

edición especial

Consejos de la Magistratura

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

revista latinoamericana de política criminal

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 prácticas 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 indi-

cador 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 *juces 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.

286 | 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 simi-

lar, 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 externo². 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 polémica³, 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 extra-poder, 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.

288 | De la comparación de sistemas hemos rescatado positivamente el criterio de periodos 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 estamenta-

ria 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 judicial⁴.

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 civil⁵. 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 selección 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; ratificar

cada siete años a los jueces y fiscales (los no ratificados no pueden ingresar ni al Poder Judicial ni al Ministerio Público) 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 donde 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, difundándose 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 anexas 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, contribu-

yendo 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 arbitra-

riedad 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. Imparcialidad⁶

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 Funcional⁷

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 órde-

nes 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 sucedieron.

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 por 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 Auditoría 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 Auditoría 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 redundante 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, auditorías 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. •