-hoc

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

3.1.3.3. Consejo en pleno

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene? Detallar sistema de votación

b. No ( )

3.1.3.4. Otro/s

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene/n?

b. No ( )

Aspecto empírico

General:

Analizar en qué medida y en cuántas oportunidades cada órgano del Consejo de la Magistratura ejerció su potestad en los procesos de selección. Revisar conflictos y plazos a través de casos concretos.

1. Evaluación de antecedentes

En el caso de que la legislación prevea un mecanismo de evaluación de antecedentes de los postulantes, responder 1.1 y 1.2. En el caso de que la legislación no prevea un mecanismo de evaluación de antecedentes de los postulantes, responder 1.3 y 1.4.

1.1. ¿Se ha cumplido con el mecanismo previsto?

a. Sí ( ) Detallar cómo ha funcionado

b. No ( ) ¿Porqué? (Fundamentar)

Si se encuentra prevista la existencia de un jurado ad-hoc, de una comisión permanente o de otro órgano colegiado para evaluar los antecedentes del postulante, responder:

1.2. ¿Se ha respetado la composición prevista por la ley?

a. Sí ( ) Detallar cómo han funcionado

b. No ( ) ¿Porqué? (Fundamentar)

1.3. ¿Existe un mecanismo uniforme no legislado de evaluación de antecedentes?

a. Sí ( ) Detallar cuál es ese mecanismo, cómo se ha instrumentado y cómo ha funcionado

b. No ( ) Detallar cómo se ha llevado a cabo la evaluación de antecedentes

En caso de que la respuesta sea negativa, responder la siguiente pregunta:

1.4. Si quienes evalúan los antecedentes de los postulantes son personas externas al Consejo de la Magistratura (por ejemplo profesores de la universidad), detallar si existe algún criterio de selección común.

2. Evaluación de conocimientos y habilidades

En el caso de que la legislación prevea un mecanismo de evaluación de conocimientos y habilidades de los postulantes, responder 2.1 y 2.2. En el caso de que la legislación no prevea un mecanismo de evaluación de conocimientos y habilidades de los postulantes, responder 2.3 y 2.4.

2.1. ¿Se ha cumplido con el mecanismo previsto?

a. Sí ( ) Detallar cómo ha funcionado

b. No ( ) ¿Porqué? (Fundamentar)

Si se encuentra prevista la existencia de un jurado ad-hoc, de una comisión permanente o de otro órgano colegiado para la evaluación de conocimientos y habilidades, responder:

2.2. ¿Se ha respetado la composición prevista por la ley?

a. Sí ( ) Detallar cómo han funcionado

b. No ( ) ¿Porqué? (Fundamentar)

2.3. ¿Existe un mecanismo uniforme no legislado de evaluación de conocimientos y habilidades?

a. Sí ( ) Detallar cuál es ese mecanismo, cómo se ha

instrumentado y cómo ha funcionado

b. No ( ) Detallar cómo se ha llevado a cabo la evaluación de conocimientos y habilidades

2.4. Si quienes evalúan los conocimientos y habilidades de los postulantes son personas externas al Consejo de la Magistratura (por ejemplo profesores de la universidad), detallar si existe algún criterio de selección común.

3. Entrevista personal

En el caso de que la legislación prevea una entrevista personal a los postulantes, responder 3.1 y 3.2. En el caso de que la legislación no prevea una entrevista a los postulantes, responder 3.3 y 3.4.

3.1. ¿Se ha cumplido con la entrevista al postulante prevista por la legislación?

a. Sí ( ) Detallar cómo ha funcionado

b. No ( ) ¿Porqué? (Fundamentar)

Si se encuentra prevista la existencia de un jurado ad-hoc, de una comisión permanente o de otro órgano colegiado para la realización de la entrevista, responder:

3.2. ¿Se ha respetado la composición prevista por la ley?

a. Sí ( ) Detallar cómo han funcionado

b. No ( ) ¿Porqué? (Fundamentar)

3.3. ¿Existe un mecanismo uniforme no legislado de entrevistas?

a. Sí ( ) Detallar cómo se ha instrumentado ese mecanismo y cómo ha funcionado

b. No ( ) Detallar cómo se han llevado adelante las entrevistas

3.4. Si quienes realizan las entrevistas a los postulantes son personas externas al Consejo de la Magistratura (por ejemplo, profesores de la universidad), detallar si existe algún criterio de selección común.

II. TRANSPARENCIA

Aspecto normativo

1. ¿La legislación prevé la publicidad de la convocatoria a concurso para cubrir los cargos?

a. Sí ( ) ¿Cuál es el mecanismo de publicidad?

b. No ( )

2. ¿La legislación prevé la publicidad de las actuaciones durante el procedimiento de selección?

a. Sí ( ) ¿Qué mecanismo de publicidad se encuentra previsto?

b. No ( )

3. En el caso de que uno de los mecanismos sea la audiencia pública, responder:

3.1. ¿En qué momento del proceso de selección se realiza?

3.2. ¿Hay requisitos establecidos para participar?

a. Sí ( ) ¿Cuáles?

b. No ( )

3.3. ¿El público puede participar durante la celebración de la audiencia?

a. Sí ( )

b. No ( )

3.4. ¿Cuáles son las consecuencias previstas por la ley de que no se cumpla con la audiencia publica?

Aspecto empírico

1. Publicidad de la convocatoria a cubrir el llamado

1.1. Si la legislación prevé la publicidad de la convocatoria a concurso para cubrir los cargos, responder:

1.1.1. ¿Se han cumplido los mecanismos de publicidad establecidos por la legislación?

a. Sí ( )

b. No ( ) ¿Porqué?

1.1.2. Si los mecanismos de publicidad se encuentran establecidos de un modo amplio de manera que dan lugar a diferentes opciones, establecer cómo se ha procedido hasta el momento.

1.1.3. ¿En qué ámbitos se ha dado publicidad a las convocatorias? ¿Con qué alcance y duración? ¿Han resultado efectivas?

1.2. Si la legislación no prevé la publicidad de la convocatoria a concurso para cubrir los cargos, responder:

1.2.1. ¿Cómo se han realizado las convocatorias hasta el momento?

1.2.2. ¿En qué ámbitos se ha dado publicidad a las convocatorias? ¿Con qué alcance y duración? ¿Han resultado efectivas?

1.3. Analizar si a través de los mecanismos de publicidad se ha priorizado la presentación a concurso de determinados sectores en desmedro de otros.

2. Publicidad de las actuaciones durante el procedimiento de selección

2.1. Si están previstos en la legislación mecanismos de publicidad, responder:

2.1.1. ¿Se han implementado en la práctica?

a. Sí ( ) Detallar cómo se han implementado, si se han cumplido adecuadamente y si cumplieron con el objetivo de publicidad

b. No ( ) ¿Porqué? (Fundamentar) ¿Cuáles han sido las consecuencias? (Fundamentar)

2.2. Si no están previstos en la legislación mecanismos de publicidad, responder:

2.2.1. ¿Se han implementado mecanismos de publicidad a través de la práctica?

a. Sí ( ) Detallar cuáles se han implementado a través de casos concretos

b. No ( )

2.3. Tanto en el caso de que la legislación prevea o no la publicidad de las actuaciones durante el proceso de selección, responder:

2.3.1. Detallar cuáles son los actos que se publicitan y cuáles no

2.3.2. ¿Se puede realizar un seguimiento de cada uno de los pasos del proceso de selección?

a. Sí ( )

b. No ( ) ¿Porqué? (Fundamentar)

2.3.3. ¿Existe información confidencial?

a. Sí ( ) ¿Cuál es su justificación? Detallar quiénes pueden acceder

b. No ( )

2.3.4. ¿Existe un acceso restringido a la información?

a. Sí ( ) ¿Cuál es su justificación? Detallar quiénes pueden acceder

b. No ( )

2.3.5. ¿Se publican las listas de postulantes?

a. Sí ( ) Detallar cómo se han publicado en casos concretos

b. No ( ) ¿Porqué? (Fundamentar)

2.3.6. ¿Son públicos los exámenes realizados a los postulantes?

a. Sí ( ) Detallar cómo se han publicado en casos concretos

b. No ( ) ¿Porqué? (Fundamentar)

2.3.7. ¿Son públicas las entrevistas personales realizadas a los postulantes?

a. Sí ( )

b. No ( ) ¿Cuál es su justificación? Detallar quiénes pueden acceder

2.3.8. ¿Existen grabaciones de las entrevistas personales?

a. Sí ( )

b. No ( )

2.3.9. ¿Existe publicidad de los antecedentes de los candidatos?

a. Sí ( )

b. No ( )

2.3.10. ¿Cuáles son en general los medios a través de los cuales se publicitan las actuaciones durante el procedimiento de selección (diarios, Internet, están a disposición de quien quiera verlos en el Consejo, existen publicaciones especializadas del Consejos u otros órganos o poderes, etc.)?

3. Audiencia pública en el procedimiento de selección

3.1. Si la ley prevé la realización de una audiencia pública, responder:

3.1.1. ¿Se ha implementado?

a. Sí ( ) ¿Cómo? Detallar dónde se publicita la realización de la audiencia. Detallar si solo se ha implementado para cubrir determinados cargos y cuáles han sido los criterios

b. No ( ) ¿Porqué? Detallar casos concretos y cuáles fueron las consecuencias de que no se haya implementado (Fundamentar)

3.1.2. La realización de la audiencia pública, ¿reúne los requisitos establecidos por la ley?

a. Sí ( )

b. No ( ) ¿Porqué? (Fundamentar)

3.1.3. Si es que se realizaron las audiencias públicas detallar: ¿Cuántas se realizaron? ¿Quiénes asistieron? ¿Cuántas personas asistieron? Analizar si cumplieron con la finalidad de publicidad que tienen este tipo de audiencias.

3.2. Si la ley no prevé la realización de una audiencia pública, responder:

3.2.1. ¿Se han implementado audiencias públicas en los procesos de selección?

a. Sí ( ) Especificar de qué modo se han implementado. Detallar cuántas se han realizado, quiénes asistieron, cuántas personas asistieron. Detallar si sólo se han implementado para cubrir determinados cargos y cuáles han sido los criterios. Analizar si cumplieron con la finalidad de publicidad que tienen este tipo de audiencias

b. No ( ) ¿Existe algún otro mecanismo de publicidad durante las actuaciones del proceso de selección, previas al nombramiento, distinto de la audiencia pública en el que participe la sociedad civil?

III. ACCESO IGUALITARIO

1. Apertura del concurso luego de producida la vacante

Aspecto normativo

1.1. ¿La ley prevé la apertura del concurso a cubrir el cargo luego de producida la vacante?

a. Sí ( )
b. No ( )

Aspecto empírico

Si la ley prevé la apertura del concurso luego de producida la vacante, responder:

1. ¿Cuánto tiempo transcurre desde que se produce la vacante hasta que se llama a concurso?
2. ¿Cuánto tiempo transcurre desde que se produce la vacante hasta que se cubre el puesto?

Si la ley no prevé la apertura del concurso luego de producida la vacante, responder:

3. ¿Hay criterios establecidos para realizar la convocatoria?
   a. Sí ( ) ¿Qué sucede con aquellas personas que resultan seleccionadas?
   b. No ( )
4. ¿Se confeccionan listas para cubrir cargos futuros?
   a. Sí ( ) ¿Se renuevan las listas? ¿Cada cuánto?
   b. No ( )

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

Aspecto normativo

2.1. ¿Cuáles son los requisitos que deben ser tenidos en cuenta por los evaluadores según la ley?

a. De género
   a. Sí ( )
   b. No ( )
   Existencia de cupos Sí ( ) No ( ) ¿Cuáles?
b. Étnicos
   a. Sí ( )
   b. No ( )
   Existencia de cupos Sí ( ) No ( ) ¿Cuáles?
c. De edad
   a. Sí ( )
   b. No ( )
   Edad mínima para postularse Sí ( ) No ( ) ¿Cuál/es? (Mínima y máxima)
   Antigüedad en el ejercicio de la profesión Sí ( ) No ( ) ¿Cuál?
   Antigüedad en el Poder Judicial Sí ( ) No ( ) ¿Cuál?
d. Su pertenencia a asociaciones civiles, profesionales, religiosas o de otro tipo
   a. Sí ( )
   b. No ( )
e. La universidad de la que egresó
   a. Sí ( )
   b. No ( )
      a. Si es pública
         a. Sí ( )
         b. No ( )

b. Si es privada
a. Sí ( )
b. No ( )

f. Requisitos patrimoniales
a. Sí ( )
b. No ( )

g. Otros requisitos mínimos
a. Sí ( ) ¿Cuáles?
b. No ( )

Aspecto empírico

Requisitos de los postulantes tomados en cuenta por los evaluadores en la práctica

Aclaración: En este punto, el aspecto empírico toma una relevancia particular ya que difícilmente la ley contemple exclusiones discriminatorias de modo expreso. El objetivo es tratar de establecer si existe o no un perfil determinado de personas que acceden a los cargos dentro de la magistratura y, en su caso, extraer caracteres comunes generales o de la mayoría de los hasta ahora seleccionados por el Consejo. El análisis deberá hacerse desde la perspectiva del acceso igualitario y de la no discriminación. Esta información, dado que los Consejos son relativamente nuevos, sólo nos ayudará a establecer algunos indicios.

a. Sexo de los jueces hasta ahora seleccionados. Establecer si existen patrones que pueden llegar a considerarse discriminatorios. Para este análisis deberá tenerse en cuenta a grandes rasgos cuál es el perfil de quienes se postulan (si sólo se presentan hombres para concursar a cargos dentro del fuero penal, no será en principio un problema del Consejo).

b. Determinar si existe diversidad étnica entre los seleccionados. ¿Cuáles son las proporciones? Establecer si existen patrones que pueden llegar a considerarse discriminatorios. Para este análisis deberá tenerse en cuenta a grandes rasgos cuál es el perfil de quienes se postulan (si los integrantes de las principales etnias no se presentan porque reconocen otras jurisdicciones, no será en principio un problema del Consejo).

c. Edad de los hasta ahora seleccionados (vincular con limitaciones que establece la ley para determinar en qué nivel se encuentra el carácter excluyente).

d. Analizar si existen vinculaciones de pertenencia a una asociación civil, profesional, etc., de los jueces seleccionados (por ejemplo, todos los jueces de primera instancia que concursaron para ser jueces de cámara y resultaron seleccionados pertenecen a la Asociación de Magistrados, al Opus Dei, etc.). Del mismo modo, analizar si la pertenencia a determinada organización puede ser un obstáculo (organizaciones activistas, por ejemplo). Analizar sólo aquello que resulte evidente o fuertemente sospechoso (los testimonios de los postulantes cobran particular relevancia a la hora de establecer estos indicios).

e. ¿De qué universidad egresaron los jueces seleccionados? ¿Existen cursos, posgrados, masters, doctorados, en el país o en el exterior, que puedan llegar a considerarse en la práctica como un requisito? (por ejemplo, todos egresaron de la Universidad Católica, la mayoría cursó posgrado en Estados Unidos o Europa, todos asistieron a los cursos impartidos por determinada institución académica, etc.). Analizar sólo aquello que resulte evidente o fuertemente sospechoso (los testimonios de los postulantes cobran particular relevancia a la hora de establecer estos indicios).

f. Si es posible, y si la persona que accedió al cargo desea revelarlo en la entrevista o existen medios (por ejemplo, la publicación de las declaraciones juradas), determinar el patrimonio del juez nombrado o seleccionado por el Consejo al momento de ser nombrado o

seleccionado. Vincularlo con el punto f) de este mismo apartado.
g. Analizar si existen otras características que se puedan llegar a contar como requisitos en la práctica.

IV. DEBIDO PROCESO

1. Aspectos del postulante que se evalúan en el proceso de selección

Aspecto normativo

1.1. De acuerdo con la legislación, ¿cuáles son los aspectos del postulante que son evaluados durante el proceso de selección?
1.2. Antecedentes
a. Sí ( ) ¿Qué tipo de antecedentes? ¿Cómo se evalúan?
b. No ( )
1.3. Conocimientos y habilidades
a. Sí ( ) ¿Qué tipo de conocimientos y habilidades? ¿Cómo se evalúan?
b. No ( )
1.4. Entrevista personal
a. Sí ( ) ¿Existen pautas preestablecidas de entrevista?
b. No ( )
1.5. Otros
a. Sí ( ) ¿Cuáles?
b. No ( )

Aspecto empírico

1.1. Si la ley no establece expresamente los aspectos que se evalúan, verificar si estos existen en la práctica. ¿Cuáles son? ¿Cómo se instrumentan? Si no se han aplicado uniformemente, ¿cómo se ha evaluado a los postulantes hasta el momento?
1.2. Analizar las currícula vitae de diez postulantes seleccionados al azar (si es que existe acceso a ellos) para establecer si los antecedentes exigidos por la ley son verdaderamente cumplidos. Si no están estrictamente definidos por la ley, tratar de establecer patrones comunes. Si no existen o son muy diversos, dejarlo expresamente asentado.
1.3. Analizar diez exámenes de postulantes que hayan sido seleccionados (si es que existe acceso a ellos) para establecer si los conocimientos y habilidades exigidos por la ley son verdaderamente cumplidos.
1.4. Analizar diez entrevistas a postulantes propuestos para un mismo cargo para verificar cuáles han sido los contenidos de las entrevistas personales y si existen variaciones entre las preguntas que se formulan a los distintos postulantes.

2. Asignación de puntaje en la evaluación

Aspecto normativo

2.1. ¿Asigna la legislación un puntaje a cada uno de los aspectos evaluados durante el proceso de selección? Detallar qué porcentaje de la evaluación final corresponde a cada puntaje. Por ejemplo: antecedentes, 20% del puntaje final; conocimientos y habilidades, 50%; y entrevista personal, 30%.

2.1.1. Antecedentes:

a. Sí ( ) Porcentaje:

b. No ( )

En caso de que la respuesta sea afirmativa, detallar -si es posible- el porcentaje que corresponde a cada uno de los siguientes aspectos dentro de la evaluación final:

a. Posgrado ( ) Porcentaje:

b. Formación extrajurídica ( ) Porcentaje:

c. Seminarios ( ) Porcentaje:

d. Publicaciones ( ) Porcentaje:

e. Investigaciones ( ) Porcentaje:

f. Docencia ( ) Porcentaje:

g. Laborales ( ) Porcentaje:

a. Por pertenecer al Poder Judicial ( ) Porcentaje:

b. En el ejercicio de la profesión ( ) Porcentaje:

c. Otros ( ) Porcentaje:

h. Otros ( ) Porcentaje:

2.1.2. Conocimientos y habilidades

a. Sí ( ) Porcentaje:

b. No ( )

En caso de que la respuesta sea afirmativa, detallar -si es posible- el porcentaje que corresponde a cada uno de los siguientes aspectos dentro de la evaluación final:

a. Resolución de casos prácticos ( ) Porcentaje:

b. Examen teórico ( ) Porcentaje:

c. Otros ( ) Porcentaje:

2.1.3. Entrevista personal

a. Sí ( ) Porcentaje:

b. No ( )

Aspecto empírico

a. Si los porcentajes han sido expresamente establecidos por la ley, verificar si se han respetado.

b. Si los porcentajes no están expresamente establecidos por la ley, tratar de reconocer criterios implícitos de asignación de puntaje a los diferentes aspectos evaluados durante el proceso de selección.

3. Pautas de evaluación en el examen de conocimientos y habilidades

Aspecto normativo

3.1. ¿Prevé la legislación un examen de conocimientos y habilidades?

a. Sí ( )

b. No ( )

Si la respuesta es afirmativa, responder:

3.1.1. ¿Prevé la legislación pautas de evaluación en el examen de conocimientos y habilidades?

a. Sí ( ) ¿Cuáles prevé?

b. No ( )

Aspecto empírico

General: En este punto será necesario evaluar algunos de los exámenes, si se prevé este mecanismo y si son accesibles.

a. Si la ley prevé pautas de evaluación, verificar su cumplimiento en la práctica.

b. Si la ley no prevé pautas de evaluación, determinar si existen criterios uniformes de evaluación y detallar cuáles son esos criterios en caso de que existan.

4. Plazo de preparación de los postulantes para los exámenes

Aspecto normativo

4.1. ¿Prevé la ley un plazo de preparación de los postulantes para los exámenes?

a. Sí ( )

b. No ( ) ¿Cuál?

Aspecto empírico

a. Si está contemplado por la ley, verificar si se ha cumplido.

b. Si no está contemplado por la ley analizar: ¿Cuánto tiempo transcurre entre el llamado a concurso y la realización de las evaluaciones? ¿Corre para todos los concursantes el mismo plazo? (vincular con mecanismos de publicidad). Si no han sido plazos iguales para todos los concursos, establecer un promedio.

5. Accesibilidad al lugar de selección

Aspecto normativo

5.1. ¿Es accesible el lugar de selección?

a. Sí ( )

b. No ( )

Aspecto empírico

¿En qué lugares (ciudades, Estados, provincias) se han llevado a cabo los concursos? ¿Existe algún criterio determinado o determinable (por ejemplo, para cubrir los cargos vacantes en determinada ciudad, se han realizado en esta ciudad, o en la capital de la provincia, Estado o distrito de dicha ciudad, etc.)?

6. Cobro de arancel para postularse al cargo

Aspecto normativo

6.1. ¿Prevé la legislación el cobro de un arancel para postularse al cargo?

a. Sí ( )

b. No ( )

Aspecto empírico

Si existe un arancel, ¿cuál es el monto? ¿Existen diferentes aranceles? ¿Cuáles son los criterios para determinar el monto?

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

Aspecto normativo

7.1. ¿Prevé la legislación un plazo para la presentación de los candidatos seleccionados por el Consejo?

a. Sí ( )
b. No ( ) ¿Cuál?

Aspecto empírico

a. Si el plazo está determinado por la ley, ¿se respeta el plazo? Si no se ha respetado, tratar de establecer los plazos promedio (mínimos y máximos) en que se han presentado los candidatos por el Consejo.
b. Si el plazo no está determinado por la ley, ¿cuál es el tiempo promedio que le ha llevado al Consejo presentar los candidatos seleccionados contando desde que termina el procedimiento de evaluación?

8. Posibilidad del postulante de impugnar la evaluación de antecedentes

Aspecto normativo

8.1. ¿Prevé la legislación la posibilidad de impugnar la evaluación de antecedentes?

a. Sí ( )
b. No ( )

8.1.1. Mecanismo de impugnación

a. Sí ( )
b. No ( ) ¿Cuál/es? ¿Ante que órgano?

8.1.2. Causales de impugnación

a. Sí ( ) ¿Cuál/es?
b. No ( )

8.1.3. Plazo de impugnación

a. Sí ( ) ¿Cuál?
b. No ( )

8.1.4. Revisión judicial

a. Sí ( )
b. No ( )

9. Posibilidad del postulante de impugnar la evaluación de conocimientos y habilidades

Aspecto normativo

9.1. ¿Prevé la legislación la posibilidad de impugnar la evaluación de conocimientos y habilidades?

a. Sí ( )
b. No ( )

9.1.1. Mecanismo de impugnación

a. Sí ( )
b. No ( ) ¿Cuál/es? ¿Ante que órgano?

9.1.2. Causales de impugnación

a. Sí ( ) ¿Cuál/es?
b. No ( )

9.1.3. Plazo de impugnación

a. Sí ( )
b. No ( ) ¿Cuál?

9.1.4. Revisión judicial
a. Sí ( )
b. No ( )

10. Posibilidad de impugnar la entrevista personal

Aspecto normativo

10.1. ¿Prevé la legislación la posibilidad de impugnar la entrevista personal?
a. Sí ( )
b. No ( )
10.1.1. Mecanismo de impugnación
a. Sí ( )
b. No ( ) ¿Cuál? ¿Ante que órgano?
10.1.2. Causales de impugnación
a. Sí ( ) ¿Cuál/es?
b. No ( )
10.1.3. Plazo de impugnación
a. Sí ( )
b. No ( ) ¿Cuál?
10.1.4. Revisión judicial
a. Sí ( )
b. No ( )

11. Posibilidad del postulante de impugnar la selección de los candidatos

Aspecto normativo

11.1. ¿Prevé la legislación la posibilidad de impugnar la selección de los candidatos?
a. Sí ( )
b. No ( )
11.1.1. Mecanismo de impugnación
a. Sí ( )
b. No ( ) ¿Cuál/es? ¿Ante que órgano?
11.1.2. Causales de impugnación
a. Sí ( ) ¿Cuál/es?
b. No ( )
11.1.3. Plazo de impugnación
a. Sí ( )
b. No ( ) ¿Cuál?
11.1.4. Posibilidad de revisión judicial
a. Sí ( )
b. No ( )

12. Posibilidad del postulante de impugnar el nombramiento

Aspecto normativo

12.1. ¿Prevé la legislación la posibilidad de impugnar el nombramiento de los candidatos?
a. Sí ( )
b. No ( )

12.1.1. Mecanismo de impugnación
a. Sí ( )
b. No ( ) ¿Cuál? ¿Ante que órgano?
12.1.2. Causales de impugnación
a. Sí ( ) ¿Cuál/es?
b. No ( )
12.1.3. Plazo de impugnación
a. Sí ( )
b. No ( ) ¿Cuál?
12.1.4. Revisión judicial
a. Sí ( )
b. No ( )

13. Plazo general del procedimiento

Aspecto normativo

13.1. ¿Prevé la legislación un plazo general para el procedimiento?
a. Sí ( ) ¿Cuál?
b. No ( )

Aspecto empírico (puntos 8 a 13)

a. Si la impugnación de los distintos aspectos del proceso de selección (de las evaluaciones, la entrevista personal, antecedentes, selección de la lista de candidatos, el nombramiento, etc.) está contemplada por la ley, ¿qué resultados y/o resoluciones se pueden impugnar concretamente? ¿Han existido casos de impugnación? ¿Cuántos? ¿Cómo se resolvieron? ¿Cuáles fueron los plazos de resolución?

b. Si la impugnación de los distintos aspectos del proceso de selección no está contemplada por la ley, ¿existen mecanismos administrativos o judiciales que puedan utilizarse para realizar estas impugnaciones? ¿Han existido casos concretos? ¿Cuáles fueron los resultados? ¿Cuál es la tendencia jurisprudencial mayoritaria en relación a la revisión judicial de las decisiones en el proceso de selección?

c. En el caso de tratarse de mecanismos administrativos, ¿existe revisión judicial?

d. Si intervienen otros órganos en la selección o en el nombramiento, ajenos al Consejo de la Magistratura, ¿es posible impugnar sus decisiones? Si no existe un mecanismo expresamente establecido por la ley, ¿existen procedimientos administrativos o judiciales de impugnación? ¿Cuáles serían? ¿Han existido casos? ¿Cuáles fueron los resultados?

V. IMPARCIALIDAD

1. Anonimato de candidatos

Aspecto normativo

1.1. ¿Está previsto por la ley el anonimato de los candidatos?
a. Sí ( )
b. No ( )

2. Anonimato de los evaluadores

Aspecto normativo

2.1. ¿Está previsto por la ley el anonimato de los evaluadores?

a. Sí ( )

b. No ( )

Aspecto empírico (puntos 1 y 2 de Imparcialidad)

Anonimato de los candidatos:

1. Si la respuesta es afirmativa: ¿Cómo se instrumenta?

2. Si la respuesta es negativa: ¿Se puede recusar a quienes evalúan?
¿Se pueden excusar quienes evalúan?

3. Si existen experiencias en las que se puedan detectar favoritismos (partidarios, ideológicos, personales, etc.) o existan sospechas fundadas, describirlos.

Anonimato de los evaluadores:

1. Si la respuesta a esta pregunta es sí y la respuesta a la pregunta anterior es no, ¿existen mecanismos posteriores para que los candidatos puedan conocer quiénes los han evaluado y, en su caso, recurrir la resolución fundada en la parcialidad del evaluador?

2. Si las respuestas a esta pregunta y la anterior son no, verificar si existen mecanismos. Vincularlo a la respuesta 2.2.3.

C. SISTEMA DISCIPLINARIO Y DE REMOCIÓN

ASPECTOS GENERALES

Aspecto normativo

1. ¿Se encuentra el sistema de remoción integrado al sistema disciplinario?

a. Sí ( ) Detallar cómo se integran

b. No ( )

2. ¿Participan en el proceso de remoción los mismos órganos que en el sistema disciplinario?

a. Sí ( ) Detallar de qué manera intervienen.

b. No ( ) ¿Cuáles son las diferencias? Detallar de qué manera intervienen

Aspecto empírico

Si el sistema disciplinario y el sistema de remoción están diferenciados legalmente, responder:

1. ¿Existe una verdadera división funcional entre el sistema disciplinario y el sistema remoción?

a. Sí ( )

b. No ( ) ¿Porqué?

2. ¿Los órganos que integran los sistemas disciplinario y de remoción se encuentran integrados por las mismas personas?

a. Sí ( ) Detallar las consecuencias prácticas

b. No ( )

3. ¿En los sistemas disciplinarios y de remoción se confunden las funciones de investigar y juzgar?

a. Sí ( ) Detallar si se trata de un procedimiento lineal

b. No ( )

4. Los órganos que integran los sistemas disciplinario y de remoción, ¿son órganos colegiados?

a. Sí ( ) Detallar su composición
b. No ( )

Si el sistema disciplinario y el sistema de remoción no están diferenciados legalmente, responder:

C. 1. SUBSISTEMA DE REMOCIÓN

I. IMPARCIALIDAD

Aspecto normativo

1. El órgano que acusa, ¿es el mismo que remueve?
   a. Sí ( )
   b. No ( )

II. IMPACTO FUNCIONAL

Aspecto normativo

1. ¿Cuáles son los órganos, según la legislación, que intervienen en la acusación para la remoción de los miembros de la Corte Suprema?
   1.1. Académicos
      a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
      b. No ( )
   1.2. Corporativos
      a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
      b. No ( )
   1.3. Sociedad Civil
      a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
      b. No ( )
   1.4. Poder Legislativo
      a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
      b. No ( )
   1.5. Poder Judicial
      a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
      b. No ( )
   1.6. Poder Ejecutivo
      a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
      b. No ( )
   1.7. Consejo de la Magistratura
      a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
      b. No ( )

Si la respuesta a 1.7 es afirmativa, responder la siguiente pregunta:

1.7.1. ¿Qué órganos internos del Consejo de la Magistratura intervienen en el procedimiento de acusación a los miembros de la Corte Suprema?

a. Comisión permanente ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?
b. Jurado ad-hoc ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?
c. Otro ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

2. ¿Cuáles son los órganos, según la legislación, que intervienen en la acusación para la remoción de los jueces 2da. instancia?

2.1. Académicos
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
2.2. Corporativos
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
2.3. Sociedad Civil
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
2.4. Poder Legislativo
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
2.5. Poder Judicial
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
2.6. Poder Ejecutivo
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
2.7. Consejo de la Magistratura
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )

Si la respuesta a 2.7 es afirmativa, responder la siguiente pregunta:

2.7.1. ¿Qué órganos internos del Consejo de la Magistratura intervienen en el procedimiento de acusación de los jueces de 2da. instancia?

a. Comisión permanente ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?
b. Jurado ad-hoc ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?
c. Otro ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

3. ¿Cuáles son los órganos, según la legislación, que intervienen en el procedimiento de acusación para la remoción de los jueces de 1era. instancia?

3.1. Académicos
a. Si ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
3.2. Corporativos
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
3.3. Sociedad Civil
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
3.4. Poder Legislativo
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
3.5. Poder Judicial
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
3.6. Poder Ejecutivo
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )

3.7. Consejo de la Magistratura

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

Si la respuesta a 3.7 es afirmativa, responder la siguiente pregunta:

3.7.1. ¿Qué órganos internos del Consejo de la Magistratura intervienen en el procedimiento de acusación de los jueces de 1era. instancia?

a. Comisión permanente ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

b. Jurado ad-hoc ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

c. Otro ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

4. ¿Cuáles son los órganos, según la legislación, que intervienen en la acusación para la remoción de los jueces de paz?

4.1. Académicos

a. Si ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

4.2. Corporativos

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

4.3. Sociedad Civil

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

4.4. Poder Legislativo

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

4.5. Poder Judicial

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

4.6. Poder Ejecutivo

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

4.7. Consejo de la Magistratura

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

Si la respuesta a 4.7 es afirmativa, responder la siguiente pregunta:

4.7.1. ¿Que órganos internos del Consejo de la Magistratura intervienen en el procedimiento de acusación de los jueces de paz?

a. Comisión permanente ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

b. Jurado ad-hoc ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

c. Otro ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

5. ¿Cuáles son los órganos, según la legislación, que intervienen en la acusación para la remoción del Fiscal General de la Nación?

5.1. Académicos

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

5.2. Corporativos

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

5.3. Sociedad Civil

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

5.4. Poder Legislativo

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

5.5. Poder Judicial

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

5.6. Poder Ejecutivo

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

5.7. Consejo de la Magistratura

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

Si la respuesta a 5.7 es afirmativa, responder la siguiente pregunta:

5.7.1. ¿Qué órganos internos del Consejo de la Magistratura intervienen en el procedimiento de acusación del Fiscal General de la Nación?

a. Comisión permanente ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

b. Jurado ad-hoc ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

c. Otro ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

6. ¿Cuáles son los órganos, según la legislación, que intervienen en la acusación para la remoción de los fiscales?

6.1. Académicos

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

6.2. Corporativos

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

6.3. Sociedad Civil

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

6.4. Poder Legislativo

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

6.5. Poder Judicial

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

6.6. Poder Ejecutivo

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

6.7. Consejo de la Magistratura

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

Si la respuesta a 6.7 es afirmativa, responder la siguiente pregunta:

6.7.1. ¿Que órganos internos del Consejo de la Magistratura intervienen en el procedimiento de acusación del Fiscal General de la Nación?

a. Comisión permanente ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

b. Jurado ad-hoc ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

c. Otro ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

Aspecto empírico

1. Para cada caso, ¿qué órganos intervienen en la realidad? ¿Cómo está compuesto cada órgano? ¿De qué modo se ha integrado? ¿Cómo se seleccionan los integrantes? ¿Se han detectado disfunciones?

2. ¿Cuántas denuncias se realizaron? ¿Cuántas investigaciones se llevaron a cabo? ¿En cuántas acusaciones han intervenido? ¿Cuántas investigaciones hay en curso? ¿Hace cuánto se iniciaron? ¿Cuánto dura habitualmente una remoción promedio? ¿Quiénes denunciaron (ONGs, Poderes Políticos, abogados, integrantes de partidos políticos, particulares, etc.)? ¿Cuáles han sido los resultados (absoluciones, remociones)?

3. Si el órgano es el Poder Legislativo, ¿de qué modo se ha integrado (en pleno, comisiones, mayorías, minorías, etc.) ¿Logra detectar disfunciones? ¿En cuántas acusaciones ha intervenido?

4. Si es el Poder Judicial, ¿de qué modo se ha integrado (Corte Suprema, jueces de segunda instancia, primera, jueces de paz)? ¿Cuáles fueron los criterios de integración? ¿Logra detectar disfunciones? ¿En cuántas acusaciones ha intervenido?

5. Si es el Consejo de la Magistratura,

- comisión permanente ¿Cuáles fueron los criterios de integración (quiénes y en qué proporciones)? ¿Logra detectar disfunciones? ¿En cuántas acusaciones ha intervenido?
- Jurado ad-hoc: ¿De qué modo se integra (quiénes y en qué proporciones)? ¿Cuáles son los criterios de integración? ¿Cómo ha funcionado? ¿Cuáles son los principales problemas que surgen de su composición? ¿Cuáles han sido las ventajas? ¿En cuántas acusaciones ha intervenido? ¿Cuáles han sido los resultados (sanciones, remociones, cuántas)?

Aspecto normativo

7. ¿Cuáles son los órganos, según la legislación, que intervienen en el procedimiento de remoción de los miembros de la Corte Suprema?

7.1. Académicos
- a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
- b. No ( )

7.2. Corporativos
- a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
- b. No ( )

7.3. Sociedad Civil
- a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
- b. No ( )

7.4. Poder Legislativo
- a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
- b. No ( )

7.4.1. ¿Es el Poder Legislativo el que decide la remoción efectiva?
- a. Sí ( ) Detallar procedimiento. Detallar sistema de votación
- b. No ( )

7.5. Poder Judicial
- a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
- b. No ( )

7.5.1. ¿Es el Poder Judicial el que decide la remoción efectiva?
- a. Sí ( ) Detallar procedimiento. Detallar sistema de votación
- b. No ( )

7.6. Poder Ejecutivo
- a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

7.6.1. ¿Es el Poder Ejecutivo el que decide la remoción efectiva?

a. Sí ( ) Detallar procedimiento

b. No ( )

7.7. Consejo de la Magistratura

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

7.7.1. ¿Es el Consejo de la Magistratura el que decide la remoción efectiva?

a. Sí ( ) Detallar procedimiento

b. No ( )

Si la respuesta a 7.7 es afirmativa, responder la siguiente pregunta:

7.7.2. ¿Qué órganos internos del Consejo de la Magistratura intervienen en el procedimiento de remoción de los miembros de la Corte Suprema?

a. Comisión permanente ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

b. Jurado ad-hoc ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

c. Otro ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

Si la respuesta a 7.7.1 es afirmativa, responder a la siguiente pregunta:

7.7.3. ¿Es el Consejo en pleno el que decide la remoción?

a. Sí ( ) Detallar procedimiento. Detallar sistema de votación

b. No ( ) Detallar que órgano remueve. Detallar procedimiento

8. ¿Cuáles son los órganos, según la legislación, que intervienen en el procedimiento de remoción de los jueces de 2da. instancia?

8.1. Académicos

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

8.2. Corporativos

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

8.3. Sociedad Civil

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

8.4. Poder Legislativo

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

8.4.1. ¿Es el Poder Legislativo el que decide la remoción efectiva?

a. Sí ( ) Detallar procedimiento. Detallar sistema de votación

b. No ( )

8.5. Poder Judicial

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

8.5.1. ¿Es el Poder Judicial el que decide la remoción efectiva?

a. Sí ( ) Detallar procedimiento. Detallar sistema de votación

b. No ( )

8.6. Poder Ejecutivo

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

8.6.1. ¿Es el Poder Ejecutivo el que decide la remoción efectiva?

a. Sí ( ) Detallar procedimiento

b. No ( )

8.7. Consejo de la Magistratura

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

8.7.1. ¿Es el Consejo de la Magistratura el que decide la remoción efectiva?

a. Sí ( ) Detallar procedimiento

b. No ( )

Si la respuesta a 8.7 es afirmativa, responder la siguiente pregunta:

8.7.2. ¿Qué órganos internos del Consejo de la Magistratura intervienen en el procedimiento de remoción de los jueces de 2da. instancia?

a. Comisión permanente ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

b. Jurado ad-hoc ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

c. Otro ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

Si la respuesta a 8.7.1 es afirmativa, responder a la siguiente pregunta:

8.7.3. ¿Es el Consejo en pleno el que decide la remoción?

a. Sí ( ) Detallar procedimiento. Detallar sistema de votación

b. No ( ) Detallar qué órgano remueve. Detallar procedimiento

9. ¿Cuáles son los órganos, según la legislación, que intervienen en el procedimiento de remoción de los jueces de 1era. instancia?

9.1. Académicos

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

9.2. Corporativos

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

9.3. Sociedad Civil

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

9.4. Poder Legislativo

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

9.4.1. ¿Es el Poder Legislativo el que decide la remoción efectiva?

a. Sí ( ) Detallar procedimiento. Detallar sistema de votación

b. No ( )

9.5. Poder Judicial

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

9.5.1. ¿Es el Poder Judicial el que decide la remoción efectiva?

a. Sí ( ) Detallar procedimiento. Detallar sistema de votación

b. No ( )

9.6. Poder Ejecutivo

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

9.6.1. ¿Es el Poder Ejecutivo el que decide la remoción efectiva?

a. Sí ( ) Detallar procedimiento

b. No ( )

9.7. Consejo de la Magistratura

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

9.7.1. ¿Es el Consejo de la Magistratura el que decide la remoción efectiva?

a. Sí ( ) Detallar procedimiento

b. No ( )

Si la respuesta a 9.7 es afirmativa, responder la siguiente pregunta:

9.7.2. ¿Qué órganos internos del Consejo de la Magistratura intervienen en el procedimiento de remoción de los jueces de 1era. instancia?

a. Comisión permanente ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

b. Jurado ad-hoc ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

c. Otro ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

Si la respuesta a 9.7.1. es afirmativa, responder a la siguiente pregunta:

9.7.3. ¿Es el Consejo en pleno el que decide la remoción?

a. Sí ( ) Detallar procedimiento. Detallar sistema de votación

b. No ( ) Detallar qué órgano remueve. Detallar procedimiento

10. ¿Cuáles son los órganos, según la legislación, que intervienen en el procedimiento de remoción de los jueces de paz?

10.1. Académicos

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

10.2. Corporativos

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

10.3. Sociedad Civil

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

10.4. Poder Legislativo

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

10.4.1. ¿Es el Poder Legislativo el que decide la remoción efectiva?

a. Sí ( ) Detallar procedimiento. Detallar sistema de votación

b. No ( )

10.5. Poder Judicial

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

10.5.1. ¿Es el Poder Judicial el que decide la remoción efectiva?

a. Sí ( ) Detallar procedimiento. Detallar sistema de votación

b. No ( )

10.6. Poder Ejecutivo

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

10.6.1. ¿Es el Poder Ejecutivo el que decide la remoción efectiva?

a. Sí ( ) Detallar procedimiento

b. No ( )

10.7. Consejo de la Magistratura

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

10.7.1. ¿Es el Consejo de la Magistratura el que decide la remoción efectiva?

a. Sí ( ) Detallar procedimiento

b. No ( )

Si la respuesta a 10.7 es afirmativa, responder la siguiente pregunta:

10.7.2. ¿Qué órganos internos del Consejo de la Magistratura intervienen en el procedimiento de remoción de los jueces de paz:

a. Comisión permanente ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

b. Jurado ad-hoc ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

c. Otro ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

Si la respuesta a 10.7.1 es afirmativa, responder a la siguiente pregunta:

10.7.3. ¿Es el Consejo en pleno el que decide la remoción?

a. Sí ( ) Detallar procedimiento. Detallar sistema de votación

b. No ( ) Detallar qué órgano remueve. Detallar procedimiento

11. ¿Cuáles son los órganos, según la legislación, que intervienen en el procedimiento de remoción del Fiscal General de la Nación?

11.1. Académicos

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

11.2. Corporativos

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

11.3. Sociedad Civil

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

11.4. Poder Legislativo

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

11.4.1. ¿Es el Poder Legislativo el que decide la remoción efectiva?

a. Sí ( ) Detallar procedimiento. Detallar sistema de votación

b. No ( )

11.5. Poder Judicial

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

11.5.1. ¿Es el Poder Judicial el que decide la remoción efectiva?

a. Sí ( ) Detallar procedimiento. Detallar sistema de votación

b. No ( )

11.6. Poder Ejecutivo

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

11.6.1. ¿Es el Poder Ejecutivo el que decide la remoción efectiva?

a. Sí ( ) Detallar procedimiento

b. No ( )

11.7. Consejo de la Magistratura

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

11.7.1. ¿Es el Consejo de la Magistratura el que decide la remoción efectiva?

a. Sí ( ) Detallar procedimiento

b. No ( )

Si la respuesta a 11.7 es afirmativa, responder la siguiente pregunta:

11.7.2. ¿Qué órganos internos del Consejo de la Magistratura intervienen en el

procedimiento de remoción del Fiscal General de la Nación?:

a. Comisión permanente ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

b. Jurado ad-hoc ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

c. Otro ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

Si la respuesta a 11.7.1 es afirmativa, responder a la siguiente pregunta:

11.7.3. ¿Es el Consejo en pleno el que decide la remoción?

a. Sí ( ) Detallar procedimiento. Detallar sistema de votación

b. No ( ) Detallar qué órgano remueve. Detallar procedimiento

12. ¿Cuáles son los órganos, según la legislación, que intervienen en el procedimiento de remoción de los fiscales?

12.1. Académicos

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

12.2. Corporativos

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

12.3. Sociedad Civil

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

12.4. Poder Legislativo

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

12.4.1. ¿Es el Poder Legislativo el que decide la remoción efectiva?

a. Sí ( ) Detallar procedimiento. Detallar sistema de votación

b. No ( )

12.5. Poder Judicial

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

12.5.1. ¿Es el Poder Judicial el que decide la remoción efectiva?

a. Sí ( ) Detallar procedimiento. Detallar sistema de votación

b. No ( )

12.6. Poder Ejecutivo

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

12.6.1. ¿Es el Poder Ejecutivo el que decide la remoción efectiva?

a. Sí ( ) Detallar procedimiento

b. No ( )

12.7. Consejo de la Magistratura

a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?

b. No ( )

12.7.1. ¿Es el Consejo de la Magistratura el que decide la remoción efectiva?

a. Si ( ) Detallar procedimiento

b. No ( )

Si la respuesta a 12.7 es afirmativa, responder la siguiente pregunta:

12.7.2. ¿Qué órganos internos del Consejo de la Magistratura intervienen en el procedimiento de remoción de los fiscales?

a. Comisión permanente ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

b. Jurado ad-hoc ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

c. Otro ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

Si la respuesta a 12.7.1 es afirmativa, responder a la siguiente pregunta:

12.7.3. ¿Es el Consejo en pleno el que decide la remoción?

a. Sí ( ) Detallar procedimiento. Detallar sistema de votación

b. No ( ) Detallar qué órgano remueve. Detallar procedimiento

Aspecto empírico

1. Para cada caso, ¿qué órganos intervienen en la realidad? ¿Cómo están compuestos? ¿De qué modo se han integrado? ¿Cómo se han seleccionado los integrantes? ¿Es posible detectar disfunciones? ¿Cuántas remociones efectivas se realizaron? ¿Cuántas remociones hay en curso?

2. ¿Hace cuánto se iniciaron los procesos de remoción? ¿Cuánto dura habitualmente una remoción promedio? ¿Quiénes denunciaron (ONGs, Poderes Políticos, abogados, integrantes de partidos políticos, particulares, etc.)? ¿Cuáles han sido los resultados (absoluciones, remociones)?

3. Si el órgano es el Poder Legislativo, ¿de qué modo se ha integrado (en pleno, comisiones, mayorías, minorías, etc.) ¿Logra detectar disfunciones? ¿En cuántas remociones ha intervenido?

4. Si es el Poder Judicial, ¿de qué modo se ha integrado (Corte Suprema, jueces de segunda instancia, primera, jueces de paz)? ¿Cuáles fueron los criterios de integración? ¿Logra detectar disfunciones? ¿En cuántas remociones ha intervenido?

5. Si es el Consejo de la Magistratura,

- comisión especializada ¿Cuáles fueron los criterios de integración (quiénes y en qué proporciones)? ¿Logra detectar disfunciones? ¿En cuántas remociones ha intervenido?
- Jurado ad-hoc: ¿De qué modo se integra (quiénes y en qué proporciones)? ¿Cuáles son los criterios de integración? ¿Cuáles son los principales problemas que surgen de su composición? ¿En cuántas remociones ha intervenido? ¿Cuáles han sido los resultados (sanciones, remociones, cuántas)?

III. DEBIDO PROCESO

Aspecto normativo

1. ¿Prevé la legislación un mecanismo de impugnación de la acusación para la remoción?

a. Sí ( ) ¿Cuál? ¿Ante qué órgano?

b. No ( )

1.1. ¿Prevé la legislación un plazo para impugnar la acusación?

a. Sí ( ) ¿Cuál?

b. No ( ) ¿Cuál?

1.2. ¿Prevé la legislación la revisión judicial de las acusaciones?

a. Sí ( ) Detallar procedimiento

b. No ( )

2. ¿Prevé la legislación un mecanismo de impugnación de la remoción?

a. Sí ( ) ¿Cuál? ¿Ante qué órgano?

b. No ( )

2.1. ¿Prevé la legislación un plazo para impugnar las remociones efectivas?

a. Sí ( )

b. No ( ) ¿Cuál?

2.2. ¿Prevé la legislación la revisión judicial de las remociones?

a. Sí ( )

b. No ( )

2.3. Materia de la impugnación

a. Hechos ( )

b. Derecho ( )
c. Otros ( ) ¿Cuál?

3. ¿Cuáles son las causales de destitución establecidas por la legislación?
3.1. Delito
a. Sí ( )
b. No ( )
3.2. Falta de idoneidad
a. Sí ( )
b. No ( )
3.3. Faltas disciplinarias
a. Sí ( )
b. No ( )
3.4. Otros
a. Sí ( ) ¿Cuál/es?
b. No ( )

4. ¿Está contemplada la participación de la sociedad civil en el procedimiento de remoción?
a. Sí ( ) ¿Cómo?
b. No ( )

Aspecto empírico

Posibilidad de impugnar lo resuelto en la acusación y destitución

1. La impugnación de lo resuelto en la acusación y en la destitución está contemplada por la ley, analizar el mecanismo. ¿Cómo está diseñado? ¿Cómo ha funcionado hasta el momento? ¿En cuántas oportunidades se ha utilizado? ¿Con qué resultados?

2. Si no está contemplada por la ley, ¿existen otros mecanismos (administrativos, judiciales, etc.) que puedan utilizarse para realizar estas impugnaciones? ¿Han existido casos? ¿Cuáles fueron los resultados?

3. En el caso de tratarse de mecanismos administrativos, ¿existe revisión judicial?

4. Si intervienen otros órganos en la destitución, ¿es posible impugnar sus decisiones? Si no existe un mecanismo expresamente establecido por la ley, ¿existen procedimientos administrativos o judiciales de impugnación? ¿Cuáles son? ¿Han existido casos? ¿Cuáles fueron los resultados?

5. ¿Cuáles son los plazos para impugnar y para resolver las impugnaciones? Si intervienen diferentes órganos diferenciar el tiempo que le lleva a cada órgano. ¿Cuánto dura en promedio una impugnación hasta ser resuelta definitivamente?

Casos de destitución y sus causales:

¿Cuál es el alcance de cada una (desarrollo jurisprudencial y doctrinario)? Aplicación en los casos de destitución en los que intervino el Consejo de la Magistratura. Si no están determinadas en la ley, ¿cuáles se aplicaron en las remociones hasta ahora ocurridas? ¿Se aplica otra legislación? Describir el alcance de las causales de esta última (desarrollo jurisprudencial y doctrinario).

Sociedad Civil: ¿Ha participado la sociedad civil en algún momento del procedimiento de destitución? ¿Cómo se ha organizado?

C.2. SUBSISTEMA DISCIPLINARIO

1. El órgano que acusa, ¿es el mismo que sanciona?
   a. Sí ( )
   b. No ( )

I. IMPACTO FUNCIONAL

Aspecto normativo

1. ¿Cuáles son los órganos, según la legislación, que intervienen en la acusación y sanción disciplinaria de los miembros de la Corte Suprema?

1.1. Académicos
   a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
   b. No ( )

1.2. Corporativos
   a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
   b. No ( )

1.3. Sociedad Civil
   a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
   b. No ( )

1.4. Poder Legislativo
   a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
   b. No ( )

1.5. Poder Judicial
   a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
   b. No ( )

1.6. Poder Ejecutivo
   a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
   b. No ( )

1.7. Consejo de la Magistratura
   a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
   b. No ( )

Si la respuesta a 1.7 es afirmativa, responder la siguiente pregunta:

1.7.1. ¿Qué órganos internos del Consejo de la Magistratura intervienen en el procedimiento de acusación y sanción disciplinaria de los miembros de la Corte Suprema?
   a. Comisión permanente ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?
   b. Jurado ad-hoc ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?
   c. Otro ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

2. ¿Cuáles son los órganos, según la legislación, que intervienen en la acusación y sanción disciplinaria de los jueces 2da. instancia?

2.1. Académicos
   a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
   b. No ( )

2.2. Corporativos
   a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
   b. No ( )

2.3. Sociedad Civil
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
2.4. Poder Legislativo
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
2.5. Poder Judicial
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
2.6. Poder Ejecutivo
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
2.7. Consejo de la Magistratura
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )

Si la respuesta a 2.7 es afirmativa, responder la siguiente pregunta:

2.7.1. ¿Qué órganos internos del Consejo de la Magistratura intervienen en el procedimiento de acusación y sanción disciplinaria de los jueces de 2da. instancia?
a. Comisión permanente ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?
b. Jurado ad-hoc ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?
c. Otro ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

3. ¿Cuáles son los órganos, según la legislación, que intervienen en el procedimiento de acusación y sanción disciplinaria de los jueces de 1era. instancia?

3.1. Académicos
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
3.2. Corporativos
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
3.3. Sociedad Civil
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
3.4. Poder Legislativo
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
3.5. Poder Judicial
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
3.6. Poder Ejecutivo
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
3.7. Consejo de la Magistratura
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )

Si la respuesta a 3.7 es afirmativa, responder la siguiente pregunta:

3.7.1. ¿Qué órganos internos del Consejo de la Magistratura intervienen en el procedimiento de acusación y sanción disciplinaria de los jueces de 1era. instancia?
a. Comisión permanente ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

b. Jurado ad-hoc ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?
c. Otro ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

4. ¿Cuáles son los órganos, según la legislación, que intervienen en la acusación y sanción disciplinaria de los jueces de paz?

4.1. Académicos
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )

4.2. Corporativos
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )

4.3. Sociedad Civil
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )

4.4. Poder Legislativo
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )

4.5. Poder Judicial
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )

4.6. Poder Ejecutivo
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )

4.7. Consejo de la Magistratura
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )

Si la respuesta a 4.7 es afirmativa, responder la siguiente pregunta:

4.7.1. ¿Qué órganos internos del Consejo de la Magistratura intervienen en el procedimiento de acusación y sanción disciplinaria de los jueces de paz?

a. Comisión permanente ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?
b. Jurado ad-hoc ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?
c. Otro ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

5. ¿Cuáles son los órganos, según la legislación, que intervienen en la acusación y sanción disciplinaria del Fiscal General de la Nación?

5.1. Académicos
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )

5.2. Corporativos
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )

5.3. Sociedad Civil
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )

5.4. Poder Legislativo
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )

5.5. Poder Judicial
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )

5.6. Poder Ejecutivo
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
5.7. Consejo de la Magistratura
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )

Si la respuesta a 5.7 es afirmativa, responder la siguiente pregunta:

5.7.1. ¿Qué órganos internos del Consejo de la Magistratura intervienen en el procedimiento de acusación y sanción disciplinaria del Fiscal General de la Nación?
a. Comisión permanente ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?
b. Jurado ad-hoc ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?
c. Otro ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

6. ¿Cuáles son los órganos, según la legislación, que intervienen en la acusación y sanción disciplinaria de los fiscales?

6.1. Académicos
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
6.2. Corporativos
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
6.3. Sociedad Civil
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )

6.4. Poder Legislativo
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
6.5. Poder Judicial
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
6.6. Poder Ejecutivo
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )
6.7. Consejo de la Magistratura
a. Sí ( ) ¿Cómo interviene?
b. No ( )

Si la respuesta a 6.7 es afirmativa, responder la siguiente pregunta:

6.7.1. ¿Qué órganos internos del Consejo de la Magistratura intervienen en el procedimiento de acusación y sanción disciplinaria del Fiscal General de la Nación?
a. Comisión permanente ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?
b. Jurado ad-hoc ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?
c. Otro ( ) ¿Cómo se compone? ¿Cómo interviene?

Aspecto empírico

1. Para cada caso, ¿qué órganos intervienen en la práctica? ¿Cómo están compuestos? ¿De qué modo se han integrado? ¿Cómo se seleccionan los integrantes? ¿Es posible detectar disfunciones? ¿Cuántas denuncias se realizaron? ¿Cuántas investigaciones se llevaron a cabo? ¿En cuántos procesos disciplinarios han intervenido? ¿Cuántos procesos disciplinarios hay en curso?

2. ¿Hace cuánto se iniciaron? ¿Cuánto dura habitualmente un proceso disciplinario promedio? ¿Quiénes denunciaron dando origen al proceso disciplinario (ONGs, Poderes Políticos, abogados, integrantes de partidos políticos, particulares, etc.)? ¿Cuáles han sido los resultados de los procesos disciplinarios? Detallar las sanciones impuestas en cada caso.
3. Si el órgano es el Poder Legislativo, ¿de qué modo se ha integrado (en pleno, comisiones, mayorías, minorías, etc.) ¿Logra detectar disfunciones? ¿En cuántos procesos disciplinarios ha intervenido?
4. Si es el Poder Judicial, ¿de qué modo se ha integrado (Corte Suprema, jueces de segunda instancia, primera, jueces de paz)? ¿Cuáles fueron los criterios de integración? ¿Logra detectar disfunciones? ¿En cuántos procesos disciplinarios ha intervenido?
5. Si es el Consejo de la Magistratura,
- comisión permanente ¿Cuáles fueron los criterios de integración (quiénes y en qué proporciones)? ¿Logra detectar disfunciones? ¿En cuántos procesos disciplinarios ha intervenido?
- Jurado ad-hoc: ¿De qué modo se integra (quiénes y en qué proporciones)? ¿Cuáles son los criterios de integración? ¿Cómo ha funcionado? ¿Cuáles son los principales problemas que surgen de su composición? ¿Cuáles han sido las ventajas? ¿En cuántos procesos disciplinarios ha intervenido? ¿Cuáles han sido los resultados concretos de los procesos disciplinarios iniciados? Detallar las sanciones impuestas.

II. DEBIDO PROCESO

Aspecto normativo

1. ¿Prevé la legislación un mecanismo de impugnación de las sanciones disciplinaria?
   a. Sí ( ) ¿Cuál? ¿Ante qué órgano?
   b. No ( )

1.1. ¿Prevé la legislación un plazo para impugnar las sanciones disciplinarias?
   a. Sí ( ) ¿Cuál?
   b. No ( )

1.2. ¿Prevé la legislación la posibilidad de revisar judicialmente las sanciones disciplinarias?
   a. Sí ( )
   b. No ( )

1.3. Materia de la impugnación
   a. Hechos ( )
   b. Derecho ( )
   c. Otros ( ) ¿Cuál?

2. ¿Cuáles son las causales previstas por la legislación para imponer una sanción disciplinaria?
   a. Mal desempeño ( )
   b. Delito ( )
   c. Falta de idoneidad ( )
   d. Otros ( ) ¿Cuáles?

3. ¿Está contemplada la participación de la sociedad civil en los procedimientos disciplinarios?
   a. Sí ( ) ¿Cómo?
   b. No ( )

4. ¿Qué sanciones se aplican?
   a. Apercibimiento ( )
   b. Multa ( )
   c. Arresto ( )
   d. Inhabilitación temporal ( )

e. Otros ( ) ¿Cuáles?

Aspecto empírico

Posibilidad de impugnar la sanción

1. Si la impugnación de la sanción está contemplada por la ley, analizar el mecanismo. ¿Cómo está diseñado? ¿Cómo ha funcionado hasta el momento? ¿En cuántas oportunidades se ha utilizado? ¿Con qué resultados?

2. Si la impugnación de la sanción no está contemplada por la ley, ¿existen otros mecanismos (administrativos, judiciales, etc.) a los que pueda recurrirse para realizar estas impugnaciones? ¿Han existido casos? ¿Cuáles fueron los resultados?

3. En el caso de tratarse de mecanismos administrativos, ¿existe la posibilidad de una revisión judicial?

4. Si intervienen otros órganos en la aplicación de la sanción disciplinaria, ¿es posible impugnar sus decisiones? Si no existe un mecanismo expresamente establecido por la ley, ¿existen procedimientos administrativos o judiciales de impugnación? ¿Cuáles son? ¿Han existido casos? ¿Cuáles fueron los resultados?

5. ¿Cuáles son los plazos para impugnar y para resolver las impugnaciones? Si intervienen diferentes órganos diferenciar el tiempo que le lleva a cada órgano.

Sanciones y sus causales:

¿Cuál es el alcance de cada una de las sanciones disciplinarias previstas por la ley (detallar según desarrollo jurisprudencial y doctrinario)? Aplicación en los casos de sanciones en los que intervino el Consejo de la Magistratura. Si no están determinadas en la ley, ¿cuáles se aplicaron en las sanciones hasta ahora aplicadas? ¿Se aplica otra legislación? Describir el alcance de las causales de esta última (desarrollo jurisprudencial y doctrinario).

Sociedad Civil:

¿Ha participado la sociedad civil en los procesos disciplinarios? Detallar casos concretos. ¿En qué momento o etapa del proceso ha participado? ¿Cómo se ha organizado su participación?

D. OTRAS FUNCIONES

D. 1. ESCUELA JUDICIAL

I. IMPACTO FUNCIONAL

1. Dependencia institucional

Aspecto normativo

1.1. ¿De quién depende, según la legislación, la Escuela Judicial?

1.1.1. Del Poder Judicial

a. Sí ( ) Detallar cuál es la relación prevista por la ley

b. No ( )

1.1.2. Del Consejo de la Magistratura

a. Sí ( ) Detallar cuál es la relación prevista por la ley

b. No ( )

1.1.3. De otro órgano

a. Sí ( ) ¿Cuál/es? Detallar cuál es la relación prevista por la ley

b. No ( )

1.1.3.1. Como organización autónoma

a. Sí ( )

b. No ( )

1.1.3.2. Dentro de otro órgano

a. Sí ( ) ¿Cuál? Detallar cuál es la relación prevista por la ley

b. No ( )

2. Composición del órgano directivo de la Escuela Judicial

2.1. De acuerdo con la ley, ¿cómo se compone el órgano directivo de la Escuela Judicial?

2.1.1. Consejeros

a. Sí ( ) ¿De qué estamento? ¿Cómo son elegidos?

b. No ( )

2.1.2. Jueces

2.1.2.1. Corte Suprema

a. Sí ( ) ¿Cuántos? ¿Cómo son elegidos?

b. No ( )

2.1.2.2. Jueces de segunda instancia

a. Sí ( ) ¿Cuántos? ¿Cómo son elegidos?

b. No ( )

2.1.2.3. Jueces de primera instancia

a. Sí ( ) ¿Cuántos? ¿Cómo son elegidos?

b. No ( )

2.1.2.4. Jueces de Paz

a. Sí ( ) ¿Cuántos? ¿Cómo son elegidos?

b. No ( )

2.1.3. Académicos

a. Sí ( ) ¿Cuántos? ¿Cómo son elegidos?

b. No ( )

2.1.3.1. Profesores de Universidades

a. Sí ( ) ¿Cuántos? ¿Cómo son elegidos?

b. No ( )

2.1.3.2. Investigadores

a. Sí ( ) ¿Cuántos? ¿Cómo son elegidos?

b. No ( )

2.1.4. Fiscales

a. Sí ( ) ¿Cuántos? ¿Cómo son elegidos?

b. No ( )

2.1.5. Defensores Públicos

a. Sí ( ) ¿Cuántos? ¿Cómo son elegidos?

b. No ( )

2.1.6. Poder Ejecutivo

a. Sí ( ) ¿Quiénes? ¿Cuántos? ¿Cómo son elegidos?

b. No ( )

2.3. Poder Legislativo

a. Sí ( ) ¿Quiénes? ¿Cuántos? ¿Cómo son elegidos?

b. No ( )

2.4. Otros

a. Sí ( ) ¿Quiénes? ¿Cuántos? ¿Cómo son elegidos?

b. No ( )

3. ¿Es requisito, según la legislación, haber concurrido a la Escuela judicial para acceder a la magistratura o ascender en la carrera judicial?

a. Sí ( )

b. No ( )

4. El haber concurrido a la escuela judicial, ¿suma una parte importante del puntaje en la evaluación de antecedentes?

a. Sí ( ) ¿Qué porcentaje del puntaje total?

b. No ( )

5. De acuerdo con la legislación, ¿cuáles son los fines por los cuales se concurre a la Escuela Judicial?

5.1. Sólo con el fin acceder a la magistratura

a. Sí ( ) ¿Cuál es la duración del curso?

b. No ( )

5.2. Para capacitación permanente

a. Sí ( ) Detallar períodos de concurrencia.

b. No ( )

6. De acuerdo con la legislación, ¿a quiénes capacita la Escuela Judicial?

6.1. Jueces

6.1.1. Corte Suprema

a. Sí ( )

b. No ( )

6.1.2. Jueces de 2da. instancia

a. Sí ( )

b. No ( )

6.1.3. Jueces de primera instancia

a. Sí ( )

b. No ( )

6.1.4. Jueces de Paz

a. Sí ( )

b. No ( )

6.2. Funcionarios de la Justicia pertenecientes a:

6.2.1. Corte Suprema

a. Sí ( ) ¿Qué funcionarios?

b. No ( )

6.2.2. De segunda instancia

a. Sí ( ) ¿Qué funcionarios?

b. No ( )

6.2.3. De primera instancia

a. Sí ( ) ¿Qué funcionarios?

b. No ( )

6.2.4. De paz

a. Sí ( ) ¿Qué funcionarios?

b. No ( )

6.3. Empleados de la Justicia

a. Sí ( ) ¿Cuáles?

b. No ( )

6.4. Postulantes a Jueces

6.4.1. Corte Suprema

a. Sí ( )

b. No ( )

6.4.2. De segunda instancia

a. Sí ( )

b. No ( )

6.4.3. De primera instancia

a. Sí ( )

b. No ( )

6.4.4. De paz

a. Sí ( )

b. No ( )

6.5. Postulantes a puestos de funcionarios

a. Sí ( ) ¿Qué puestos?

b. No ( )

6.6. Postulantes a empleados de la justicia

a. Sí ( ) ¿Qué puestos?

b. No ( )

6.7. Defensores Públicos

a. Sí ( )

b. No ( )

6.8. Funcionarios de la Defensa Pública

a. Sí ( ) ¿Qué cargos?

b. No ( )

6.9. Fiscales

a. Sí ( )

b. No ( )

6.10. Funcionarios del Ministerio Público

a. Sí ( ) ¿Qué cargos?

b. No ( )

6.11. Abogados

a. Sí ( ) ¿Cuál es la relación de la Escuela Judicial con el Colegio Público de Abogados?

b. No ( )

7. ¿Cuáles son los requisitos establecidos por la legislación para aprobar los cursos en la Escuela Judicial?

7.1. Rendir exámenes

a. Sí ( )

b. No ( )

7.2. Cumplir con un porcentaje de asistencia

a. Sí ( ) Porcentaje

b. No ( )

7.3. Otros requisitos

a. Sí ( ) ¿Cuáles?

b. No ( )

Aspecto empírico

1. ¿La Escuela se encuentra actualmente en funcionamiento?
2. ¿A quiénes estuvieron destinados los cursos hasta ahora impartidos? ¿Cuántos alumnos han cursado en la Escuela?
3. Composición del alumnado en porcentajes.
4. Si quienes cursan sólo deben cumplir con una carga horaria, ¿cuál es la carga horaria real?
5. Si los candidatos deben aprobar exámenes, ¿cómo se evalúa? ¿Con qué porcentaje se aprueba? ¿Qué porcentaje de reprobados hay por curso?
6. Si existen otros mecanismos de evaluación, describirlos.
7. ¿Cuál es el porcentaje de candidatos seleccionados por el Consejo que previamente cursaron en la Escuela Judicial?

II. PLURALISMO

Aspecto normativo

1. De acuerdo con la legislación, ¿quiénes integran la planta docente de la Escuela Judicial?
   1.1. Jueces en ejercicio
      a. Sí ( ) ¿Cómo se eligen?
      b. No ( )
   1.2. Jueces de la Corte Suprema
      a. Sí ( ) ¿Cómo se eligen?
      b. No ( )
   1.3. Jueces de 2da. instancia
      a. Sí ( ) ¿Cómo se eligen?
      b. No ( )
   1.4. Jueces inferiores
      a. Sí ( ) ¿Cómo se eligen?
      b. No ( )
   1.5. Abogados en ejercicio
      a. Sí ( ) ¿Cómo se eligen?
      b. No ( )
   1.6. Académicos
      a. Sí ( ) ¿Cómo se eligen?
      b. No ( )
   1.7. Otros
      a. Sí ( ) ¿Quiénes? ¿Cómo se eligen?
      b. No ( )
   2. Según la legislación, ¿quiénes elaboran los planes de estudio de la Escuela Judicial?
   2.1. El Consejo de la Magistratura
      a. Sí ( ) ¿Un órgano especializado? ( ) ¿Cuál? ¿Consejo propiamente dicho? ( )
      b. No ( )
   2.2. La Corte Suprema
      a. Sí ( )
      b. No ( )
   2.3. Las universidades
      a. Sí ( ) ¿Cuál/es?
      b. No ( )

2.3.1. Con participación de los alumnos
a. Sí ( ) Porcentaje:
b. No ( )
2.4. Otros
a. Sí ( ) ¿Cuál? ¿Composición?
b. No ( )
3. ¿Cuál es el contenido de los cursos según la legislación?
3.1. ¿Prevé la legislación una definición de esos contenidos?
a. Sí ( ) ¿Cuáles son los contenidos?
b. No ( )
3.2. ¿Existen criterios pautados para dicha definición?
a. Sí ( ) ¿Cuáles son?
b. No ( )
3.3. ¿Se detectan previamente las necesidades de capacitación?
a. Sí ( ) ¿Cómo?
b. No ( )
3.4. ¿Se consulta a los destinatarios de los cursos?
a. Sí ( ) ¿Cómo?
b. No ( )
3.5. ¿Se contempla el trabajo de investigación dentro de los contenidos?
a. Sí ( ) ¿Cómo?
b. No ( )
4. ¿Existe un mecanismo de evaluación o seguimiento del impacto de la capacitación que brinda la Escuela?
a. Sí ( ) ¿Cuál es ese mecanismo?
b. No ( )
5. ¿Los alumnos tienen la posibilidad de agremiarse o asociarse?
a. Sí ( )
b. No ( )
6. Los contenidos contemplados por los cursos, ¿son los mismos que se exigen en las evaluaciones de selección de jueces y magistrados?
a. Sí ( )
b. No ( )

Aspecto empírico

1. ¿Quién define los planes de estudio? ¿Intervienen los destinatarios de los cursos? ¿Cómo?
2. ¿Quiénes enseñan? Composición real del plantel docente, en porcentajes
2.1. Jueces en ejercicio
a. Del Superior Tribunal %
b. De 2da. instancia %
c. Jueces inferiores %
2.2. Abogados en ejercicio %
2.3. Académicos %
2.4. Otros % ¿Cuáles?
3. Si los contenidos no están definidos por las normas, ¿cuáles son? ¿Con qué criterios se definen? ¿Se detectan previamente las necesidades de capacitación? ¿Cómo?
4. ¿Existe representación estudiantil en la autoridad de la escuela?

5. ¿Existe seguimiento o evaluación del impacto que tiene la capacitación de jueces y funcionarios en el funcionamiento de la justicia? ¿Cómo se instrumenta?
6. ¿Existe una vinculación entre los contenidos que dicta la escuela y las evaluaciones que se realizan en los mecanismos de selección?
7. ¿Los cursos son arancelados?
a. Sí ( ) ¿Cuál es el monto del arancel?
b. No ( )
8. ¿Se otorgan becas para acceder y estudiar en la Escuela judicial?
a. Sí ( ) Requisitos para acceder a las becas:
b. No ( )

E.2. ADMINISTRACION FINANCIERA.

I. IMPACTO FUNCIONAL

1. Estructura Orgánica

1.1 De acuerdo con la legislación, ¿quién se ocupa de la administración financiera del Poder Judicial?

1.1.1. La Corte Suprema de Justicia
a. Sí ( )
b. No ( )

1.1.2. El Consejo de la Magistratura
a. Sí ( )
b. No ( )

1.1.3. La Corte Suprema y el Consejo de la Magistratura (administración mixta)
a. Sí ( ) ¿Cómo se integra el órgano de administración?
b. No ( )

1.1.4. Otro
a. Sí ( ) ¿Cuál? ¿Cómo se integra el órgano de administración?
b. No ( )

1.2. En caso de que sea el Consejo de la Magistratura el órgano encargado de la administración financiera del Poder Judicial, en el órgano de administración participan:

1.2.1. Todos los Consejeros
a. Sí ( )
b. No ( )

1.2.2. Algunos Consejeros
a. Sí ( ) ¿Cuáles? ¿Cómo se eligen? ¿Por cuánto tiempo? ¿De qué estamentos?
b. No ( )

Aspecto empírico

1. ¿Existen conflictos funcionales y de competencias entre la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de la Magistratura en materia de administración financiera?
2. Si existe un órgano de administración cuya integración no esta prevista por las normas, en la practica, ¿qué estamentos del Consejo de la Magistratura están representados en este órgano?

II. INDEPENDENCIA

1. Gestión del Presupuesto:

Aspecto normativo

1.1. De acuerdo con la legislación, el presupuesto del Consejo de la Magistratura:

a. Forma parte del presupuesto del Poder Judicial ( )
b. Es un presupuesto independiente ( )

Si la respuesta es (a) responder de 1.2 a 1.5. Si la respuesta es (b) responder 1.6 a 1.9.

1.2. ¿Quién elabora, según la legislación, el presupuesto del Poder Judicial?

a. El Poder Ejecutivo ( )
b. El Poder Legislativo ( )
c. La Corte Suprema ( )
d. Consejo de la Magistratura ( )
e. Otro/s ( ) ¿Cuál/es?

1.3. ¿Quién ejecuta, según la legislación, el presupuesto del Poder Judicial?

a. Corte Suprema de Justicia ( )
b. Consejo de la Magistratura ( )
c. Otro ( ) ¿Quién?

1.4. Si el presupuesto del Poder Judicial es ejecutado por el Consejo de la Magistratura, ¿quién controla esa ejecución?

a. Poder Ejecutivo ( ) ¿Cómo controla?
b. Poder Legislativo ( ) ¿Cómo controla?
c. Corte Suprema ( ) ¿Cómo controla?
d. Consejo de la Magistratura ( ) ¿Cómo controla?
e. Otro ( ) ¿Cuál? ¿Cómo controla?

1.5. Si el presupuesto del Poder Judicial es ejecutado por la Corte Suprema, ¿quién controla esa ejecución?

a. Poder Ejecutivo ( ) ¿Cómo controla?
b. Poder Legislativo ( ) ¿Cómo controla?
c. Corte Suprema ( ) ¿Cómo controla?
d. Consejo de la Magistratura ( ) ¿Cómo controla?
e. Otro ( ) ¿Cuál? ¿Cómo controla?

1.6. ¿Quién elabora, según la legislación, el presupuesto del Consejo de la Magistratura?

a. El Poder Ejecutivo ( )
b. El Poder Legislativo ( )
c. La Corte Suprema ( )
d. El Consejo de la Magistratura ( )
e. Otros ( )

1.7. ¿Quién ejecuta, según la legislación, el presupuesto del Consejo de la Magistratura?

a. La Corte Suprema ( )
b. El Consejo de la Magistratura ( )
c. Otro/s ( ) ¿Quién?

1.8. Si el presupuesto del Consejo de la Magistratura es ejecutado por el Consejo de la Magistratura, ¿quién controla esa ejecución?

a. Poder Ejecutivo ( ) ¿Cómo controla?
b. Poder Legislativo ( ) ¿Cómo controla?
c. Corte Suprema ( ) ¿Cómo controla?

d. Consejo de la Magistratura ( ) ¿Cómo controla?
e. Otro ( ) ¿Cuál? ¿Cómo controla?

1.9. Si el presupuesto del Consejo de la Magistratura es ejecutado por la Corte Suprema, ¿quién controla esa ejecución?

a. Poder Ejecutivo ( ) ¿Cómo controla?
b. Poder Legislativo ( ) ¿Cómo controla?
c. Corte Suprema ( ) ¿Cómo controla?
d. Consejo de la Magistratura ( ) ¿Cómo controla?
e. Otro ( ) ¿Cuál? ¿Cómo controla?

2. Administración de los recursos y bienes del Poder Judicial:

Aspecto normativo

2.1. Según lo establecido por la legislación, ¿quién administra los recursos y bienes del Poder Judicial?

a. El Poder Judicial ( )
b. El Consejo de la Magistratura ( )
c. Otro ( ) ¿Quién?

Aspecto empírico

1. ¿Qué porcentaje del Presupuesto General de la Nación representa la suma otorgada al Poder Judicial?

2. Si el Consejo de la Magistratura tiene un presupuesto independiente del presupuesto del Poder Judicial, ¿qué porcentaje del Presupuesto General de la Nación representa la suma otorgada al Consejo de la Magistratura? Comparar con el presupuesto del Poder Judicial.
3. ¿Han existido conflictos con el Poder Ejecutivo en la elaboración, ejecución y control del presupuesto del Consejo de la Magistratura y del Poder Judicial con la pretensión de limitar la independencia del Poder Judicial? ¿Han existido conflicto con otros órganos o poderes?
4. ¿Interviene el Consejo de la Magistratura en procesos de adquisición y venta de bienes muebles e inmuebles o contrataciones del Poder Judicial? ¿A través de qué mecanismos interviene el Consejo en dichas operaciones?

III. TRANSPARENCIA

1. Mecanismos de Control:

1.1. ¿Existen mecanismos de control interno de la administración financiera del Poder Judicial?

a. Sí ( ) ¿Cuáles?
b. No ( )

1.2. ¿Existen mecanismos de control externo de la administración financiera del Poder Judicial?

a. Sí ( ) ¿Cuáles?
b. No ( )

1.3. ¿Quién ejerce el control de legalidad sobre el órgano de administración y financiera?
1.4. La información relativa a la administración financiera esta disponible para:

a. La Sociedad Civil ( )

b. Miembros del Consejo de la Magistratura ( )
c. Poder Ejecutivo ( )
d. Poder Legislativo ( )
e. Poder Judicial ( )

Aspecto empírico

1. ¿Han existido o existen denuncias de irregularidades en la gestión de administración financiera del Consejo de la Magistratura? En caso que la respuesta sea afirmativa, ¿cómo se ha procedido frente a tales denuncias? ¿Han intervenido los órganos de control interno y externo? Detallar casos concretos.
2. ¿Existe una persona u oficina encargada de brindar información relativa a las funciones de administración? ¿La información se publica? ¿La información es clara? ¿El acceso a la información es sencillo y rápido?

E.3. ADMINISTRACION DEL PERSONAL DEL PODER JUDICIAL.

I. IMPACTO FUNCIONAL

Aspecto normativo

1. De acuerdo con la legislación, ¿quién tiene la función de administrar al personal del Poder Judicial?

a. Corte Suprema ( )
b. Consejo de la Magistratura ( )
c. Otro ( )

2. De acuerdo con la legislación, ¿el órgano que tiene la función de administrar al personal del Poder Judicial determina la estructura y la planta de personal del Consejo de Magistratura?

a. Sí ( )
b. No ( )

3. De acuerdo con la legislación, ¿el órgano que tiene la función de administrar al personal del Poder Judicial determina la estructura y la planta de personal de los tribunales de 2da. y 1era. instancia?

a. Sí ( )
b. No ( )

Aspecto empírico

1. ¿Cuántos nombramientos, remociones y sumarios se realizaron en el Consejo de la Magistratura por períodos? ¿Qué cargos o funciones fueron afectados?
2. ¿Cuántos nombramientos, remociones y sumarios se realizaron en los Tribunales de 2da. y 1era. instancia por períodos? ¿Qué cargos o funciones fueron afectados?
3. ¿Establece requisitos para el desempeño del personal que no hayan sido fijados por la ley?

E. 4. FUNCIONES DE EVALUACION, AUDITORIA Y ORGANIZACIÓN

I. EFICIENCIA

1. Evaluación periódica del desempeño en sus funciones de los integrantes del Poder Judicial:

Aspecto normativo

a. Evalúa periódicamente el desempeño de los jueces de la Corte Suprema ( )
b. Evalúa periódicamente el desempeño de los jueces de 2da. instancia ( )
c. Evalúa periódicamente el desempeño de los jueces de 1era. instancia ( )
d. Evalúa periódicamente el desempeño de los jueces de paz ( )
e. Evalúa periódicamente el desempeño del Fiscal General de la Nación ( )
f. Evalúa periódicamente el desempeño de los fiscales ( )
g. Evalúa periódicamente el desempeño de los funcionarios auxiliares del Poder Judicial ( )

Aspecto empírico

1. Con relación a aquellos miembros del Poder Judicial que evalúa el Consejo de la Magistratura, responder separadamente:
1.1. ¿Cuántas evaluaciones se realizaron? ¿Qué datos arrojaron las evaluaciones? ¿Cuáles fueron las consecuencias de los resultados?
1.2. ¿Se evaluaron a todos los jueces? ¿Se evaluaron sólo algunos? En este último caso, ¿Por qué?

2. Estadísticas y estudios técnicos del Poder Judicial

Aspecto normativo

2.1. ¿Prevé la legislación la confección de estadísticas sobre el Poder Judicial por el Consejo de la Magistratura?

a. Sí ( ) ¿Sobre qué aspectos?
b. No ( )

2.2. ¿Prevé la legislación la realización de estudios técnicos sobre el Poder Judicial por el Consejo de la Magistratura?

a. Sí ( ) ¿Sobre qué aspectos?
b. No ( )

Aspecto empírico

1. ¿Sobre qué dependencias y con qué frecuencia el Consejo de la Magistratura ha confeccionado estadísticas y ha realizado estudios técnicos sobre el Poder Judicial? ¿Cuántos estudios estadísticos y técnicos se han realizado hasta el presente?

3. Auditorías

Aspecto normativo

3.1. ¿Prevé la legislación la realización por el Consejo de la Magistratura de auditorías sobre la gestión de los distintos tribunales y dependencias auxiliares del Poder Judicial?

a. Sí ( ) ¿Sobre qué tribunales y dependencias? Detallar procedimiento
b. No ( )

3.2. ¿Prevé la legislación la realización por el Consejo de la Magistratura de auditorías financieras sobre los distintos tribunales y dependencias auxiliares del Poder Judicial?

a. Sí ( ) ¿Sobre qué tribunales y dependencias? Detallar procedimiento
b. No ( )

Aspecto empírico

1. ¿Sobre qué tribunales y dependencias del Poder Judicial ha realizado el Consejo de la Magistratura auditorías financieras y de gestión? ¿Con qué frecuencia las ha realizado? ¿Cuántas ha realizado hasta el presente?
2. ¿Puede el Consejo realizar auditorias por sí mismo o se requiere la autorización de otro órgano?

4. Organización

Aspecto normativo

4.1. ¿El Consejo crea, ubica, redistribuye, fusiona, traslada, transforma y suprime tribunales de 2da. instancia, sus salas, tribunales de primera instancia y sus secretarías cuando así se requiera para la más rápida y eficaz administración de justicia?

a. Sí ( )
b. No ( )

Aspecto empírico

1. ¿Cuántos y qué cambios ha realizado en los últimos 5 años?