

Capítulo 8.

UNA POLÍTICA DE JUSTICIA

La Constitución Nacional de la República Argentina instauró al Poder Judicial como uno de los tres poderes del Estado, conforme lo disponen los artículos 1 y concordantes de la Carta Magna.

La independencia del Poder Judicial respecto de los poderes políticos es un principio constitucional, base ineludible de cualquier política de estado en materia de Justicia. Sin embargo, los principios constitucionales no establecen los mecanismos, procedimientos y formas para garantizar la independencia del Poder Judicial y para lograr la consecución de sus objetivos y finalidades.

Nuestro país debe definir hacia dónde debe dirigirse el Poder Judicial en el mediano y en el largo plazo. Es preciso que se defina el perfil de Juez que se necesita y que se establezcan los mecanismos de selección de Jueces que respeten ese perfil, cumpliendo principalmente el mandato constitucional de independencia del Poder Judicial. Es menester que definan los procedimientos que permitirán a los Jueces, a los funcionarios y a sus auxiliares desplegar sus trabajos con la independencia, eficiencia - en calidad y agilidad- y compromiso que exige un país que quiere garantizar la imparcialidad de sus jueces, asegurar el estado de derecho, progresar y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Es clave que defina los recursos que debe administrar el Poder Judicial a esos fines.

A nuestro juicio, nuestro país carece actualmente de un plan de reforma integral del Poder Judicial, que contemple mínimamente:

- Las medidas más eficaces para sancionar duramente y en definitiva eliminar o minimizar lo más posible las intromisiones indebidas en el funcionamiento de un Poder del Estado que debe actuar necesariamente con imparcialidad e independencia.
- Un sistema adecuado de designación, remoción y promoción de magistrados, funcionarios y empleados del Poder Judicial.
- Una capacitación adecuada y constante de esos integrantes del Poder Judicial.
- Una revisión y reforma de los procedimientos con sujeción a los cuales se desarrollan los procesos judiciales, a fin de agilizar su trámite y, a la vez, mejorar la profundidad y calidad del servicio de justicia.

- Una adecuada asignación y administración de los recursos humanos y materiales que permita la implementación de esos objetivos.
- La conformación de un sistema en el que los auxiliares de los tribunales (peritos, martilleros, síndicos, etc.) y los mismos abogados contribuyan en forma continua al mejoramiento del funcionamiento del Poder Judicial.

Más allá de los principios generales sentados por la Constitución Nacional, que sin duda constituyen el norte a seguir, la República Argentina carece hoy de una política en materia de Justicia que, en definitiva, conduzca al cumplimiento de los mandatos constitucionales. Su formulación es imprescindible para que los esfuerzos que actualmente se realizan para mejorar el funcionamiento del Poder Judicial, y los que se concreten en el futuro, resulten sistematizados y alineados con objetivos y metas predefinidas en función de lo más conveniente para el país.

Este trabajo propone para la consideración de los argentinos, en una primera parte vinculada a la selección de los magistrados, los lineamientos generales que deben constituir la base de esa política.

El trabajo refleja los conceptos generales del pensamiento de la Fundación Libertad y Progreso, pero también refleja y concentra la opinión de numerosos magistrados, funcionarios, empleados y auxiliares del Poder Judicial, abogados y otros profesionales vinculados a la tarea diaria del Poder Judicial, profesores universitarios y personas ajenas al funcionamiento cotidiano del Poder Judicial pero interesadas en el mejoramiento y fortalecimiento de las instituciones¹.

De lo que se trata es de consensuar lo máximo posible los lineamientos generales de la política en materia de Justicia que -con urgencia- necesita nuestro país. El diseño de esa política necesita de consensos, con prescindencia de colores partidarios, ideologías políticas e intereses particulares. Debemos consensuar las bases fundamentales de un programa, bajo el norte de nuestra Constitución Nacional.

A nuestro entender, los lineamientos generales de esa política son los siguientes:

- Lograr que el Poder Judicial se encuentre en la cima de la confianza y credibilidad de los argentinos.

¹ Muchas de las ideas y propuestas expuestas en este trabajo han sido revisadas y han recibido la adhesión de prestigiosos juristas, magistrados, funcionarios y abogados.

- Lograr que la honestidad y comportamiento ético de los integrantes del Poder Judicial sea motivo de admiración y el ejemplo a seguir por todos los argentinos.
- Lograr que los integrantes del Poder Judicial se encuentren entre los profesionales del derecho más capacitados del país, y que a la vez tengan una vocación de servicio manifiesta y destacable, con un gran sentido de pertenencia hacia el Poder Judicial.
- Lograr que el Poder Judicial actúe con el máximo posible de independencia respecto de los Poderes Políticos y sectores económicos y corporativos.
- Lograr que el Poder Judicial preste a los argentinos un servicio sumamente eficiente, eficaz y ágil, para la preservación y respeto generalizado de sus libertades y derechos y para la sanción de la violación de los mismos.
- Lograr que el Poder Judicial lleve Justicia, en definitiva, a todos los rincones del país que requieran de la misma y sea una garantía del estado de derecho.

Para obtener esos objetivos de máxima es menester que la política que se elabore disponga de un plan integral de reforma del Poder Judicial.

A continuación se expondrán algunos conceptos cuyo análisis consideramos necesario para la adopción de las definiciones centrales al respecto, principalmente en lo relacionado a la elección de los magistrados del Poder Judicial.

Una vez que exista acuerdo y consenso respecto de tales definiciones, se podría avanzar útilmente en la elaboración de las propuestas y proyectos puntuales para mejorar sensiblemente los procedimientos que conducirán a la consecución de los objetivos esenciales de la política de Justicia que debiera adoptar el país.

ALGUNAS REFLEXIONES PRELIMINARES Y NECESARIAS SOBRE LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN

El afianzamiento de la Justicia constituye uno de los pilares de la constitución misma de nuestro país (Preámbulo de la Constitución Nacional).

No se desarrollarán en este capítulo, ampliamente, todos los principios constitucionales involucrados en la materia. Muchos prestigiosos autores se han ocupado brillantemente del particular; y a ellos cabe remitirse.

Si cabe recordar que la Constitución Nacional, sobre la base de uno de sus objetivos centrales, establece que el Poder Judicial de la Nación es uno de los tres poderes del Gobierno Federal, otorgándole plena autonomía para el desempeño de sus funciones.

La Constitución Nacional garantiza el derecho de defensa en juicio como uno de los derechos más importantes de los habitantes del país, y ese derecho comprende el derecho a acceder a la jurisdicción, a petitionar ante el Poder Judicial de la Nación, y a obtener un pronunciamiento judicial en tiempo razonable (artículo 18 de la Constitución Nacional).

En el mismo sentido, varios tratados internacionales de derechos humanos, que tienen para nosotros jerarquía constitucional (artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional), reconocen el derecho de toda persona a ser oída ante un tribunal independiente e imparcial (Declaración Universal de Derechos Humanos, Convención Americana de Derechos Humanos y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

El Poder Judicial, en nuestra organización institucional, es clave y necesario para que los habitantes del país encuentren un mecanismo de defensa y preservación de los derechos que la propia Constitución Nacional y las leyes que la reglamentan (artículos 14, primera parte, y 28 de la Constitución Nacional), otorgan a los argentinos y a quienes vivan en el suelo argentino. En última instancia, la Corte Suprema de Justicia de la Nación debe velar por la protección de los derechos y garantías constitucionales, al margen de que, conforme lo establece el artículo 31 de la Constitución Nacional, el control de constitucionalidad recae en nuestro país en cabeza de todos sus jueces.

Además, una de las funciones que el sistema institucional argentino confía al Poder Judicial de la Nación es la de ser el órgano de control de la actuación de los restantes poderes del Estado cuya integración es determinada por elecciones periódicas.

Para todo ello es necesario un Poder Judicial independiente, que proteja y aplique la Constitución Nacional. Es necesario -además- que el Poder Judicial proteja los derechos individuales contra los efectos que determinados malos humores, conductas autoritarias o la influencia de

coyunturas especiales, esparcen a veces entre el pueblo y que, aunque pronto ceden el campo a mejor información y a reflexiones más circunspectas, tienen tendencia -entretanto- a ocasionar peligrosas innovaciones en el gobierno y graves opresiones del partido minoritario de la comunidad².

El Poder Judicial se convierte así en la garantía para la subsistencia del estado de derecho, pues es el encargado de controlar que el poder se ejerza de acuerdo a las reglas preestablecidas y que los derechos se respeten. Es un guardián calificado del proceso democrático³.

El Poder Judicial no tiene ni la bolsa ni la espada⁴, pero sí tiene la palabra, palabra que dice el derecho (*iuris dicto*) y que conforma la vida social. A través de ella, los jueces construyen legitimidad para sí y establecen criterios para los otros poderes⁵. Es fundamental, para que el Poder Judicial pueda alcanzar sus objetivos específicos, que los habitantes del país confíen y respeten a la institución.

Por ello la aceptación por parte de los ciudadanos de las decisiones judiciales se constata si el acto jurisdiccional ostenta las siguientes características: que su fundamentación provenga del ordenamiento jurídico; que derive de la ley, como única influencia; que la observancia del derecho sea su principal provecho; y que sea consecuencia de criterios y procedimientos reglados.

Estas características son presupuesto necesario del Estado de Derecho, que a su vez tiene como columnas vertebrales a la seguridad jurídica, la igualdad de los individuos y la previsibilidad de las decisiones de las autoridades⁶.

² Alexander Hamilton, “El Federalista”, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

³ Gil Lavedra, Ricardo, “Independencia Judicial. Una cuestión prioritaria”, Sup. Realidad Judicial 25.8.06.

⁴ Alexander Hamilton, “El Federalista”, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, Cap. DXXXIX.

⁵ Thury, Valentín, “La independencia judicial en el contexto de la sociedad de medios; desafíos y estrategias”.

⁶ Bielsa, Rafael, “La independencia de los jueces y el funcionamiento de los tribunales”, L.L. 1992-D, 929.

Pero el Poder Judicial no puede cumplir con su mandato constitucional si no es independiente. La independencia judicial es la piedra angular sobre la cual la judicatura ejerce su real y efectivo poder político institucional en la vida de una república. Esa independencia es y debe ser constitucional, ideológica y operativa; y, por lo tanto, en su esencia, también económica.

La independencia judicial es completa o no existe, por lo cual se puede adentrar en la afirmación que se trata de un elemento constitutivo formal de la propia realización de la función judicial. No puede haber juez dependiente. No existe lugar para el juez que predique una independencia relativa, circunstancial o subjetiva. La independencia en lo judicial se tiene o se carece, y no puede ser un buen juez quien de ella adolece⁷.

La independencia judicial no es sólo para la protección de los magistrados, sino en beneficio de los usuarios de la administración de justicia y de la comunidad en general, de modo que los casos que lleguen a conocimiento judicial, se resuelvan -como se dijo- apegándose estrictamente al ordenamiento jurídico y no a razones ajenas al mismo. Debe entonces protegerse la independencia judicial en beneficio de todos.

Debe buscarse independencia del juez frente a los otros poderes del Estado, y frente a otros jueces de la propia organización judicial, pero no al margen de las orientaciones que por diversas vías imparta la sociedad civil, ni de la acentuación de los controles democráticos⁸.

La dependencia o independencia judicial depende en gran medida de la definición del perfil de Juez por parte del propio Estado y de los procedimientos de designación, remoción y promoción de magistrados, funcionarios y empleados del Poder Judicial. Cuando en esos procedimientos interviene activamente el Poder Político, sin reglas claras y transparentes, el riesgo de pérdida de independencia judicial o de seria afectación de la misma, es incremental⁹.

Por tal razón es fundamental examinar el modo en que los magistrados son designados y los mecanismos vigentes para su remoción. El primer aspecto alude a liberarlos de la presión que pudiera ejercer sobre ellos el

⁷ Andruet (h), Armando S., “Independencia judicial. Relación con la ética judicial y la capacitación de los jueces”, Sup. Act., 12.9.06.

⁸ Bielsa, Rafael, “La independencia de los jueces y el funcionamiento de los tribunales”, L.L. 1992-D, 929.

⁹ Sanguinetti, Miguel E., “La independencia del Poder Judicial y la designación de los jueces”, LL, 2003-A, 1322.

gobierno que los designó, o en su caso sectores corporativos o económicos que pudieran inmiscuirse indebidamente en la función judicial; y el segundo concierne a la posibilidad de un uso desviado de las facultades sancionatorias que constriñe la independencia de un magistrado si no se disciplinan ante quienes tienen dichas facultades¹⁰.

Nuestro país necesita entonces, para cumplir con la Constitución Nacional y los fines propios del Estado Argentino, de un procedimiento de designación, promoción y remoción de magistrados, funcionarios y empleados del Poder Judicial, que prescinda y aleje toda manipulación o intento de injerencia del poder político y de intereses sectoriales y económicos.

En esa situación, se hace necesaria una revisión profunda del Consejo de la Magistratura de la Nación, tanto en su estructura como en la conducta de sus funcionarios y magistrados.

La institucionalización de este organismo ha permitido lograr avances significativos en los mecanismos de selección y remoción de los magistrados. Pero su desempeño ha generado numerosas dudas y generalizadas polémicas, cuando ello no debería ser así por la delicada función que le asigna la Constitución Nacional¹¹.

La independencia judicial es clave para lograr que el Poder Judicial cumpla con sus funciones adecuadamente; para lograr que alcance la cima de la confianza pública y obtenga credibilidad de los argentinos; e incluso y principalmente para lograr el cumplimiento de sus sentencias.

Las cuestiones concernientes a la independencia judicial no son ajenas a otros países del mundo, y la preocupación sobre el tema revela la importancia que se le asigna en la vida republicana.

Basta recordar, a solo título ejemplificativo, el reclamo por independencia judicial en España, reflejándose un creciente malestar por parte de los magistrados de ese país por la intromisión del poder político en sus competencias. Específicamente el reclamo de medio millar de

¹⁰ Stubrin, Marcelo, “La independencia del Poder Judicial”, Sup. Realidad Judicial 1.2.07.

¹¹ Stubrin, Marcelo, “La independencia del Poder Judicial”, Sup. Realidad Judicial 1.2.07

magistrados se centró en la creciente “contaminación política” de la justicia desde el año 1985¹².

En ese mismo sentido resulta dable resaltar la preocupación de la relatora especial de la Organización de las Naciones Unidas al presentar un informe ante el Consejo de Derechos Humanos de ese organismo, denunciando carencias en la independencia del Poder Judicial de México¹³.

Dicha realidad no parecería ser muy diferente a la de otros países latinoamericanos, lo cual ha generado múltiples opiniones negativas sobre el particular, resaltándose en todas ellas la poca confianza pública en el Poder Judicial¹⁴.

Resulta evidente la persistencia en casi todas las latitudes y aún el recrudecimiento de la puja entre los poderes públicos y la magistratura, por el reparto de las competencias sustanciales, en especial las relativas al gobierno del Poder Judicial, su administración y gestión financiera, el control disciplinario de los jueces. En contrapartida, se cuestiona el alcance y medida del control que el judicialio ejerce sobre los actos de los otros poderes. La búsqueda de nuevos y más adecuados equilibrios sigue siendo el gran desafío de políticos y juristas¹⁵.

La preservación de la independencia del Poder Judicial constituye un imperativo insoslayable de estos tiempos para todos los ciudadanos, porque la independencia judicial no es un fin en sí mismo, sino el medio necesario para asegurar un fin valioso, nada menos que el funcionamiento pleno del Estado de Derecho¹⁶.

¹² Véase la página de internet siguiente:

http://www.elpais.com/articulo/espana/Medio/millar/jueces/reclaman/independencia/Poder/Judicial/elpepuesp/20100128elpepunac_11/Tes.

¹³ <http://www.mundo.com/ultimas-noticias/la-onu-advierte-de-carencias-en-independencia-judicial-en-mexico-17118>.

¹⁴ Popkin, Margaret, “Fortalecer la independencia judicial”, Artículo publicado en Luis Pásara, ed., “La experiencia latinoamericana en reforma de la justicia”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

¹⁵ Berizonce Roberto Omar, “Recientes tendencias en la posición del juez”, Revista de Estudos Constitucionais, Hermenéutica e Teoria do Directo”, diciembre 2009.

¹⁶ Gil Lavedra, Ricardo, “Independencia Judicial. Una cuestión prioritaria”, Sup. Realidad Judicial 25.8.06.

La independencia debe ser la característica principal y primaria del actuar del juez, y la virtud alrededor de la cual giran todas sus normas de conducta¹⁷.

Es en torno a estos ideales que debe estructurarse un Poder Judicial independiente que cumpla acabadamente con sus funciones como órgano de poder.

En la República Argentina son numerosas las voces, con prescindencia de sus preferencias políticas, sus ideologías, sus actividades, que se han alzado para solicitar que se adopten medidas para fortalecer la independencia judicial.

La propia Corte Suprema de Justicia de la Nación ha tomado nota de tal delicada cuestión y ella ha sido objeto de expreso tratamiento en las últimas conferencias nacionales de jueces.

EL PERFIL DEL JUEZ QUE NECESITA EL PAÍS

Una adecuada política judicial, previamente establecida, debe precisar el perfil del juez buscado y, a la vez, esperado por la sociedad. Sería apropiado que tales características surjan del Poder Legislativo, por ser los legisladores los legítimos representantes de la voluntad popular¹⁸.

Sin perjuicio de ello existen ciertas cualidades y características que resultan imprescindibles para ejercer adecuadamente la magistratura, las cuales deben ser el norte de los procesos de designación de magistrados, deben dar contenido a los reglamentos internos de funcionamiento del Poder Judicial y también pueden servir como línea directriz de un eventual Código de Ética Judicial.

En resumidas cuentas debe buscarse independencia, eficiencia y eficacia a la hora de resolver conflictos y aplicar la ley.

No debe perderse de vista que en los últimos años importantes trabajos de organismos internacionales privados y del sector público coinciden en la necesidad de promover un sistema judicial eficaz y eficiente. Los sectores vinculados con la economía advierten que un sistema judicial lento, costoso, ineficiente y poco accesible tiene una influencia relevante en el crecimiento económico: se estima que el Poder Judicial incide en forma directa en un 15 % del Producto Bruto Interno y que, la calificación de alto

¹⁷ Del Carril, Enrique V., “Ética judicial”, Sup. Realidad Judicial 20.9.04.

¹⁸ Kiper, Claudio M., “Pautas para las futuras designaciones de jueces”, L.L.1996-D, 1357.

riesgo del país influye en la competitividad internacional e incrementa las tasas de interés. En esta línea, un estudio auspiciado por el Consejo Empresario Argentino, propuso una reforma judicial que tomara en consideración factores económicos¹⁹.

La Comisión Perfil del Juez, de la Mesa Permanente del Diálogo Argentino, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, definió la función judicial de la siguiente manera: “...*consiste básicamente en decir prudentemente el derecho en conflictos jurídicos concretos y, en consecuencia, no parece necesario exigir que el juez sea un académico o jurista notable...*”.

Además la misma Comisión refirió ciertas idoneidades que deben reunir los magistrados, las cuales parecen apropiadas para delinear un perfil de juez acorde con los tiempos actuales.

Ellas son:

- *Sentido de Justicia*. Los magistrados deben tener un claro sentido de Justicia, apoyado en los principios fundamentales de nuestra Constitución Nacional.
- *“Idoneidad técnica jurídica”*. Esta no debe ser entendida de manera “juridicista”, o sea “...reducida a lo que es estrictamente el derecho contenido en normas jurídicas, dado que para comprender y operar adecuadamente con el derecho resulta imprescindible advertir sus inescindibles dimensiones culturales, económicas, políticas, etc.”. Un Juez debe ser una persona muy informada, con una visión integral y particular de los problemas, y a la vez muy preparada técnicamente.
- *“Idoneidad físico-psicológica”*. Nadie puede desconocer que para ser juez se requiere de condiciones físicas y psicológicas específicas. El juez debe contar con un buen estado de salud física y psíquica, contando con equilibrio emocional, vocación conciliadora y capacidad para escuchar y razonar con equidad. El juez debe ser valiente, pero a la vez prudente. El juez debe actuar con autoridad y firmeza, pero con humildad.
- *“Idoneidad ética”*. Buena reputación por su integridad, compromiso con la Justicia y la dignidad de las personas, inexistencia de tendencias autoritarias, ecuanimidad, vocación de servicio, valentía, puntualidad y respeto por colegas, profesionales y justiciables. El dictado de códigos de ética judicial, y la creación de órganos de

¹⁹ Ronsini, Alejandra Silivia, “Cuadernos de Derecho Judicial”, El consenso social por la reforma judicial: Necesidad de liderar el proceso de cambio.

control en varias provincias marcan el camino²⁰. El código de conducta personal debe reflejarse en un código de ética escrito, y los jueces deben hablar de ese código y respetarlo; su conducta social debe ser ejemplar y los castigos a las inconductas también deben serlo. A modo de ejemplo en el sistema federal judicial de Estados Unidos existe un comité de jueces que contesta preguntas de todos los miembros de la judicatura que tengan alguna inquietud sobre ética judicial. Este “*comité de jueces*” no sólo efectúa recomendaciones al juez, sino que le brinda protección²¹.

- “*Idoneidad gerencial*”. El juez debe ser un correcto administrador de los recursos materiales y humanos que de manera directa están implicados cotidianamente en su labor. Uno de los factores quizás de mayor importancia para la determinación del perfil del juez, es el liderazgo.

El paso previo por una escuela de formación judicial, así como la trascendente valoración de los antecedentes en cargos judiciales - inserción de una suerte de carrera judicial- deben ser antecedentes computables en grado tal que otorguen un derecho de preferencia a quienes se presenten en los “*concursos públicos*” a los que alude la Constitución Nacional para ser designados²².

De igual modo si todas las designaciones se reservan para la escuela judicial se corre el riesgo de que el Poder Judicial pierda excelentes magistrados, como pueden ser aquellos profesionales experimentados, que están dispuestos a someterse a un concurso, pero no a seguir los cursos de la escuela²³.

Sin perjuicio de ello, la capacitación de los jueces no es una cuestión que pueda quedar librada al mero ejercicio opcional que el magistrado formule. Los centros o escuelas de capacitación -ciertamente aquéllos que trabajan seria y profesionalmente en la capacitación y enseñanza, y no

²⁰ Carril, Enrique V., “Ética judicial”, Sup. Realidad Judicial 20.9.04.

²¹ Kennedy, Anthony, “La ética judicial y el imperio del Derecho”, Temas de la democracia, Vol. 4, Septiembre 1999, sobre “El funcionamiento de los tribunales estadounidenses”.

²² Kiper, Claudio M., “Pautas para las futuras designaciones de jueces”, L.L.1996-D, 1357

²³ Kmelmajer de Carlucci A., “El Poder Judicial en la reforma constitucional”, Separata de la obra “Derecho Constitucional de la reforma de 1994, Mendoza, 1995, pags. 37/8.

aquellos que pudieran *armar* un negocio de emisión de títulos sin el debido respaldo científico- propician una indiscutida toma de conciencia educativa, debiendo reforzarse el concepto de que la capacitación de los jueces es, antes que dotar aditivamente de capacidades científicas, el cumplir satisfactoriamente con una verdadera exigencia ética²⁴.

La legitimación democrática de los jueces se asienta en el perfeccionamiento y democratización de los sistemas de designaciones (y también de capacitación y especialización), cada vez más abiertos y pluralistas. Es notorio que en las modernas sociedades mientras se constata en las encuestas de opinión pública la ineficiencia del sistema judicial y el desprestigio de la magistratura, paradójicamente el ciudadano común recurre cada vez más al Poder Judicial en búsqueda de soluciones no sólo para sus conflictos individuales, sino también como gestor de los intereses públicos generales, a conciencia de que, en muchos casos, los otros poderes políticos son incapaces de brindárselas, o las transfieren directa e implícitamente a los jueces (tutela del medio ambiente, patrimonio cultural, artístico o paisajístico y de los consumidores o usuarios en general)²⁵.

En definitiva, debe lograrse un mecanismo de selección equilibrado, cuyo objetivo no puede ser otro que la designación del mejor postulante para el cargo de juez que se desea cubrir.

La existencia de un Poder Judicial independiente, imparcial, accesible a todos los ciudadanos, previsible y eficaz, es una condición esencial de un Estado democrático. A los magistrados les corresponde a este respecto una función clave. El poder de dictar sentencias no les es confiado como un fin en sí mismo. Este poder afecta, antes bien, al núcleo mismo de la vida humana²⁶.

²⁴ Andruet (h), Armando S., “Independencia judicial. Relación con la ética judicial y la capacitación de los jueces”, Sup. Act., 12.9.06.

²⁵ Berizonce Roberto Omar, “Recientes tendencias en la posición del juez”, Revista de Estudos Constitucionais, Hermenéutica e Teoria do Directo”, diciembre 2009.

²⁶ “Opinion n° 3 (2002) of de Consultative Council of European Judges for the Attention of de Comité of Ministres of the Council of Europe on te Principles and Rules Governing Judges, Profesional conduct, in particular Ethics, incompatible behaviour an impartiality”

Sobre esa base conceptual, sin desconocer las opiniones de muchos autores sobre el particular, pensamos que el perfil de juez que necesita el país debe basarse en las siguientes cualidades:

- Vocación de servicio y de trabajo. Compromiso con el Poder Judicial y principalmente con sus objetivos constitucionales. Orgullo por el trabajo que realiza.
- Honestidad y conducta ética y social ejemplar.
- Independencia de los poderes políticos, de sectores económicos y corporativos y de cualquier interés o influencia que pueda comprometer su trabajo.
- Valentía.
- Equilibrio psicológico en general. Condiciones físicas que le permitan mantener jornadas extensas de trabajo.
- Idoneidad técnica y capacitación constante.
- Liderazgo y habilidades para administrar los recursos a su cargo para el desarrollo del trabajo que se le encomienda.
- Capacidad de conducción de los procesos a su cargo. Capacidad para adoptar decisiones complejas con agilidad y firmeza.
- Capacidad comunicacional. Capacidad para dirigir audiencias e interactuar con inmediatez en forma constante con los justiciables, conociendo por su capacitación y experiencia los problemas, los conflictos, los usos y costumbres, entre otros aspectos, de los justiciables. Necesitamos jueces presentes y con ánimo de entender en forma integral y sustancial en los conflictos para resolverlos contribuyendo a la paz social y al afianzamiento de la Justicia.
- Capacidad de comprensión sobre las realidades complejas que se encuentran bajo su juzgamiento, con aptitud para trasladarse físicamente y conocer *in situ* la realidad, acercándose de ese modo a la verdad jurídica objetiva.

Muchos de los magistrados designados por el Consejo de la Magistratura tienen las cualidades necesarias para ser Juez. Numerosos magistrados y muchos funcionarios que aspiran a ser jueces en el futuro tienen gran parte de esas cualidades o la potencialidad de desarrollarlas.

El país no puede desperdiciar semejante capital humano, que permitiría mejorar sensiblemente la calidad y la agilidad del servicio de administración de Justicia.

Los ciudadanos, y en particular los abogados, los auxiliares de la Justicia, y los poderes políticos, deben cuidar a los jueces. Deben premiar y distinguir

a los jueces que cumplen sus funciones conforme a la ley. Hay muchos magistrados que trabajan muchísimo, que trabajan durante las ferias judiciales, que padecen presiones inaceptables estoicamente; son los hombres de bien que hacen que el Poder Judicial aún funcione.

Nuestros líderes políticos, de una vez por todas, deben adoptar las decisiones correctas e implementarlas. Y para ello debe establecerse el norte, en el marco de una política en materia de Justicia sujeta estrictamente a los mandatos constitucionales; y luego diseñarse el plan más adecuado para su implementación.

El punto de partida habrá de ser, precisamente, la definición del perfil de juez que el país necesita y busca.

En nuestra opinión, debe promoverse la designación de jueces que tengan las cualidades referidas o la mayor parte de ellas.

LA ELECCIÓN Y REMOCIÓN DE MAGISTRADOS. EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA DEL PODER JUDICIAL.

La organización del servicio de justicia requiere el cumplimiento de funciones político- administrativas (reclutamiento y administración de los recursos humanos, diseño y ejecución del presupuesto, infraestructura, informatización, reglamentos, control disciplinario, etc.) que si bien son complementarias son igualmente indispensables para la prestación de las funciones jurisdiccionales asignadas al Poder Judicial.

Nuestra Constitución Nacional de 1853 depositó originalmente en la cabeza del Poder Judicial (Corte Suprema de Justicia) no sólo las decisiones jurisdiccionales y el control de constitucionalidad de las leyes, sino además el gobierno administrativo, reglamentario presupuestario y disciplinario de ese poder del estado.

A lo largo del siglo XX -particularmente en su segunda mitad- se fueron revisando y revirtiendo en el mundo los sistemas que, como el nuestro, concentraban facultades administrativas en un tribunal superior de justicia. Se tendió en ese proceso a lograr una mayor eficacia de gestión y evitar que órganos jurisdiccionales se desviarán de su objetivo primario de impartir justicia.

En el derecho comparado occidental se adoptaron básicamente dos sistemas a fin de resolver el problema derivado del requerimiento de apoyatura técnica especializada en materia de administración: **(i)** la creación de organismos técnicos desconcentrados, dentro de la esfera misma del Poder Judicial, a quienes encomendar las tareas específicas de administración, ejecución presupuestaria, reclutamiento y capacitación de personal, etc. (modelo adoptado -entre otros países- por Estados Unidos y

Chile²⁷); y **(ii)** otorgar esas facultades a un órgano colegiado, plural y autónomo comúnmente denominado Consejo de la Magistratura o de la Judicatura²⁸.

Asimismo, además de las funciones administrativas judiciales, el Consejo de la Magistratura se perfiló en la mayoría de los países que lo adoptaron como órgano de selección, proposición y, en alguno de algunos ellos, de designación de magistrados con el objeto de limitar la injerencia de los poderes políticos en ese proceso de reclutamiento de la judicatura y afianzar, de ese modo, la independencia de los jueces²⁹.

²⁷ La administración del sistema judicial federal de los Estados Unidos tiene tres oficinas técnicas dependientes de la Corte Suprema: (i) Conferencia Judicial (“Judicial Conference”) dedicado a diseñar políticas judiciales ; (ii) Centro Federal Judicial (“Federal Judicial Center”) unidad académica encargada fundamentalmente de la capacitación del personal y magistrados; y (iii) Oficina Administrativa de las Cortes (“Administrative Office of US Courts”) principalmente a cargo elaborar y administrar el presupuesto judicial, estadísticas y nombramiento de empleados (Conf.: Cafferata, Fernando J., “*El Consejo de la Magistratura y la necesaria renovación del Poder Judicial*”, La Ley, 1997-B, 1097).

En Chile, la Corporación Administrativa del Poder Judicial, creado en 1990 y dependiente de la Corte Suprema, tiene entre otras funciones la elaboración del presupuesto del Poder Judicial y el control de su ejecución, el asesoramiento de tribunales en materia de informática, capacitación del personal judicial y la adquisición, administración y mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a la justicia (Conf.: Arcani, María Rosa – Bielsa, Rafael, “*El Consejo de la Magistratura en el Derecho Comparado*”, La Ley 1996-D, 1735).

²⁸ Ver: Arcani, María Rosa – Bielsa, Rafael, Opinión citada.

²⁹ En España por ejemplo, su Tribunal Constitucional se expidió, en su sentencia 3 de 1982, afirmando que “*la finalidad del Consejo es privar al gobierno de influir sobre los tribunales mediante el favorecimiento de algunos jueces a través de nombramientos y ascensos. La manera de evitar esa situación es transfiriendo a un órgano autónomo la facultad de nombrar o promover a los magistrados*” (Ver cita en Loñ, Félix, “*Consejo de la Magistratura. Finalidad y Perspectiva*”, La Ley 2002-F, 1341)

La institución del Consejo de la Magistratura reconoce sus orígenes en constituciones europeas de tinte parlamentario.

Su antecedente más notorio se ubica en la Constitución francesa de 1946 que instituyó el Consejo Superior de la Magistratura. Fue precedente del Consejo Superior de la Magistratura italiano (1947) y más tarde del Consejo General del Poder Judicial de España (1978).

Esos modelos fueron posteriormente adoptados por gran número de países latinoamericanos³⁰.

Nuestro país, en el orden federal, incorporó esa institución en la reforma constitucional llevada a cabo en el año 1994³¹.

Cabe recordar que antes de esa reforma constitucional, la selección de candidatos a magistrados la efectuaba exclusivamente el Presidente de la Nación y su posterior designación la efectuaba esa misma autoridad -tal como sucede actualmente- con acuerdo del Senado de la Nación. Mientras que la acusación, juzgamiento y remoción de los magistrados correspondía al Congreso Nacional.

La cuestionada credibilidad del Poder Judicial y su sospechada connivencia o sujeción al poder político a través de la actuación de algunos magistrados generó primero en ámbitos académicos y jurídicos, y luego en la sociedad en general, la necesidad crear otro sistema para nombrar y remover jueces que garantizara no sólo la idoneidad de los candidatos sino también una mayor transparencia e independencia³².

En el marco de esa demanda social aparece el Consejo de la Magistratura en nuestra fisonomía institucional.

Se propuso fundamentalmente con su incorporación: **(i)** sustraer de la Corte Suprema la administración de los recursos del Poder Judicial a fin de que la judicatura pueda abocarse primordialmente a su función específica

³⁰ Es de señalar que “no existe (en el derecho comparado) un tipo único claramente identificable, ni un esquema básico de su misión y funciones que se repita con suficiente frecuencia como para permitir la construcción de una teoría más o menos canónica de esta institución” (Arcani, María Rosa – Bielsa, Rafael, Opinión citada)

³¹ Es de señalar que las Provincias precedieron a la Nación en la incorporación de este instituto. La provincia del Chaco fue precursora en ese proceso incorporando al Consejo de la Magistratura en su constitución en el año 1957.

³² Conf: Sabsay, Daniel Alberto – Sabsay, Kevin, “Sobre el Consejo de la Magistratura de la Nación y su reforma”, La Ley 2009-F, 896

de impartir justicia³³; **(ii)** limitar la discrecionalidad del poder político en la designación de los jueces de instancias inferiores; y **(iii)** contar con un proceso de selección y designación objetivo de magistrados sobre la base de la idoneidad profesional y moral de los candidatos³⁴.

En el presente trabajo se analizará el diseño estructural, organizacional y operativo básico del Consejo de la Magistratura, plasmado en la Constitución Nacional y sus leyes reglamentarias, y se formularán propuestas concretas orientadas a su perfeccionamiento.

Se adelanta que en nuestra opinión la política en materia de Justicia que debe consensuar el país debe partir de la base de la existencia misma del Consejo de la Magistratura, y de su transformación en un organismo que designe a los mejores candidatos conforme el perfil de juez preanunciado, y que remueva a quienes no merezcan desempeñar tan alto y delicado cargo de la vida republicana.

El Consejo de la Magistratura en la Constitución Nacional

Como se adelantó, la Constitución Nacional reformada en el año 1994 incorporó el Consejo de la Magistratura al derecho argentino (artículo 114) como nuevo órgano responsable de la selección de los jueces inferiores a la Corte Suprema, el ejercicio del poder disciplinario sobre los mismos y la administración de los recursos económicos asignados al Poder Judicial.

La Constitución Nacional confirió al Consejo de la Magistratura seis atribuciones específicas: **(i)** *“seleccionar mediante concursos públicos los postulantes a las magistraturas inferiores”*; **(ii)** *“emitir propuestas en ternas vinculantes, para el nombramiento de los magistrados de los tribunales*

³³ Ver versión taquigráfica de la 18^o Reunión de la Convención Nacional Constituyente, 3ra Sesión Ordinaria, 27/07/94, páginas 2219 y siguientes.

³⁴ A ese respecto se dijo que *“en el momento en que se reforma la Constitución Nacional en 1994, existía un fuerte reclamo para que se modificara el método imperante entonces que otorgaba al estamento político una intervención exclusiva en las designaciones (el Presidente proponía al candidato y el Senado le prestaba –o rechazaba- el acuerdo)...ello generalmente se traducía en negociaciones políticas entre las bancadas mayoritarias sin ponerse el debido cuidado en la idoneidad moral y profesional de los propuestos para esa función”* (Loñ, Félix, opinión citada).

*inferiores*³⁵; **(iii)** “*administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia*”; **(iv)** “*ejerger facultades disciplinarias sobre magistrados*”; **(v)** “*decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, en su caso ordenar la suspensión, y formular la acusación correspondiente*”; y **(vi)** “*dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos que sean necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia*”.

En cuanto a su composición, la Carta Magna estableció una directriz genérica: “*será integrado periódicamente de modo que se procure un equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultante de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal*”. Añadió que “*será integrado, asimismo, por otras personas del ámbito académico y científico*”.

El artículo 114 delegó al Congreso Nacional la reglamentación organizativa y funcional del Consejo de la Magistratura mediante una ley especial sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara legislativa. Esa ley reglamentaria -conforme la cláusula transitoria decimotercera de la Constitución reformada- debía ser sancionada antes de los 360 días de concluida la reforma del año 1994.

La Constitución reformada complementó este instituto con el Jurado de Enjuiciamiento (artículo 115) como órgano a cargo del juzgamiento de los jueces de tribunales inferiores y que actúa en base a la acusación que le eleva el Consejo de la Magistratura.

La reglamentación del Consejo de la Magistratura (leyes 24.937 y 26.080)

Luego de más de tres años de su incorporación a la Constitución Nacional, y habiendo transcurrido en exceso los 360 días fijados como límite por el constituyente³⁶, el Consejo de la Magistratura -junto con el

³⁵ Con la incorporación del Consejo de la Magistratura es necesaria la intervención de tres órganos para la designación de los magistrados: el Consejo de la Magistratura, que elabora la terna de candidatos, el presidente que elige en base a la terna mencionada, y el Senado de la Nación que otorga su acuerdo de nombramiento (Conf.: Cafferata, Fernando J., Opinión citada).

³⁶ “*Gran parte de la demora en la sanción de la ley pertinente se debió a conciliábulo que insumió definir en la norma la composición del mismo*” (Loñ, Félix, opinión citada).

Jurado de Enjuiciamiento- fue finalmente reglamentado en diciembre del año 1997 por la ley 24.937³⁷.

Esa norma fue posteriormente reformada sustantivamente, en febrero de del año 2006, por la ley 26.080³⁸.

a) Composición:

En su composición inicial el Consejo de la Magistratura estuvo integrado por 20 miembros: 5 miembros del estamento judicial (el Presidente de la Corte Suprema de Justicia -a quien a su vez se le asignó la presidencia del Consejo- y 4 jueces inferiores), 9 miembros del estamento político (8 legisladores -4 legisladores de cada Cámara correspondiendo 2 a la mayoría, 1 a la primera minoría y 1 de la segunda minoría- y 1 representante del Poder Ejecutivo), 4 abogados en ejercicio de la profesión, 1 académico y 1 catedrático de derecho.

Evidentemente la representación “*equilibrada*”³⁹ -esto es la no superioridad de un estamento sobre otro- que ordenó la Constitución no fue respetada por el legislador. Obsérvese que los poderes políticos adquirieron una representación del 45%, superando holgadamente a la de los jueces (25%) y por más del doble a la de los abogados en ejercicio de la profesión (20%).

De modo pues que el Consejo de la Magistratura inició su funcionamiento con un vicio de origen en su conformación; vicio no menor si se tiene en cuenta -como se dijo- que uno de los objetivos primordiales tenidos en cuenta por el constituyente al incorporar este instituto fue precisamente el de preservar la independencia del Poder Judicial del poder político⁴⁰.

³⁷ La semana siguiente a su sanción, se aprobó la Ley 24.939 que enmendó el artículo 1 de la Ley 24.937.

³⁸ Se encuentra aún pendiente en la Corte Suprema de Justicia la resolución del planteo de inconstitucionalidad de la Ley 26.080 que presentó la Asociación de Abogados de Buenos Aires (AABA).

³⁹ Según el diccionario de la Real Academia Española por “*equilibrio*” debe entenderse “*peso que es igual a otro y lo contrarresta*”. También “*contrapeso, contrarresto, armonía entre cosas diversas*”.

⁴⁰ Al respecto se ha dicho que “*una preeminencia de los órganos políticos – como efectivamente sucedió- sin duda amenaza seriamente la independencia del Poder Judicial de la Nación como uno de los tres poderes del Estado, y lo*

Lamentablemente en reforma instrumentada por la ley 26.080 -sumida en un gran debate y controversia pública- la preponderancia política, con el consiguiente desequilibrio en la composición del órgano, se agravó notoriamente.

El número de miembros se redujo de 20 a 13 consejeros.

Pero esa reducción no fue proporcional entre los estamentos que lo componen. La representación política se incrementó al 53,8% (6 legisladores -3 por cada Cámara correspondiendo 2 a la mayoría y 1 a la primera minoría⁴¹- y 1 representante del Poder Ejecutivo), la representación de los jueces se redujo al 23% (3 miembros) y la de los abogados también disminuyó al 15,3% (2 miembros). Se completó la integración con 1 representante del ámbito académico⁴².

lleva a una indeseada politización” (Kiper, Claudio M., “*Reforma del Consejo de la Magistratura*”, La Ley on line.

En ese mismo sentido que “*Cuando el artículo 114 exige que se procure el equilibrio entre los representantes de los distintos sectores que menciona, pretende que se establezca una relación entre ellos en la cual ninguno pueda adoptar o bloquear decisiones por sí solo, sino que deba contar con el respaldo de alguno de los otros sectores*” (Ramírez Calvo, Ricardo, “*La inconstitucionalidad de la reforma del Consejo de la Magistratura*”, Publicado en la Revista del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, Tomo 66, Diciembre 2006.

Y también que “*la mención de equilibrio entre tales representaciones es muy importante porque –por ejemplo- quedaría roto si por la cantidad de miembros de los órganos políticos de origen popular quedara a merced de ellos una predominancia que neutralizara la representación de los jueces y de los abogados que, de algún modo, son pares del candidato por la índole de sus funciones profesionales*” (Bidart Campos, Germán, “*Tratado de Derecho Constitucional Argentino*”, Editorial Ediar, Buenos Aires, Tomo VI, página 493.

⁴¹ Se eliminó la representación de la segunda minoría, lo cual indudablemente afectó la pluralidad que debe tener el Consejo de la Magistratura entre los órganos políticos resultantes de la elección popular.

⁴² Es de destacar que la representación de un solo miembro del ámbito académico y científico no responde a la representación plural de ese estamento que ordena el artículo 114 en tanto dispone que el Consejo será integrado

Es de señalar que el porcentaje de participación de los poderes políticos en la composición del Consejo de la Magistratura Argentino es uno de los más altos del derecho comparado. Es sensiblemente superior a la de los sistemas europeos y en Latinoamérica solamente lo supera el modelo boliviano⁴³.

“...por otras personas (término en plural) del ámbito académico y científico...”.

⁴³ Modelos Europeos

España: El Consejo de General del Poder Judicial no tiene representación directa de los poderes políticos. Sus 20 miembros (12 jueces y 8 juristas) son elegidos por el Rey a propuesta del Parlamento. Los 12 miembros judiciales son elegidos en base a una terna de 36 candidatos propuestos por asociaciones judiciales.

Francia: El Consejo Superior de la Magistratura tiene una representación política del 41,6%. De sus 12 miembros, 5 responden a ese estamento (3 son designados por el Presidente de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional y el Presidente del Senado; integran además ese cuerpo el Presidente de la República y el Ministro de Justicia.

Italia: La representación del estamento político en el Consejo de la Magistratura es del 33,3%. De sus 27 miembros, 8 son elegidos por el Parlamento (entre catedráticos de materias jurídicas y abogados con 15 años de profesión) y lo compone también el Presidente de la República.

Modelos Latinoamericanos

Paraguay: La participación política en el Consejo de la Magistratura es del 37,5%. De sus 8 miembros, 3 son políticos (1 representante del Poder Ejecutivo, 1 Senador Nacional y 1 Diputado Nacional).

Perú: No hay representantes políticos en el Consejo Nacional de la Magistratura. Está integrado por 7 miembros (4 miembros de la sociedad civil, 2 jueces y 1 jurista).

Colombia: Está integrado exclusivamente por magistrados.

Además, la reforma introducida mediante la ley 26.080, eliminó la representación de la Corte Suprema en el Consejo y, consecuentemente, su presidencia del cuerpo.⁴⁴

Se excluyó así totalmente a la cabeza máxima del Poder Judicial de la Nación de participar en las delicadas funciones que incumben al Consejo en la administración de ese poder del Estado. Además, se infringió el mandato constitucional contenido en el artículo 114 en cuanto dispone que el Consejo debe integrarse por *“jueces de todas las instancias”*, lo cual comprende indiscutiblemente a la Corte Suprema⁴⁵.

Con esta nueva estructura, los cinco representantes del oficialismo (cuatro legisladores más el representante del Poder Ejecutivo) pueden bloquear las decisiones que requieran mayoría agravada de dos tercios (entre otras, para la conformación de ternas, imponer sanciones y formular acusación de magistrados).

Además, los siete representantes del poder político en su conjunto pueden conformar quórum propio en el plenario (no necesitan la

México: La representación política en el Consejo de la Judicatura es del 42,8%. De sus 7 miembros, 2 son designados por el Senado Nacional y 1 por el Presidente de la República.

Venezuela: Conformado por 5 magistrados (3 designados por la Corte Suprema, 1 por el Ejecutivo y el restante por el Congreso).

Bolivia: El Consejo de la Judicatura tiene una representación política del 80%. De sus 5 miembros, 4 son elegidos por el Congreso Nacional.

⁴⁴ El presidente del Consejo de la Magistratura -entre otras facultades- tiene la potestad de proponer al Administrador General del Poder Judicial y su voto, en caso de empate, vale doble.

⁴⁵ Compartimos la opinión de la mayoría vertida en la Cámara de Senadores de la Nación por el representante de la bancada justicialista -Senador Yoma- en oportunidad de debatirse la sanción de la Ley 24.937 y en relación a ciertos proyectos que excluían la participación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el Consejo: *“Otra vez se cae en el error de no tener en cuenta la letra; me refiero a la voluntad del constituyente de la Constitución Nacional cuando habla de los jueces de todas las instancias, lo cual comprende obviamente a la Corte, las Cámaras y los tribunales inferiores. La Corte constituye un instancia, y el constituyente no la excluyó sino que la incluyó expresamente”*.

presencia de jueces, abogados o académicos para sesionar), tienen mayoría absoluta (mitad más uno de la totalidad de los miembros) para tomar decisiones que no requieran mayoría agravada y además posee capacidad para bloquear todas las decisiones que quiera adoptar el cuerpo⁴⁶.

Podría argumentarse que resulta equivocado considerar al estamento político como un solo bloque de decisión en tanto estaría conformado tanto por representantes legisladores de la mayoría -generalmente oficialista- como de la primera minoría -habitualmente opositora- al gobierno de turno. Sin embargo, no puede desconocerse que de todas maneras ello importaría el riesgo de retrotraer en la práctica al sistema anterior a la reforma constitucional de 1994 en el cual la designación de magistrados se realizaba mediante negociaciones políticas entre el Poder Ejecutivo y las bancas mayoritarias del Congreso. Además, es de destacar que experiencias observadas en algunas provincias -potencialmente replicables en el orden nacional- revelan que no siempre la primera minoría legislativa es opositora al poder gobernante. las representaciones políticas del Consejo de la Magistratura y organismos de control⁴⁷.

El mismo desequilibrio en la integración se replica en el órgano complementario del Consejo, el Jurado de Enjuiciamiento.

⁴⁶ Ver en ese sentido: Cárdenas, Emilio – Chayer, Héctor, “*Las designaciones y el contralor de los jueces: una mirada desde América Latina*”, Publicado por Fores – Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia.

⁴⁷ En esa línea de pensamiento se dijo que: “*Hábilmente se pretende presentar la cuestión computando cuántos miembros del Consejo podrán ser designados por la mayoría gobernante. Sin embargo, el artículo 114 no distingue entre los representantes de los órganos políticos afines al gobierno de turno y los de la oposición. Lo que la Constitución manda es que exista equilibrio entre los representantes de esos órganos políticos, los de los jueces y los abogados, no que los representantes afines al gobierno no tengan mayoría en el Consejo. Por ende, resulta irrelevante si esos representantes afines al gobierno tienen o no mayoría para imponer sus decisiones, que el equilibrio que debe procurarse se encuentra violado con la diferencia de representación entre los tres estamentos*” (Ramírez Calvo, Ricardo, opinión citada).

Ese Jurado está integrado por 4 legisladores (2 por cada Cámara), 2 jueces y 1 abogado.⁴⁸

Los miembros de este cuerpo son elegidos por sorteo semestral público entre listas compuestas por representantes de cada estamento.

Tema no menor en la eficiencia operativa del cuerpo es que la condición de miembro del Consejo no es incompatible con el ejercicio de cargo o profesión en virtud del cual se originó la designación (salvo para los representantes abogados que deben suspender su matrícula federal mientras dure el desempeño efectivo de sus cargos). Bien se ha recalcado a ese respecto que, dado el cúmulo de responsabilidades que tienen los miembros consejeros, es aconsejable que los legisladores y jueces cubran sus funciones con representantes de tales estamentos -pero no necesariamente con ellos mismos- a fin de que actúen con mayor propensión a fortalecer las notas de independencia y funcionalidad que jerarquizarían al Consejo⁴⁹.

Los miembros del Consejo y del Jurado perciben una remuneración equivalente a la de un juez de la Cámara Nacional de Casación Penal, salvo los miembros magistrados y legisladores cuyas funciones son honorarias. La duración de su mandato es de cuatro años, con la posibilidad de reelección por una vez en forma consecutiva.

Por último, para ser miembro consejero se requiere cumplir con las condiciones exigidas para ser juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación⁵⁰.

b) Organización y Funcionamiento:

El Consejo de la Magistratura actúa en sesiones plenarios, por la actividad de sus comisiones y por medio de una Secretaría del Consejo, una Oficina de Administración Financiera y otros organismos auxiliares.

⁴⁸ En su composición originaria, establecida por la ley 24.937, el Jurado de Enjuiciamiento estaba integrado por 9 miembros: 3 legisladores, 3 jueces y 3 abogados.

⁴⁹ Conf.: Vanossi, Jorge Reinaldo, *“Un enfoque no aritmético del Consejo de la Magistratura”*, La Ley on line.

⁵⁰ Artículo 111 de la Constitución Nacional establece que los miembros de la Corte Suprema deberán ser abogados, con ocho años de ejercicio, y tener las calidades requeridas para ser senador (tener la edad de treinta años y haber sido seis años ciudadano de la Nación).

Cuando actúa en sesión plenaria sus atribuciones más importantes son: **(i)** dictar su reglamento general; **(ii)** designar a su presidente y vicepresidente; **(iii)** designar y remover a los integrantes de cada comisión; **(iv)** designar al administrador general del Poder Judicial de la Nación, al secretario general del Consejo, al secretario del cuerpo de Auditores y a los titulares de organismos auxiliares; **(v)** disponer la apertura del procedimiento de remoción de los magistrados -previo dictamen de la Comisión de Disciplina y Acusación- y formular la acusación ante el Jurado de Enjuiciamiento; **(vi)** reglamentar los concursos públicos de antecedentes y pruebas de oposición; **(vii)** aprobar concursos y remitir al Poder Ejecutivo ternas vinculantes de candidatos a magistrados; **(viii)** organizar el funcionamiento de la Escuela Judicial; y **(ix)** aplicar sanciones a magistrados a propuesta de la Comisión de Disciplina y Acusación.

El Presidente del Consejo es designado por mayoría absoluta de la totalidad de los miembros (es decir, 7 de ellos)⁵¹. Dura un año en su mandato y puede ser reelecto con intervalo de un período. En las votaciones tiene voto simple, salvo en caso de empate en el que tiene voto doble. El Consejo tiene también un Vicepresidente quien reemplaza al Presidente en caso de ausencia.

Funcionalmente, el Consejo de la Magistratura se divide en cuatro comisiones:

i) Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial. Principalmente se ocupa de convocar a concursos públicos para cubrir vacantes de magistrados, sustanciar los concursos designando el jurado y confeccionar las ternas para su elevación al plenario. Asimismo, se encarga de dirigir la Escuela Judicial.

ii) Comisión de Disciplina y Acusación. Es de su competencia proponer al plenario del Consejo sanciones disciplinarias a los magistrados como así también proponer la acusación de éstos a los efectos de su remoción.

iii) Comisión de Administración Financiera. Fundamentalmente, tiene funciones de fiscalización a nivel de control financiero y de legalidad.

iv) Comisión de Reglamento. Entre sus funciones, elabora proyectos de reglamento que le sean encomendados. Asimismo, analiza y emite dictamen sobre proyectos de reglamentos que le sean remitidos por la presidencia, el plenario, comisiones e integrantes del Consejo. Y también emite dictámenes en caso en los casos en que se planteen conflictos de interpretación derivados de la aplicación de reglamentos.

⁵¹ De modo pues que en la elección del presidente, los miembros de estamento político (7) tienen número suficiente para imponer su candidato.

En la integración de las comisiones -al igual que el plenario- prevalece claramente el estamento político. Ese sector tiene el 50% de los miembros de la Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial (4 miembros sobre 8), el 55,5% de los integrantes de la Comisión de Disciplina y Acusación (5 miembros sobre 9), el 57% de los integrantes de la Comisión de Administración y Financiera (4 miembros sobre 7). Solamente no posee mayoría en la Comisión de Reglamento (2 miembros sobre 6).

Finalmente, entre los organismos auxiliares del Consejo cabe mencionar a:

i) Oficina de Administración y Financiera. Tiene a su cargo -entre otras funciones- la elaboración del anteproyecto de presupuesto anual del Poder Judicial de la Nación, su posterior ejecución y la dirección de las oficinas de personal, estadística, contrataciones, arquitectura e imprenta. Está a cargo un Administrador General designado por el plenario a propuesta del Presidente del cuerpo.

ii) Secretaría General del Consejo. Presta asistencia directa al Presidente, Vicepresidente y al plenario del Consejo. Dispone las citaciones a las sesiones del plenario, coordina las comisiones del Consejo, prepara el orden del día a tratar, lleva las actas correspondientes y cumple con las demás funciones establecidas en los reglamentos internos.

iii) Escuela Judicial. Promueve la formación y el perfeccionamiento de los jueces, funcionarios, empleados y de los aspirantes a magistrados. La concurrencia y aprobación de los cursos de la Escuela Judicial es considerada como antecedente relevante en los concursos para la designación de los magistrados y para la promoción de quienes forman parte de la carrera judicial.

El funcionamiento del Consejo de la Magistratura

No está en el ánimo de este trabajo analizar críticamente el funcionamiento pasado del Consejo de la Magistratura. Sin dudas ello conduciría a controversias en muchos casos ociosas respecto de la cuestión, teniendo en cuenta que lo que se pretende es generar consensos hacia el futuro y no ingresar en una interminable discusión teñida ideológicamente que desfocalizaría a los argentinos de la cuestión principal, que es mejorar el funcionamiento del Poder Judicial.

No tenemos dudas de que habrá consenso en todas las personas interesadas en el mejoramiento del Poder Judicial en cuanto a que el funcionamiento del Consejo de la Magistratura y el sistema de designación, promoción y remoción de magistrados es perfectible.

La política de Justicia que requiere nuestro país impone mejorar el funcionamiento del Consejo de la Magistratura y los procedimientos que aplica el organismo

Aunque existen ciertas opiniones críticas a esta institución⁵², creemos firmemente -en coincidencia con la opinión doctrinal mayoritaria- que la incorporación del Consejo de la Magistratura al sistema institucional argentino constituyó un avance en pos de la independencia y excelencia en la administración del servicio de justicia⁵³.

Sin embargo, habiendo transcurrido 18 años desde su puesta en funcionamiento (noviembre de 1998), es imperiosa una reformulación de las normas reglamentarias del Consejo de la Magistratura a fin de optimizar el cumplimiento de sus cometidos constitucionales.

⁵² En ese sentido crítico se dijo que: *“Aunque en general se lo recibió, por desconocimiento o irreflexión, como una positiva institución, algunos advertimos lo absurdo de que, con la excusa de mejorar la independencia de la Justicia, se pretendiera injertarle dentro de su estructura un organismo integrado por representantes de otros poderes, y por ello, lo calificamos como Caballo de Troya. El organismo quedaba servido en bandeja para quien se le ocurriera coparlo, como ahora (2006) ha ocurrido. Es increíblemente absurdo esta vía para mejorar la independencia del Poder Judicial”* (Lynch, Horacio M., *“Las Reformas al Consejo de la Magistratura y al Jurado de Enjuiciamiento de la Argentina”*, Revista del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, Tomo 66, N° 1, Julio de 2006). En la misma postura, “Fores”–Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia- manifestó que *“se opuso a la creación del CM con el carácter que se le dio (copiando modelos europeos en vez de seguir nuestros ejemplos provinciales) porque lo entendía contradictorio con el pregonado objetivo de mejorar la independencia del Poder Judicial (PJ): nada podía mejorarse ingresando cuerpos extraños en el seno del PJ”* (ver opinión en trabajo titulado *“Opinión de FORES sobre el proyecto de ley de reformas al Consejo de la Magistratura y Jurado de Enjuiciamiento de la Nación que cuenta con media sanción del Senado”* publicado en la página web www.foresjusticia.org.ar.

⁵³ Fundamentalmente como método de selección que si bien no garantiza el acceso a la magistratura de los mejores, por lo menos excluye con certeza a los peores (Conf.: Zaffaroni, Eugenio Raúl, *“Dimensión Política de un Poder Judicial Democrático”*, El Derecho, 149-857).

La última reforma introducida por la ley 26.080 -promulgada, como se dijo, en medio de una gran controversia pública- sin duda ha restado legitimidad social a la institución y, en sus aspectos sustanciales, ha marcado un retroceso en su estructura y funcionalidad. Y ello repercute negativamente en la confianza y en la credibilidad de los habitantes del país en el Poder Judicial y, en lo sustancial, en el funcionamiento mismo del Poder Judicial.

Ciertas enmiendas se revelan a esta altura indispensables para revertir esa pálida imagen.

Despolitizar la institución (en el sentido de limitar la actual preponderancia de los representantes de los órganos políticos), acelerar los procesos de selección y designación de magistrados, reformular el reglamento de concursos, organizar procesos de control de calidad del servicio de justicia, mejorar los procesos de reclutamiento de recursos humanos, son algunas de las materias prioritarias.

Aunque lo creemos perfectible en muchos aspectos, el proyecto de ley que tuvo media sanción en la Cámara de Diputados el 30 de junio de 2010 - y que no pudo convertirse finalmente en ley por el rechazo del oficialismo en la Cámara de Senadores- emergió como una propuesta superadora al actual sistema⁵⁴.

Si bien ese proyecto fracasó en su aprobación, lo cierto es que puso de manifiesto la inexistencia de consenso político básico sobre la aptitud del actual sistema.

De modo pues que el debate debe seguir abierto y es prioritario que el mismo permanezca vigente en nuestra agenda pública institucional.

Pretendemos contribuir a ese objetivo formulando a continuación una serie de **propuestas** que, en nuestra opinión, sintetizan los lineamientos fundamentales que deben guiar el rediseño estructural y operativo de ese órgano, para fortalecer la independencia del Poder Judicial, definir el perfil de juez con toda claridad y encolumnar eficientemente los procesos de designación, promoción y remoción de magistrados tras ese norte institucional, y mejorar sensible y eficientemente todos los procedimientos de trabajo que deben cumplir magistrados, funcionarios y empleados en el ejercicio de sus funciones⁵⁵:

⁵⁴ Se puede acceder a copia del mismo en la página web
<http://www.diputados.gov.ar/>

⁵⁵ Vale aclarar que algunas de ellas -aunque no todas- han sido oportunamente expresadas en distintos ámbitos de opinión de modo que en este trabajo referenciaremos nuestra adhesión a las mismas.

a) Respetar el principio de “*equilibrio*” en la composición del Consejo de la Magistratura establecido en el artículo 114 de la Constitución Nacional. En ese sentido, debe equipararse la actual representación de los órganos políticos con la de los jueces y los abogados de modo que ninguno de esos estamentos tenga por sí solo capacidad para conformar quórum propio, mayoría para tomar decisiones o capacidad de bloqueo para la adopción de las mismas.

Como bien se dijo, “*ante la amplitud de las facultades del Consejo, mayor es el deber de obrar con prudencia y pleno conocimiento de las cosas al determinar su integración*”⁵⁶.

b) Restablecer la representación de la segunda minoría legislativa en el cuerpo (suprimida mediante la reforma de la Ley 26.080) de modo que los tres bloques legislativos mayoritarios tengan representatividad en el Consejo asegurando de ese modo la pluralidad de su integración con distintos sectores políticos⁵⁷.

c) Equilibrar asimismo la integración de las comisiones del Consejo de la Magistratura entre los estamentos representativos de los órganos políticos, jueces y abogados.

En esa línea, incorporar la participación de los abogados (actualmente excluidos) en la Comisión de Selección y Escuela Judicial.

d) Restituir la participación de la Corte Suprema de Justicia en la integración del Consejo (suprimida mediante la ley 26.080), cumpliendo de ese modo con el artículo 114 de la Constitución que ordena la participación de representantes judiciales de todas las instancias⁵⁸.

e) Instituir la dedicación exclusiva funcional -con la salvedad de actividades académicas que no perturben la prestación del servicio- de todos los miembros consejeros, debiendo suspender durante su mandato el ejercicio de cualquier otra función pública o privada⁵⁹.

⁵⁶ Jeanneret de Pérez Cortéz, María, “*El Consejo de la Magistratura, la independencia del Poder Judicial y la prestación del servicio de justicia*”, La Ley 1995-E, 817.

⁵⁷ En línea concordante con el proyecto aprobado por la Cámara de Diputados el 30/06/2010 (artículo 2, inc. 3).

⁵⁸ En coincidencia con el proyecto aprobado por Diputados el 30/06/2010 (artículo 1, inc. 1).

⁵⁹ Sin duda la ausencia del requisito de dedicación exclusiva afecta la funcionalidad y operatoria del cuerpo. A ese respecto, se informó que entre los

A los efectos de asegurar la dedicación plena a su función:

- Los representantes de los magistrados no podrán ser jueces en ejercicio y si fuesen funcionarios gozarán de licencia durante todo el tiempo de su mandato.
- El representante de la Corte Suprema de la Justicia no podrá ser ministro en ejercicio de ese órgano y si es funcionario gozará de licencia durante su mandato como miembro consejero.
- Los representantes del Poder Legislativo no podrán ser legisladores en ejercicio y su función no podrá ser concurrente con otro cargo público.
- Todos los miembros consejeros estarán inhabilitados para postularse a cargos públicos electivos durante el ejercicio de su mandato.
- Todos los consejeros deben trabajar todos los días hábiles del mes en horarios completos en los asuntos del Consejo de la Magistratura, en forma personal e indelegable, pudiendo ser asesorados únicamente en aspectos técnicos puntuales que escapen a su conocimiento.
- Las vacaciones de los consejeros se deben tomar en forma rotativa de modo tal que el organismo no se paralice nunca, pudiendo participar incluso a la distancia en las sesiones del Consejo o sus comisiones, mediante video o teleconferencia. En todos los casos, y en todas las sesiones, los consejeros deberán expresar su voto en

meses de diciembre de 2010 y abril de 2011 *“la actividad del cuerpo fue mínima...Desde principios de diciembre hasta ahora, celebró sólo dos reuniones plenarios y redujo a la mitad los encuentros de las comisiones. Antes eran una vez por semana, pero este año los consejeros acordaron hacerlo todos cada 15 días, algo que tampoco se cumple...En materia de disciplina y acusación, no se citó a declarar a ningún juez en lo que va del año. Sólo se acordó cerrar seis denuncias. Mientras tanto siguen abiertos 223 expedientes contra magistrados...En cuanto a la selección, la otra función medular del Consejo, hubo sólo tres llamados a concursos y no se remitió ninguna terna al Poder Ejecutivo...Todos los consejeros consultados coincidieron en que las elecciones complicarán el funcionamiento del cuerpo. Vario de sus miembros jugarán fuerte en los comicios de este año. El diputado radical Oscar Aguad, por ejemplo, es candidato a gobernador de Córdoba, y la diputada Stella Maris Martínez probablemente lo sea de Tucumán”* (“Mínima Actividad en el Consejo de la Magistratura”, publicado en el diario La Nación el 24/04/2011).

forma personal; y en caso de ausencia podrán hacerlo en forma anticipada o en un plazo perentorio posterior, por escrito, considerándose el silencio como voto positivo.

f) Equilibrar la composición del Jurado de Enjuiciamiento, eliminando la preponderancia del sector político. A ese respecto, adherimos a la postura de restablecer la composición que originariamente tuvo ese órgano conforme la Ley 24.937: 3 legisladores, 3 jueces y 3 abogados⁶⁰.

g) Reevaluar el actual mecanismo de integración del Jurado de Enjuiciamiento mediante elección por sorteo y para cada caso concreto. Coincidimos con quienes opinan que una integración de ese órgano con miembros permanentes podría aportar continuidad, previsibilidad y solidez jurisprudencial en las delicadas funciones de juzgamiento en la conducta de magistrados⁶¹.

Además, consideramos que debe modificarse el método de elección del jurado representante de los abogados que actualmente se efectúa mediante sorteo entre todos los profesionales del país con matrícula federal (solamente en la Capital Federal hay más de 60.000 profesionales de los cuales más de la mitad tiene menos de 15 años de antigüedad)⁶². Su elección se realiza sin ninguna compulsión de sus antecedentes éticos, profesionales y personales, quedando de ese modo al azar su probidad. Postulamos, en reemplazo de este sistema, su elección por voto directo de sus pares (tal como lo establecía anteriormente la ley 24.937) en base al prestigio profesional de los mismos⁶³.

h) Jerarquizar la función de los miembros consejeros equiparando su remuneración a la de juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (esto es una escala salarial superior a la que actualmente perciben equivalente a la de juez de Cámara Nacional de Casación Penal). También, suprimir los cargos honorarios (actualmente vigente para los miembros

⁶⁰ Coincide en este punto el proyecto de diputados aprobado el 30/06/2010 (artículo 22).

⁶¹ Ver: Cárdenas, Emilio – Chayer, Héctor, Opinión citada.

⁶² Fuente: Estudio publicado por “Fores” – Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia- en la página web www.foresjusticia.org.ar/investigaciones/JusticiaCEA/S2cap6.pdf

⁶³ Propuesta contenida en el proyecto aprobado el 30/06/2010 por la Cámara de Diputados (artículo 22).

jueces y legisladores) en congruencia con la exigencia de dedicación exclusiva que propusimos en punto anterior.

i) Por su parte, quienes integren el Jurado de Enjuiciamiento percibirán un viático equivalente a la remuneración diaria de un juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación por cada jornada en la que ejerzan la función de jurado.

j) Inhabilitar para participar en los concursos de selección de magistrados y para ingresar en el Poder Judicial de la Nación en cualquier cargo que no sea dentro del Consejo de la Magistratura, a los miembros consejeros (en ejercicio y hasta cuatro años desde la finalización de su mandato), asesores, funcionarios y empleados del Consejo⁶⁴.

k) Convocar los concursos para cubrir vacancias en las magistraturas cada dos años, por categoría, fuero, jurisdicción y especialidad poniéndose públicamente en conocimiento de los interesados que el concurso estará destinado a cubrir todas las vacantes que se produzcan durante su sustanciación y hasta dos años después de finalizado⁶⁵. En la actualidad a partir del momento en que se produce una vacante se llama a concurso, se conforma un jurado, se otorga una fecha de inscripción para la prueba de oposición y, luego de la evaluación y entrevistas, se elabora la terna de candidatos que se eleva al Poder Ejecutivo. Con esta propuesta se acortarían el procedimiento, plazos y cobertura de las vacancias.

l) Reformular el actual "*Reglamento de Concursos Públicos de Oposición y Antecedentes*" (Resolución N° 614/09) a fin de acotar el cómputo de los años de antigüedad en el ejercicio profesional o judicial (por si sola insuficiente sin estar acompañada de merecimientos) como antecedente relevante, y muchas veces determinante, en los concursos de acceso a la magistratura.

En esa línea, asignar en la evaluación y calificación de los candidatos un lugar preponderante a los antecedentes (no a la antigüedad) en su labor

⁶⁴ En conformidad con el proyecto de Diputados aprobado el 30/06/2010 (artículo 5).

⁶⁵ En similar sentido, entre otros: Proyecto de reforma del Consejo de la Magistratura presentado por la Asociación de Magistrados (www.planetaius.com.ar/foroderecho/presentanproyecto); proyecto de ley presentado por Gustavo Ferrari, Diputado Nacional por la Provincia de Buenos Aires (www.ferrarijustavo.com/congreso), y proyecto de ley sancionado por la Cámara de Diputados el 30/06/2010 (artículo 13, inc. a).

previa en el ámbito del servicio de la judicatura o en el foro⁶⁶. Entre algunas de las pautas a tener en cuenta para la calificación de los antecedentes de los aspirantes judiciales: análisis profesional de sus resoluciones o borradores de resoluciones de autoría comprobable; calificación de los usuarios del servicio de justicia mediante sistemas objetivos, producidos por profesionales calificados y sujetos a las más estrictas técnicas internacionalmente aceptadas; cumplimiento de plazos en sus despachos y decisiones, el número de recursos de quejas y apelaciones que hubiesen prosperado contra sus resoluciones; organización del juzgado o tribunal a su cargo; antecedentes éticos en el sentido más estricto y amplio del concepto; antecedentes que revelen su vocación de servicio, su compromiso y su sentido de pertenencia con la institución; antecedentes que revelen sus dotes de liderazgo, incluyendo evaluaciones de sus superiores, sus pares y los empleados jerárquicamente inferiores; antecedentes que revelen aportes de conducción gerencial que hubieran mejorado la calidad y agilidad del servicio de Justicia; antecedentes que revelen el reconocimiento de los justiciables al servicio prestado, mediante un sistema de consultas a todos los justiciables en cuanto a la agilidad, razonabilidad, eficiencia, etc. del servicio prestado; capacitación técnica; etc.⁶⁷. Para los aspirantes del foro: calificación de sus clientes representativos y valorización técnica de sus escritos jurídicos, experiencia, capacitación técnica comprobable, análisis de su vocación de servicio y compromiso con la Justicia, contribuciones al fortalecimiento del Poder Judicial, etc.

Los exámenes deben tener una incidencia mayor en la calificación total del candidato. Y deben contemplar aspectos técnicos, funcionales, éticos, vocacionales, etc. Para lo cual debe contemplarse la posibilidad de crear Jurados diferenciados para cada uno de esos aspectos. Los exámenes deben ser intensivos y deben producirse durante varios días, no bastando con una evaluación puntual de unas pocas horas en un día determinado, como ocurre en la actualidad. Los exámenes no pueden ser únicamente

⁶⁶ Sin duda un tema crítico y que amerita debates. Al respecto se dijo que *“en un concurso para cubrir una vacante de juez de cámara competirán, seguramente, destacados juristas con libros y artículos de doctrina publicados, con jueces de primera instancia sobresalientes y que han desempeñado silenciosa pero eficazmente su tarea y que éste sea su único y principal antecedente computable”* (Lugones, Alberto, *“El Consejo de la Magistratura – Aportes para el procedimiento de selección de los candidatos”*, La Ley 1997-A, 692)

⁶⁷ En esa línea de opinión: Kiper, Claudio M., *“Pautas para la futura designación de los jueces”*, La Ley 1996-D, 1357

teóricos, y simplemente presentar, como si fuera un examen en un curso de postgrado, dos o tres casos planteados en términos generales para su resolución por el *alumno*; debe existir un componente clave vinculado con la realidad social y económica de nuestra sociedad, los principales problemas que la aquejan, los principales focos de conflicto y su naturaleza y origen. Los jueces deben tener un contacto y un canal de información muy fuerte y fluido con la realidad, en particular en las materias que son de su competencia. Un juez penal, por ejemplo, debe conocer perfectamente el derecho penal, pero debe conocer también -lo máximo posible- las metodologías, métodos y mecanismos actuales de la delincuencia organizada y aislada o asistemática; un juez laboral debe conocer perfectamente el derecho laboral, pero debe conocer también -lo máximo posible- la realidad de los trabajadores, la situación del mercado laboral, el funcionamiento del sector informal del empleo, etc.; un juez comercial debe conocer perfectamente el derecho comercial, pero debe conocer también -lo máximo posible- la realidad de las empresas, su funcionamiento interno y sus relaciones, los tipos de contrato que desarrollan y como operan, etc.; y así sucesivamente.

Los exámenes deben ser mucho más exigentes y profundos. Los jurados -y por supuesto también los consejeros- deben estar a la altura de ese nivel de exigencia.

m) Disminuir la discrecionalidad en la evaluación de los antecedentes de los candidatos delegando esa función a los jurados (integrado para cada concurso en particular por jueces y profesores universitarios de derecho). Actualmente esa evaluación es realizada por la Comisión de Selección, lo que en la práctica puede restar objetividad al proceso y contribuir a la sospecha de cruzamiento de favores entre los consejeros para beneficiar a determinados candidatos⁶⁸.

n) Restablecer la obligación de contar con al menos quince años en el ejercicio de la profesión para actuar como jurado en un concurso. La reforma introducida por la ley 26.080 eliminó esa obligación que estaba contenida originalmente en la reglamentación de los concursos⁶⁹. Creemos que la experiencia es un elemento fundamental para el ejercicio de esa

⁶⁸ En la misma línea de opinión ver *“Independencia para una Justicia Democrática”* publicado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) en su página web www.cels.org.ar

⁶⁹ Actualmente, conforme el artículo 1 del Reglamento de Concursos Públicos del Consejo de la Magistratura, para ser jurado es necesario ser juez o profesor universitario de derecho y cumplir con los requisitos para ser miembro del Consejo.

función. La función debe ser paga y muy reconocida. Deben conformarse listados de jurados elegidos por períodos de 6 años, y cuya intervención se realice por sorteo para cada concurso. Esos listados deben estar integrados por los profesionales más destacados del país, cuya conducta ética resulte irreprochable en todos los aspectos. No necesariamente deben ser abogados. Los jurados no pueden pertenecer al mismo fuero en el que es necesario cubrir una vacante para la cual se ha requerido la intervención de los jurados.

ñ) Prohibir expresamente y sancionar gravemente, con medidas funcionales e incluso económicas, el *lobby* directo o indirecto tendiente a influir en las decisiones de los consejeros o jurados. Establecer sanciones de inhabilitación para los concursantes y disciplinarias para los magistrados, funcionarios judiciales, consejeros, asesores o jurados involucrados, o cualquier otra persona que actúe como intermediario en esa tarea. Establecer que ningún concursante y nadie en su representación podrá mantener diálogo o contacto alguno con ningún jurado, consejero, asesor, etc., que no se produzca en audiencias públicas del Consejo o sus Comisiones. Establecer un sistema por el cual los exámenes sean absolutamente reservados, descalificando a cualquier candidato que pretenda conocer su contenido con anterioridad, sancionándolo gravemente en su función o profesión, y exonerando y sancionando gravemente desde el punto de vista económico a cualquier empleado, asesor, consejero o jurado que hubiera anticipado en cualquier aspecto el contenido de un examen, sin perjuicio de promoverse activamente las responsabilidades penales que pudieran surgir por ese reprochable obrar.

Establecer graves sanciones económicas y personales para los funcionarios, asesores, empleados del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, y todas las dependencias estatales que estén bajo sus órbitas, que, mediante cualquier medio, pretendan *apoyar, referir, hacer prevalecer*, a cualquier candidato que participa en un concurso convocado por el Consejo de la Magistratura. Y generar a la vez las responsabilidades penales del caso, cuanto menos por incumplimiento de los deberes de funcionario público.

Ciertamente, seguir el mismo criterio de responsabilización y sanción económica y penal respecto de cualquier funcionario que pretenda influir en alguna causa judicial ofreciendo en forma directa o indirecta, explícita o tácita, algún tipo de apoyatura en la carrera judicial.

o) En el marco de las atribuciones del Consejo sobre la administración de los recursos del Poder Judicial, organizar procesos de control de gestión periódicos e inspección de tribunales inferiores y oficinas administrativas judiciales de manera de procurar que sus integrantes trabajen más y

eficientemente⁷⁰. Asimismo, instaurar sistema de premios y castigos para magistrados, funcionarios y empleados en función de su productividad y la valoración objetiva de los usuarios de sus servicios.

p) Designar por concurso público de antecedentes y oposición al Administrador general del Poder Judicial de la Nación, al Secretario General del Consejo y a los titulares de los organismos auxiliares de ese cuerpo⁷¹.

q) Reclutar mediante concurso público a los recursos humanos afectados a las oficinas auxiliares del Consejo con evaluación periódica de sus funciones y obligación de capacitación constante. Privilegiar la designación de cuadros universitarios con mejores promedios en carreras de grado y posgrado y sobre la base de listas de mérito remitidas por universidades públicas y privadas. Los consejeros únicamente podrán designar mientras dure su función a una persona o asesor de su confianza, con rango salarial de secretario de primera instancia. Cada consejero ocupará una vocalía con personal preasignado, profesional y de carrera.

Asimismo, el Consejo -en tanto órgano encargado de la organización y administración del Poder Judicial- debe procurar la captación y formación de administradores judiciales que no sólo sean graduados del derecho sino también de otras carreras relacionadas con la administración de recursos⁷².

r) Establecer un plazo de caducidad improrrogable (salvo razones excepcionales) de seis meses a las denuncias efectuadas contra magistrados⁷³, e instituir la posibilidad expresa de rechazarlas *in limine* cuando no tuviesen verosimilitud en sus fundamentos. Ello así por cuanto la posibilidad de mantener abierta una denuncia por el plazo extensamente prolongado de tres años -como prevé actualmente la ley

⁷⁰ En similar sentido ver proyecto de ley aprobado por Diputados el 30/06/2010 (artículo 7, inc. 14).

⁷¹ En concordancia con el proyecto de ley sancionado por Diputados el 30/06/2010 (artículo 7, inc. 6). En el mismo sentido: “*Propuesta de Modificación de la Ley 26.080 – Reforma del Consejo de la Magistratura*”, publicado el 23/03/2006 por la Asociación de Abogados de Buenos Aires. www.aaba.org.ar

⁷² Conf.: Cafferata, Fernando J., Opinión citada.

⁷³ En sentido coincidente con el proyecto aprobado por Diputados el 30/06/2010.

26.080- o de no rechazar *in limine* una denuncia que no tiene verosimilitud, puede constituir una presión desmedida contra los magistrados en el ejercicio de sus funciones⁷⁴. En línea con esta propuesta, debe establecerse un procedimiento expeditivo para el tratamiento de las denuncias, con responsabilidades objetivas de los consejeros y sus auxiliares. Toda denuncia debe ser investigada inmediatamente y en profundidad, adoptándose medidas de prueba inmediatas y de producción inmediata, con obligación de todas las dependencias públicas y privadas de contribuir con las investigaciones que se produzcan en los plazos sumarísimos que fije la reglamentación. Las denuncias prosperan o se desestiman, pero no pueden permanecer *en un limbo*, generando *presiones implícitas* a magistrados que no saben qué suerte correrán tales denuncias mientras, tal vez, tramitan causas relevantes en sus tribunales.

s) Introducir en el actual Reglamento de Disciplina y Acusación de magistrados medidas de protección de denunciantes y testigos, especialmente cuando éstos son empleados o funcionarios judiciales⁷⁵. Muchas veces quienes mejor saben qué sucede en los juzgados y cómo es el comportamiento de los magistrados son los propios empleados y secretarios; pero es usual que prefieren no declarar o comprometerse en una denuncia por temor a perder su puesto o recibir algún otro tipo de sanción o reprimenda. Los funcionarios y empleados judiciales deben ser incentivados a denunciar cualquier irregularidad que adviertan en sus lugares de trabajo, que sea relevante y comprobable; y si formulan una denuncia de esa naturaleza, ello debe ser considerado como un antecedente favorable en sus respectivas carreras profesionales. De ahí la necesidad de brindarles una protección especial⁷⁶.

⁷⁴ Ver a ese respecto opinión en: Kiper, Claudio, “*Acerca de la necesidad de establecer un plazo de caducidad para las denuncias contra los magistrados*”, Revista de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional, número 37, página 23.

⁷⁵ Están contempladas en el proyecto de diputados del 30/06/2010 (artículo 14, inc. e) algunas medidas protectorias tales como la solicitud de “*traslado a otra dependencia judicial, debiéndose respetar la misma jerarquía y responsabilidades*”.

⁷⁶ Opinión coincidente con Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), publicación citada.

t) Reglamentar el artículo 99 inciso 4 de la Constitución Nacional⁷⁷ a fin de que la selección por parte del Poder Ejecutivo del candidato propuesto por el Consejo y la posterior remisión del pliego al Senado para su acuerdo se efectúe en un plazo máximo razonable de 45 días. Vencido ese plazo, en caso de silencio, se considerará tácitamente aprobada la propuesta de designación que en primer término hubiese aconsejado el Consejo (es de destacar que, conforme la normativa vigente, el Poder Ejecutivo no está sujeto a plazo legal para la remisión de los pliegos al Senado; sólo debe esperar, como requisito previo, 30 días para eventuales impugnaciones⁷⁸). Mismo plazo de 45 días cabe imponer a la manifestación de acuerdo del Senado y a la posterior designación formal del candidato⁷⁹.

Reflexiones finales sobre este capítulo central concerniente a los mecanismos de designación, promoción y remoción de magistrados

La agenda de reforma judicial en pos de la construcción de un Poder Judicial independiente, con legitimidad social y eficiente en su cometido de administrar justicia debe necesariamente incluir al Consejo de la Magistratura como órgano clave en nuestro andamiaje institucional.

Sin dudas queda mucho por hacer en la mejora funcional y operativa de esa institución a fin de asegurar el cumplimiento de los cometidos básicos

⁷⁷ Norma que consagra la atribución del Poder Ejecutivo de nombrar, con acuerdo del Senado, a los jueces inferiores en base a una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura.

⁷⁸ Ver procedimiento contenido en el Decreto Nacional 588/03.

⁷⁹ Fundamenta esta propuesta las demoras evidenciadas por el Poder Ejecutivo en remitir las propuestas de designación de jueces al Senado para su acuerdo. Al respecto, se informó el pasado 5 de julio de 2011 que *“el gobierno nacional tiene para resolver 146 ternas de jueces y hace más de ocho meses que no firma ninguna designación...Más del 20% de los juzgados nacionales y federales no tienen juez...con tribunales acéfalos, las causas judiciales, de por sí lentas, se atrasan aún más y se debe recurrir a soluciones de emergencia: jueces vecinos que quedan a cargo de más de un juzgado o subrogantes, suplentes de dudosa constitucionalidad, sin garantías de inmovilidad que prevé la Constitución para asegurar su independencia...Una justicia llena de vacantes tiene menos fuerza para controlar al poder”* (Diario La Nación, 5/07/2011).

que le fueran confiados por el constituyente. Es un desafío del que no se puede desertar.

Con esa convicción, nos propusimos aquí ampliar el debate sobre las virtudes y defectos del actual sistema, replantear la necesidad de perfeccionarlo y de corregir sus desviaciones postulando propuestas concretas en ese objetivo.

Desde luego no todas las soluciones pasan por un plano estrictamente normativo. Las conductas y los intereses particulares y facciosos prevalecerán siempre sobre las instituciones, cualquiera sea su grado de perfección, si no edificamos antes una sociedad culturalmente apegada al cumplimiento de las reglas, democrática y pluralista en la búsqueda de consensos y solidaria en la construcción de un mejor futuro colectivo.

OTRAS MEDIDAS PARA PRESERVAR LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL

La independencia judicial se fortalecerá si los magistrados que se designan se corresponden con el perfil de juez que ya se presentó.

Es que el juez independiente, honesto, valiente y capacitado será como principio impermeable a cualquier intromisión indebida de terceros en su función, en particular, de los poderes políticos, intereses económicos y corporaciones.

La independencia judicial se fortalecerá si se mejora sustantivamente el Consejo de la Magistratura en la línea mencionada.

Quienes aspiran a ser jueces de la República deben conocer lo que la misma les exige. Quienes no desempeñan sus funciones conforme las exigencias preestablecidas deben saber que podrán ser removidos.

A su vez, quienes vean afectada su independencia, del modo que sea, deben tener un mecanismo de protección institucional.

Para ello se propone que se prohíba expresamente que un Juez pueda intentar influir sobre un magistrado de una instancia anterior en cualquier causa en trámite bajo su órbita. Cualquier representante de los poderes políticos, incluyendo asesores o empleados, que solicite una audiencia ante un Juez, por la razón que fuere, debe saber que se levantará un acta de todo lo que ocurra en esa audiencia, que la misma será grabada, y que si se tratara de una cuestión institucional relevante y secreta, podrá archivar la grabación en forma reservada en dependencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Cualquier difamación pública que se produzca respecto de un magistrado o funcionario judicial en funciones, o nota periodística imprecisa o falsa sobre una causa, que la Justicia pueda considerar que está influyendo negativamente en su independencia y en su labor, debe dar lugar a la réplica inmediata mediante un comunicado oficial que se canalizará institucionalmente a través de dependencias del Poder Judicial.

Los periodistas no deben poder hablar en forma directa con magistrados, funcionarios o empleados sobre causas judiciales en trámite. Los periodistas pueden acceder a la información pública sobre causas judiciales a través de una oficina centralizada, con personal de carrera y designado por concurso de antecedentes. Asimismo, las bases de datos de las causas judiciales deben ser públicas y accesibles para cualquier periodista, como lo son casi en todos los casos hoy, pero mejorándolas y completándolas. Los jueces deben hablar a través de sus sentencias.

Cualquier manifestación que se realice frente a un tribunal debe hacerse conforme a la ley y en orden. Ningún magistrado debe sentirse afectado en su independencia por manifestaciones organizadas políticamente; y en su caso deben establecerse mecanismos razonables y ágiles para canalizar las denuncias que resulten pertinentes.

Las intromisiones de los poderes políticos en el Poder Judicial suelen canalizarse a través de llamados telefónicos, reuniones privadas, maniobras de prensa, amenazas, etc.

Por eso es necesario introducir medidas concretas que fortalezcan la independencia de los magistrados sobre el particular.

RECURSOS HUMANOS DEL PODER JUDICIAL Y LOS AUXILIARES EXTERNOS

Los recursos humanos del Poder Judicial son imprescindibles para la adecuada prestación del servicio de Justicia.

Por ello, deben ser seleccionados en función de su vocación de servicio, compromiso con la tarea desarrollada, sentido de pertenencia, honestidad, idoneidad, contracción al trabajo y capacitación técnica.

Todos los cargos deben ser por concurso de oposición y antecedentes. Proponemos la elaboración de listados para todas las categorías, como existen en la fecha, pero elaborados con exámenes mucho más profundos.

La capacitación constante debe ser ponderada muy especialmente. Las evaluaciones deben ser trescientos sesenta grados y confidenciales, según las prácticas más modernas en cuanto a la evaluación de los recursos humanos.

Se debe instaurar un sistema de premios y castigos que no sólo se apoye en la eventual promoción, sino en la asignación de bonus, becas de estudio, condecoraciones, etc.

Asimismo, es fundamental que el Poder Judicial disponga de auxiliares técnicos confiables, en el marco de un sistema que a la vez tienda a suprimir los casos de corrupción relativos al trabajo actual de tales auxiliares. Por tal razón, dentro de las propias dependencias del Poder Judicial deben existir cuerpos especializados mejorados de especialistas (ingenieros, economistas, actuarios, contadores públicos, médicos, expertos en administración, martilleros, entre otros). Luego, los magistrados de todos los fueros podrían recurrir a esos cuerpos para la elaboración de pericias, para el desempeño de sindicaturas concursales, para la intervención de empresas, para los remates públicos y licitaciones, etc.

LOS PROCEDIMIENTOS LEGALES Y LOS RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES PARA LLEVARLOS A CABO

Todos los procedimientos deben agilizarse si se tiene en vista que la finalidad del servicio de justicia debe ser la máxima efectividad posible en la solución de conflictos en tiempo, costo y calidad.

Es fundamental acelerar todas las medidas que conducen a la conformación del expediente digital. La interconexión informática con firma digital debe generalizarse dentro del Poder Judicial, entre éste y los Poderes Judiciales provinciales, entre todos ellos y las dependencias públicas de los poderes políticos a las que se deben requerir informes (registros de propiedad, direcciones de personas jurídicas, registro de antecedentes penales, etc.). Todas las empresas, ONGs e instituciones deben informar una dirección de correo electrónico a una base de datos generalizada a la que cualquier tribunal pueda requerir un informe y éste deba ser contestado en 48 o 72 horas.

Es menester instaurar la oralidad en los procedimientos como principio, y no como excepción, estableciendo que todos los traslados se produzcan en el acto y que se adopten la mayor cantidad de decisiones posibles en cada caso.

Deben eliminarse prácticas anacrónicas como la costura de expedientes con hilo y aguja (expediente digital), los pases de expedientes (debe enviarse el expediente digital por correo electrónico), la remisión de millones de pedidos de informes (uso de la tecnología), etc.

Los procedimientos legales deben establecer mecanismos para que los Jueces dediquen la mayor parte de su tiempo a diseñar la estrategia del

Tribunal en cada proceso y dependiendo de qué tipo de proceso se trate, a ordenar las pruebas pertinentes, a tomar audiencias, a ponderar las pruebas y a sentenciar. Funcionarios de jerarquía inferior deben ser los que implementen bajo su responsabilidad todas las decisiones de trámite.

Pensamos que el Poder Judicial debe establecer oficinas centralizadas de informes, abandonando progresivamente el concepto centenario de las mesas de entradas de los tribunales; debe establecer oficinas centralizadas de servicios (remisión de piezas escritas y recepción y distribución interna); debe establecer plantas de personal que brinden servicios a varios jueces a la vez; telefonistas centralizados; eliminación del secretario privado tradicional; cuerpos profesionales que constantemente hagan diligencias judiciales en el campo en el que se han producido los conflictos para tomar conocimiento directo y real de lo sucedido; amplias facultades de indagación y medios para poder concretarlo.

Es menester, en definitiva, repensar todos los procesos legales, basándose en la oralidad, intermediación de los tribunales y en la focalización de los recursos en las tareas sustantivas, con una fuerte reducción del tiempo que insume la tarea burocrática inútil, y apoyándose al máximo en las prestaciones de la tecnología informática aplicada.

LOS ABOGADOS

Es fundamental, para la consecución de las propuestas desarrolladas en este trabajo, generar una mejora sustancial en la formación académica de los abogados; introducir la formación ética obligatoria en todas las facultades de derecho; establecer normas que impongan el cumplimiento efectivo de las normas éticas por parte de los abogados; disponer exámenes de antecedentes estrictos para habilitar el ejercicio de la profesión ante los tribunales, habilitación que debería renovarse periódicamente; prever duras sanciones económicas y vinculadas con la eventual suspensión o supresión de las matrículas -que sean operativas y no *letra muerta*- a aquellos profesionales que violen esas normas; etc.

En definitiva generar un sistema de trabajo de los abogados que contribuya al fortalecimiento del Poder Judicial y no que lo deteriore.

Los abogados merecen la misma consideración que los magistrados, en cuanto a su respeto y trato. Mas si se está exigiendo mayor esfuerzo y mayor rigor para evaluar la conducta de un magistrado, lo mismo debe ocurrir respecto de los abogados; máxime cuando lamentablemente se multiplican periódicamente las conductas que implican una falta de respeto y por tanto una afectación de nuestros tribunales.

CONCLUSIONES

La República Argentina necesita una política de Justicia acorde con los mandatos de nuestra Constitución Nacional.

Para ello debe definir el perfil de Juez que necesita y quiere el país.

Luego, debe establecer el mecanismo idóneo para designar rápidamente a las personas que tengan ese perfil; y el mecanismo idóneo para remover a quienes no tengan ese perfil o lo pierdan por mala conducta.

La independencia del Poder Judicial debe ser fortalecida y deben adoptarse numerosas medidas en ese sentido.

Los procedimientos legales deben modificarse para lograr mayor calidad y agilidad en la prestación del servicio de Justicia, priorizando la oralización y la mayor informatización, a la par de reformas estructurales que optimicen la utilización de los recursos.

Todos los recursos humanos deben ser profesionales, idóneos, honestos y comprometidos, y designados por concurso; y debe instaurarse para todos los recursos humanos del Poder Judicial un sistema de premios y castigos adecuado.

El funcionamiento del Poder Judicial debe ser controlado en forma permanente.

Y finalmente todos los profesionales que interactúan con el Poder Judicial, especialmente los abogados, deben contribuir seria y sistemáticamente al fortalecimiento del Poder Judicial.

Sobre esa base, puede trabajarse en proyectos puntuales de reforma, para ir conformando un plan que conduzca a la consecución de los siguientes objetivos:

- Lograr que el Poder Judicial se encuentre en la cima de la confianza y credibilidad.
- Lograr que la honestidad y comportamiento ético de los integrantes del Poder Judicial sea motivo de admiración y el ejemplo a seguir por todos los argentinos.
- Lograr que los integrantes del Poder Judicial se encuentren entre los más capacitados del país.
- Lograr que el Poder Judicial actúe con el máximo posible de independencia respecto de los Poderes Políticos y sectores económicos y corporativos.

- Lograr que pertenecer al Poder Judicial sea motivo de orgullo y de prestigio en el país.
- Lograr que el Poder Judicial preste un servicio sumamente eficaz, eficiente y ágil, para la preservación y respeto generalizado de sus derechos y para la sanción de la violación de los mismos.
- Lograr que el Poder Judicial lleve Justicia, en definitiva, a todos los rincones del país que la requieran.