



REFLEXIONES ACERCA DEL DICTAMEN DE MAYORÍA DE REFORMA DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

H. Cámara de Diputados de la Nación
Sr./a. Diputado/a de la Nación
S / D

En representación de las organizaciones firmantes —que trabajan desde hace años en la promoción de reformas judiciales en pos de democratizar el Poder Judicial— tenemos el agrado de dirigirnos a usted en ocasión de la próxima discusión que tendrá lugar en la Cámara de Diputados de la Nación acerca de una nueva reforma de la ley de **Consejo de la Magistratura**, con el fin de acercarle una serie de reflexiones para contribuir al debate legislativo y a la mejora sustantiva de dicho órgano constitucional.

El dictamen de mayoría de las comisiones de Justicia, Asuntos Constitucionales y Peticiones, Poderes y Reglamento contiene propuestas que constituirían **avances en el diseño y las reglas de funcionamiento del Consejo de la Magistratura**. En particular, son **destacables las normas previstas por el dictamen en dirección a aumentar los niveles de transparencia, publicidad y rendición de cuentas** en las actuaciones del Consejo¹.

Por otro lado, el dictamen de mayoría contiene reformas sustantivas en el trabajo y las atribuciones del Consejo que podrían contribuir a una mayor eficacia en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales. Sin embargo, observamos con preocupación que dichos avances podrían no cristalizarse debido a **confusiones conceptuales y serias deficiencias de técnica legislativa** que, de mantenerse en la redacción final de la norma, atentarían de forma lamentable contra los objetivos perseguidos por la reforma.

Estas confusiones y deficiencias se observan en aspectos relacionados con **la composición** del Consejo, con los mecanismos dispuestos para **la elaboración del proyecto de presupuesto del**

¹ Entre ellas se destacan la obligación de publicar y dar accesibilidad pública a todas las actividades y expedientes en trámite del Consejo, la decisión de someter al control externo de la Auditoría General de la Nación todo lo referido a los aspectos patrimoniales, económicos, financieros y de gestión del Consejo, y el deber de remisión anual de un informe sobre el estado de la administración de justicia al Congreso de la Nación y al Poder Ejecutivo.

Poder Judicial de la Nación, en la regulación de los **procesos de selección de jueces** y en la técnica legislativa utilizada para regular los **procedimientos de acusación y disciplina**.

A continuación le acercamos nuestra opinión y sugerencias acerca de estos aspectos del dictamen, que consideramos necesario sean revisados y reformulados al momento de su debate. En primer lugar se presenta un resumen ejecutivo. Luego se desarrollan las observaciones en detalle.

I. RESUMEN EJECUTIVO

Las siguientes observaciones se dirigen a plantear algunas modificaciones necesarias al texto del dictamen de mayoría para garantizar que se concreten los avances en el diseño y las reglas de funcionamiento del Consejo de la Magistratura de la Nación.

1. La composición del Consejo y sus comisiones. Las suplencias.

Garantizar la integración equilibrada de comisiones clave para evitar el debilitamiento del estamento político.

Corregir confusión conceptual en cuanto a los consejeros suplentes. No deben funcionar como reemplazos circunstanciales de los consejeros legisladores.

2. Administración y control de gestión del Poder Judicial.

Garantizar que se respete el mandato constitucional y que el diseño presupuestario esté reservado al Consejo.

3. Los procedimientos de selección.

Reducir los amplios márgenes de discrecionalidad en la resolución de los concursos y precisar el sistema de confección de ternas de manera de evitar arbitrariedades.

4. Los procedimientos de acusación y disciplina.

Clarificar la técnica legislativa de manera de evitar ambigüedades y la ineficacia de los procesos.

II. DESARROLLO

1. La composición del Consejo y sus comisiones. Las suplencias.

Como hemos sostenido, es fundamental que la reforma asegure un adecuado equilibrio entre los diferentes estamentos que integrarán el Consejo, a fin de que ningún sector pueda formar quórum propio ni bloquear de forma autónoma la toma de decisiones del cuerpo. Si bien este equilibrio no significa una igualdad numérica de miembros por sector, es importante que la fórmula adoptada otorgue a cada estamento un similar peso relativo en el funcionamiento del Consejo, y que asegure la pluralidad de opiniones al interior de los mismos sectores.

El dictamen de mayoría exhibe **avances** en relación con este punto. Por un lado, de acuerdo con la composición que prevé, ningún estamento podría tomar decisiones de forma autónoma, es decir que ninguno tendría poder de veto ni formar quórum propio. También resultan saludables los mecanismos fijados para la elección de los consejeros, pues aseguran pluralidad intra-estamentos, y la inclusión de más de dos fuerzas políticas parlamentarias, que asegura un piso mínimo de diversidad representativa de la voluntad popular y mejores condiciones para un funcionamiento transparente. Por otro lado, la inclusión de un profesor proveniente de las ciencias sociales y humanísticas en el sector académico constituye un valioso aporte con miras a ampliar la mirada del órgano encargado de la política judicial sobre el funcionamiento de la Justicia².

Sin embargo, es prudente advertir una **cierta inclinación hacia el debilitamiento del estamento político** en términos comparativos con los estamentos no representativos de la voluntad popular. Esto se observa **particularmente en la integración de comisiones clave** como la de Selección y la de Administración y Financiera. La primera de éstas se prevé que esté conformada por tres jueces, cuatro abogados, los representantes del ámbito académico y científico (es decir los tres representantes de este estamento) y sólo tres diputados. Esto deja a los representantes de los órganos representativos de la voluntad popular en clara minoría en relación con los restantes estamentos, plasmando una relación proporcional muy distinta de aquella prevista para el Consejo en pleno. Para graficar, mientras que los cuatro representantes de los abogados en el Consejo integran la Comisión, sólo tres de seis legisladores lo hacen. Algo similar sucede con la Comisión de Administración y Financiera, conformada por tres jueces, dos abogados, el representante del Poder Ejecutivo, un representante del ámbito académico y científico y sólo un diputado y un senador.

Como señalamos en anteriores presentaciones, es **imprescindible que la fórmula de equilibrio fijada para la integración del Consejo se reproduzca, de forma proporcionada, en la definición de la integración de las comisiones. Esto no se verifica actualmente en la integración de las comisiones prevista por el dictamen de mayoría**, y es deseable que esto sea modificado en la discusión del dictamen en el recinto legislativo.

Por último, del proyecto no se advierte con claridad cuál es la naturaleza de la figura de los **consejeros suplentes**. Si bien en el artículo 2.6 (último párrafo) se establece que deben reemplazar

² Debe alertarse sobre la posibilidad de que la elección de representantes académicos del ámbito del derecho redunde en la práctica en una sobre-representación de otros estamentos del Consejo como el de los abogados o el de los jueces. Una posible solución sería establecer la necesidad de que los profesores de derecho que integren el estamento académico posean una dedicación completa y exclusiva a la docencia y/o la investigación.

a los consejeros en caso de vacancia por renuncia, remoción, fallecimiento o licencia, el artículo 12.5 consagra la facultad de éstos de suplir la ausencia circunstancial de los consejeros legisladores en las reuniones de las comisiones. Es evidente que una y otra función responden a concepciones diferentes del rol de los consejeros suplentes. **No parece justificada la posibilidad de que los suplentes reemplacen a los consejeros circunstancialmente, ya que eso podría derivar en importantes deficiencias en cuanto a la rendición de cuentas y la responsabilidad en la toma de decisiones.**

2. Administración y control de gestión del Poder Judicial

En esta materia también se verifican avances, pero persisten ciertas imprecisiones y ambigüedades, particularmente en cuanto a la elaboración del proyecto de presupuesto del Poder Judicial, que sería saludable remediar.

Entre los **avances** cabe destacar el establecimiento de mecanismos de concurso público de oposición y antecedentes participativos para la designación del Administrador General del Poder Judicial de la Nación, el Secretario General del Consejo y el Jefe del Cuerpo de Auditores. Del mismo modo, es saludable que la designación de los demás cargos con categoría equivalente a la de funcionario o magistrado del Poder Judicial también se haga a través de procedimientos transparentes y participativos.

Es positivo también que se ordene la elaboración de indicadores de gestión judicial y la realización de auditorías semestrales -a ser asignadas por sorteo público- dirigidas a comprobar el cumplimiento de dichos indicadores. Como señalamos en presentaciones anteriores, esto es imprescindible para que el Consejo cumpla con su misión constitucional de contribuir a la “eficaz prestación de los servicios de justicia”³ a través de un eficiente control de los tribunales judiciales. La creación de la Oficina de Estadísticas e Información también parece positiva en dirección al cumplimiento de dichas metas.

Ahora bien, como hemos señalado con anterioridad, uno de los ejes de la reforma del Consejo de la Magistratura debe pasar por **solucionar de manera definitiva las imprecisiones de la ley actual y depositar en el Consejo de la Magistratura las facultades de administración que la Constitución le confiere.** En este sentido, entendemos que debe estar en cabeza del Consejo la atribución de elaborar el proyecto de presupuesto anual del Poder Judicial y la de remitirlo a los efectos de su incorporación al Proyecto General de la Administración Nacional que se presenta anualmente ante el Congreso de la Nación, sin perjuicio de que pueda hacerlo previa consulta o vista a la Corte Suprema y dejando a cargo de ésta la proyección de su propio presupuesto.

La lectura del dictamen de mayoría permite advertir que se ha trabajado en esta línea. Sin embargo, **las modificaciones propuestas no parecen ofrecer soluciones que terminen con las imprecisiones que arrastra la situación actual.** Esto se debe en parte a la distribución de tareas proyectada entre la Corte y el Consejo, y también a que no se propone derogar –ni expresa ni

³ Constitución Nacional, artículo 114, inciso 6.

implícitamente- normas previas a la creación del Consejo que encargaban a la Corte todas las tareas de administración.

El dictamen de mayoría propone la modificación, entre otros, del inciso 3 del artículo 7° de la Ley Orgánica del Consejo de la Magistratura, de manera que sea atribución del Consejo *“Proyectar el presupuesto anual del Poder Judicial de Conformidad al procedimiento establecido en la presente ley y remitirlo a la Corte Suprema de Justicia de la Nación a fin de que ésta envíe el Presupuesto General del Poder Judicial de la Nación a los efectos de su incorporación al proyecto de presupuesto nacional que se presenta anualmente ante el Congreso de la Nación”*.

La fórmula escogida por el dictamen mayoritario, según la cual el Consejo únicamente proyecta un presupuesto que luego envía a la Corte, para que sea ésta quien lo envíe al Poder Ejecutivo para su incorporación al proyecto de presupuesto nacional, no es libre de ambigüedades respecto de qué atribuciones tiene la Corte. De hecho el sistema no tendría razón de ser si no se reservara a la Corte “la última palabra” sobre el proyecto de presupuesto del Poder Judicial. En efecto, la fórmula escogida parece compatible con las leyes de Autarquía Judicial⁴ y de Administración Financiera⁵, que son previas a la inclusión del Consejo de la Magistratura dentro de nuestra estructura constitucional, y que por ello asignan a la Corte todas las atribuciones relacionadas con la administración y el control de gestión del Poder Judicial. En concreto, en su artículo 1, la primera de estas leyes encarga a la Corte Suprema preparar y enviar al Poder Ejecutivo el proyecto de presupuesto del Poder Judicial. Por otro lado, en su artículo 117, la Ley de Administración Financiera encarga a la Corte la puesta en práctica del sistema de administración financiera y de control de gestión del Poder Judicial de la Nación.

Si bien el dictamen de mayoría elimina la referencia a dichas leyes que hace el artículo 18 de la ley de Consejo de la Magistratura vigente –lo que salva al dictamen de incurrir en una auto-contradicción- esto no es suficiente para establecer un reparto de funciones claro entre Consejo y Corte. **Las imprecisiones de la situación actual parecen permanecer irresueltas, pues como vimos, la redacción escogida reserva un margen de interpretación que habilita a la Corte a “preparar” el proyecto de presupuesto de Poder Judicial luego de que éste haya sido “proyectado” por el Consejo.** De hecho esto parece natural en un esquema en el que es la Corte quien envía el proyecto para su inclusión junto al proyecto de presupuesto nacional y en el que ninguna norma establece con claridad que la Corte tenga impedido modificar lo proyectado por el Consejo.

Así las cosas, la solución que eliminaría toda posible duda interpretativa respecto de quién elabora el proyecto de presupuesto del Poder Judicial consistiría en **establecer de forma expresa que –reservándole a la Corte la elaboración del proyecto de su propio presupuesto-, el máximo tribunal no tiene facultades para modificar el proyecto elaborado por el Consejo.** De esta manera, la remisión del proyecto que realizaría el Consejo a la Corte sería al único efecto de que ésta lo reenvíe conjuntamente con su propio presupuesto para su inclusión junto al proyecto de presupuesto nacional, sin facultad ninguna para observarlo o modificarlo. Esto funcionaría como derogación tácita de toda norma previa incompatible con el nuevo esquema, y despejaría las

⁴ Ley 23.853. Sancionada: 27/09/1990 - Publicada: 18/10/1990. B.O. 24/10/1990, ADLA 1990 – D, 3704.

⁵ Ley 24.156. Sancionada: 30/09/1992 - Publicada: 26/10/1992. B.O. 29/10/1992, ADLA 1992 – D, 4002.

ambigüedades e imprecisiones de la regulación actual cumpliendo, a su vez, el mandato constitucional que pone en cabeza del Consejo las tareas de administración del Poder Judicial.

Otra solución posible sería invertir el procedimiento: que la Corte Suprema proyecte su propio presupuesto y lo remita al Consejo de la Magistratura, de manera que éste –sin poder modificar el proyecto del presupuesto propio de la Corte- consolide el proyecto de presupuesto del Poder Judicial y lo envíe para su incorporación al proyecto de presupuesto nacional.

3. Los procedimientos de selección

El procedimiento de selección de magistrados es uno de los puntos esenciales que no puede desatender una reforma integral del Consejo de la Magistratura. Es imprescindible la adopción de mecanismos que eliminen los espacios de discrecionalidad y conduzcan a la designación de los candidatos más idóneos.

El dictamen de mayoría ha acogido algunas de las propuestas que formuláramos en presentaciones anteriores, y que representan importantes **avances** frente a la regulación actual. Entre las salvaguardas introducidas para garantizar la transparencia de los procedimientos de selección de jueces, se ha estipulado el registro filmico de las instancias de examen oral y de entrevista personal. Asimismo, a fin de garantizar la imparcialidad de los jurados, el proyecto sustrae de la esfera del Consejo la confección de las listas de jurados y establece, además, que éstos no podrán estar integrados por quienes se desempeñen en la jurisdicción para la cual se realiza el concurso.

Sin embargo, el diseño que se propone en el dictamen de mayoría **deja intactas algunas de las deficiencias más importantes que tiene el actual sistema de selección de jueces**, que permite la adopción de decisiones discrecionales en distintas etapas del proceso, y revela **imprecisiones que podrían dar lugar a que no se designe a los candidatos más idóneos**.

En efecto, en el cuarto párrafo del artículo 13, apartado c), el proyecto establece que corresponde al jurado la elaboración de un orden de mérito en base a las calificaciones obtenidas (en los exámenes escrito y oral) y a la ponderación de los antecedentes. Sin embargo, ese orden puede ser posteriormente modificado en tres oportunidades: a través de la resolución de impugnaciones por parte de la Comisión, durante la elaboración de un “*orden de prelación entre aquellos que [la Comisión] considere idóneos*” y, finalmente, por decisión del Plenario luego de la entrevista personal.

La superposición de instancias que permiten una alteración del orden de mérito que resulta de las evaluaciones técnicas genera un altísimo riesgo de toma de decisiones arbitrarias. No encontramos fundamento que otorgue sentido a la facultad de la Comisión de modificar el orden resultante de los exámenes y de la evaluación de antecedentes. En este sentido, la posibilidad de revisar los puntajes asignados por el jurado debería limitarse a la resolución de las eventuales impugnaciones que formulen los concursantes.

Por último, es **imprescindible reformular el mecanismo de elaboración de ternas a partir del orden de mérito**. En la redacción actual, no queda clara la forma en que se confeccionarán las

ternas para cubrir las sucesivas vacantes que se produzcan durante el período de vigencia del concurso. Esta **falta de precisión podría dar lugar a que los aspirantes mejor posicionados en el orden de prelación se vean postergados en las designaciones y a que los peor posicionados se vean favorecidos**. Al confeccionarse el orden de prelación con independencia de la creación de vacantes, ya no se asegura que sea designado uno de los tres candidatos mejor posicionados en el concurso. En un sistema que prevé un único concurso destinado a cubrir distintas vacantes – producidas y por producirse- y que combina el armado de un extenso orden de prelación con la elaboración de ternas, los aspirantes que logren las mejores posiciones podrían verse postergados en las designaciones por concursantes que revelen una muy inferior idoneidad. Esto no puede suceder en un sistema como el vigente, en el cual cada concurso está dirigido a cubrir una única vacante, pues aquí los postulantes habrán de competir en los distintos concursos y siempre el resultado final de cada concurso será la elevación de una terna con los tres mejores. Para graficar el contraste, en el régimen proyectado por el dictamen de mayoría, los candidatos que obtuvieren el primero y el segundo puesto del orden de mérito podrían integrar una única terna (la destinada a cubrir la primera vacante que se genere en los dos años que cubre el concurso), viéndose impedidos de competir por otras vacantes, y permitiéndose así la designación de candidatos que, a la luz de los resultados del concurso, son menos idóneos. Así, si durante el tiempo cubierto por el concurso único se generaran diez vacantes, el candidato que hubiere obtenido la trigésima posición podría resultar designado, y no lograrlo los candidatos que hubieren resultado primero, segundo, cuarto, quinto, séptimo, etc. Para evitar estos riesgos, **la ley debería establecer con claridad cómo habrán de confeccionarse las ternas de modo de garantizar la designación de los aspirantes más idóneos**. Para esto también debería tenerse en cuenta que, **bajo el sistema previsto en el dictamen de mayoría, con sólo demorar designaciones y acumular ternas, el Poder Ejecutivo podría lograr la designación de los candidatos más alejados de la lista de mérito**.

4. Los procedimientos de acusación y disciplina

Llamativamente, la ley vigente desatiende los procedimientos de acusación y disciplina al punto de omitir casi todo criterio o principio a ser respetado por su reglamentación. Estos son, por otro lado, los procedimientos a cargo del Consejo que mayores déficits presentan, tanto en términos de transparencia como de eficiencia. Por estas razones entendemos que la reforma de la ley de Consejo de la Magistratura debe fijar los estándares mínimos de procedimiento, prever las distintas instancias que deban ser cumplidas en el trámite de los expedientes y asegurar tanto el respeto a las reglas del debido proceso como el efectivo impulso de las investigaciones sobre la conducta y el desempeño de los jueces.

En anteriores presentaciones hemos reclamado medidas de transparencia y un adecuado sistema de rendición de cuentas de quienes estén encargados de las investigaciones, así como el establecimiento de plazos claros y de mecanismos dirigidos a evitar la paralización de las investigaciones. La propuesta del dictamen de mayoría recepta buena parte de estas demandas y **mejora** los procedimientos en términos de transparencia y rendición de cuentas⁶. Sin embargo,

⁶ El dictamen propone la incorporación de medidas de transparencia y un sistema de rendición de cuentas de quienes tienen a su cargo las investigaciones: ordena que todos los expedientes y actuaciones sean publicadas íntegramente en Internet; establece el sorteo público del consejero instructor, que éste informe mensualmente a la Comisión de

ciertas inconsistencias en la regulación proyectada podrían atentar contra la celeridad y la eficiencia de los procedimientos y hacen **necesarias algunas reformulaciones**.

De acuerdo con el dictamen bajo estudio, el inciso 7 del artículo 7 de la ley regularía los procedimientos de remoción de magistrados y abreviaría el plazo para la decisión de apertura de estos procedimientos. El segundo párrafo de la norma especifica el plazo de un año, prorrogable por seis meses, al que estaría sujeta la Comisión de Acusación y Disciplina para decidir la apertura o no apertura del procedimiento. Sin embargo, el primer párrafo de la norma señala que es el plenario el encargado de decidir si abrir o no el procedimiento, aclarando que lo hace previo dictamen de la Comisión. Esto parece **inconsistente**. A esto se suma que el artículo 14 de la ley vigente –no modificado por el dictamen– establece que es competencia de la Comisión de Acusación y Disciplina “*proponer al plenario del Consejo [...] la acusación de [los magistrados] a los efectos de su remoción*”.

¿Es posible compatibilizar todas estas normas? Una lectura literal parecería exigir: a) que la Comisión dictamine acerca de la apertura del procedimiento, para lo cual tendría el plazo estipulado del año prorrogable, b) que el Plenario decida la apertura sobre la base del dictamen de la Comisión, c) que luego de ello la Comisión dictamine si corresponde formular acusación en los términos del artículo 14 y, d) que el Plenario decida formular acusación sobre la base de este dictamen.

De ser así, el procedimiento no sólo parecería dividirse innecesariamente en dos etapas semejantes (una para la apertura del procedimiento, otra para la decisión de formular acusación o no), sino que los plazos previstos en el artículo 7 únicamente serían aplicables a la fase inicial a cargo de la Comisión (que giraría sobre la decisión de proponerle al plenario la apertura del procedimiento de remoción) pero no respecto de la decisión del Plenario de abrir el procedimiento, ni respecto de la posterior decisión de la Comisión de dictaminar acerca de la acusación, ni con relación a la decisión final de Plenario de acusar.

Obviamente esta regulación adolecería de muchas fallas y plasmaría un procedimiento exageradamente lento e ineficiente. El problema a solucionar no es de principio sino de técnica legislativa, y su solución parece sencilla: **el primer párrafo del inciso 7 del artículo 7 no debe hacer referencia a la decisión de abrir el procedimiento de remoción, sino únicamente a la de formular acusación**. De esta manera el procedimiento pasaría a semejar el previsto para los procesos disciplinarios (inciso 11 del artículo 7, según el dictamen de mayoría): la decisión de apertura del procedimiento correspondería a la Comisión, quien en un plazo de un año prorrogable por seis meses debería dictaminar si corresponde formular acusación o no, y sería atribución posterior del Plenario decidir sobre la base de dicho dictamen.

En cuanto a los procesos disciplinarios, de modo similar, según el dictamen de mayoría (inciso 11 del artículo 7) “[l]a decisión de abrir o no un proceso disciplinario por parte de la Comisión deberá adoptarse dentro del plazo de un año a partir de que se presente la denuncia contra el Magistrado”, plazo que podría ser excepcionalmente prorrogado por seis meses. Aquí el problema

Acusación y Disciplina sobre el trámite de las causas a su cargo y que deba ser sustituido en los casos en los que no se registre actividad, manteniendo también la posibilidad de que se le apliquen otras sanciones.

es que si el plazo fijado a la Comisión se previera únicamente para la decisión de la apertura del proceso –como la lectura literal de la norma sugiere-, entonces no habría plazo legal para que la Comisión emita su dictamen proponiendo la imposición o no de sanciones, con lo cual esta segunda etapa del procedimiento podría quedar abierta indefinidamente. Para remediar este problema, la solución más sencilla parecería ser la de **reemplazar la primera frase de este párrafo por la siguiente: “la emisión del dictamen que proponga la aplicación de sanciones por parte de la Comisión deberá adoptarse...”**.

Por último, es destacable la inclusión en el dictamen de la protección de los denunciantes que fueren funcionarios o empleados del juzgado o tribunal en el que se desempeñe el magistrado denunciado, pero sería **deseable que esta protección se hiciera extensiva a todos los denunciantes y a quienes participen de los procedimientos en calidad de testigos**.

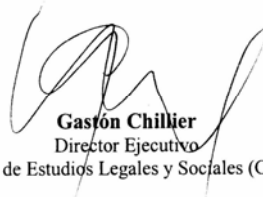
A la hora de tratar el dictamen, sería de gran conveniencia que la Cámara tenga en cuenta estas sugerencias. Su concreción permitiría destacables avances en el diseño y las reglas de funcionamiento del Consejo de la Magistratura de la Nación.

Sin otro particular, y quedando a su entera disposición, lo/a saludan atentamente,



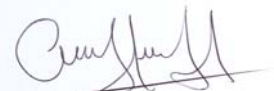
Gustavo Maurino
Co-Director

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia



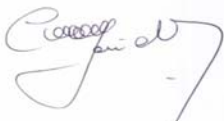
Gastón Chillier
Director Ejecutivo

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)



Álvaro Herrero
Director Ejecutivo

Asociación por los Derechos Civiles



Manuel Garrido

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



Hernán Charosky
Director Ejecutivo
Poder Ciudadano



Horacio Luis Bersten
Coordinador Jurídico

Unión de Usuarios y Consumidores

Buenos Aires, junio de 2010.