

LABORATORIO DE ESTUDIOS SOBRE ADMINISTRACIÓN DEL PODER JUDICIAL

I- INTRODUCCIÓN

La reforma constitucional de 1994 modificó el catálogo de derechos, fundamentalmente a partir de la constitucionalización de tratados y declaraciones de derechos humanos, y también transformó e incorporó varias instituciones estatales. En la estructura del Poder Judicial la mayor novedad se sitúa en la creación del Consejo de la Magistratura (artículo 114) y el Jurado de Enjuiciamiento (artículo 115), instituciones propias de los diseños constitucionales europeos, pero que ya existían en el derecho público provincial.

Por un lado, el Consejo de la Magistratura se diseñó con el objetivo de quitarle a la Corte Suprema de Justicia de la Nación las funciones administrativas y disciplinarias sobre el Poder Judicial, y por el otro se estructuró en vistas de modificar los mecanismos de designación y remoción de jueces y juezas inferiores al máximo tribunal. Al igual que antes de la reforma de 1994, en la actualidad jueces y juezas son elegidos por el Poder Ejecutivo con el acuerdo del Senado, pero con la incorporación del Consejo de la Magistratura el Poder Ejecutivo ya no tiene libertad para proponer a cualquier candidato o candidata, sino que debe escoger dentro de una terna que elabora el Consejo luego de llevar adelante un proceso abierto y público de evaluación de antecedentes y oposición. Por su lado, antes de la reforma de 1994 jueces y juezas eran destituidos por el mecanismo del juicio político, mientras que actualmente son removidos luego de un dispositivo mediante el cual el Consejo de la Magistratura formula una acusación y el Jurado de Enjuiciamiento decide sobre la remoción o la continuidad en el cargo del magistrado acusado.

En estos primeros dieciocho meses de trabajo, el Laboratorio sobre Administración del Poder Judicial se propone analizar y monitorear algunos aspectos del proceso de selección de jueces y juezas, y el funcionamiento del Consejo de la Magistratura y del Jurado de Enjuiciamiento en sus labores de sanción y remoción de magistrados y magistradas.

II- SELECCIÓN DE JUECES Y JUEZAS

El proceso de selección de jueces y juezas incluye numerosos aspectos a analizar: ¿Cómo es el procedimiento? ¿Cuáles son los perfiles de candidatos y candidatas que más se valoran? ¿Cuáles habilidades se evalúan y cuáles no? ¿Cuánto demora todo este proceso de evaluación? Dentro de este gran abanico de temáticas, al menos por el momento, nos detendremos en el estudio y monitoreo del funcionamiento del proceso de selección, y en particular en el tiempo que transcurre desde que se genera una vacante hasta que efectivamente es ocupada.

El 27 de septiembre de 2016 el Presidente de la Corte Ricardo Luis Lorenzetti le envió una carta al entonces Presidente del Consejo de la Magistratura, Miguel Piedecasas, solicitándole que adoptara medidas para agilizar los nombramientos de los jueces y juezas puesto que de los 992 cargos de jueces nacionales y federales, 324 permanecían vacantes. Es decir, casi 1 de cada 3 cargos de jueces se encontraba sin nombramiento. Los cargos vacantes se ocupaban y se ocupan con jueces y juezas subrogantes, situación

que no solamente genera sobrecarga de trabajo en magistrados y magistradas, sino que además las diferentes modalidades de subrogancia que se han establecido merecieron distintas declaraciones de inconstitucionalidad, lo que genera ciertas incertidumbres en los mecanismos de subrogancia y además puede traducirse en nulidades de las actuaciones judiciales.¹

Frente a este escenario, la propuesta será estudiar la duración que tiene todo el proceso de selección de magistrados y magistradas, desagregándolo en distintos momentos:

- Tiempo que transcurre entre que se genera la vacante –sea por creación de juzgados o tribunales, o por renuncia, muerte o ascenso del magistrado o la magistrada- y el Consejo de la Magistratura llama a concurso de antecedentes y oposición; (1)
- Tiempo que transcurre desde el llamado a concurso y la conformación de la terna que el Consejo de la Magistratura que finalmente envía al Poder Ejecutivo; (2)
- Tiempo que transcurre entre que se envía la terna al Poder Ejecutivo y se envía el pliego del candidato elegido o candidata elegida a la Cámara de Senadores de la Nación; (3)
- Tiempo que transcurre entre que el pliego llega al Senado y se presta la conformidad. (4)

Una vez relevada esta información y habiendo llegado a discernir ciertos patrones de comportamiento y temporales que estimamos será posible encontrar, nos proponemos establecer tendencias y sugerir nuevas líneas de estudio para profundizar el conocimiento de esta institución relativamente nueva en materia de control del Poder Judicial.

Asimismo, un conocimiento sólido y acabado respecto a los tiempos de sustanciación del proceso de selección de magistrados y magistradas permitirá sugerir la optimización de resultados en el proceso de selección.

Cronograma de actividades

Actividad/Mes	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Relevamiento (3)	x	x	x															
Relevamiento (4)			x	x	x													

¹ En este sentido, Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Rosza, Carlos Alberto y otro s/recurso de casación”, sentencia del 23 de mayo de 2007, y “Uriarte, Rodolfo Marcelo y otro c/ Consejo de la Magistratura de la Nación s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad”, sentencia del 4 de noviembre de 2015.

Informes (3) y (4)					x	x												
Relevamiento (1)						x	X	x	x	x								
Informe (1)										x	x							
Relevamiento (2)											x	x	x	x	x			
Informe (2)															x	x		
Informe final																	x	x

Viabilidad de la propuesta

El Consejo de la Magistratura ha generado algunos datos que dan cuenta del tiempo que transcurre entre que se produce la terna y se dicta el decreto de nombramiento del juez o jueza. Sobre este aspecto sólo cabe realizar una tarea de sistematización de esos datos y analizar si se pueden establecer regularidades por el tipo de cargo que se ocupa (primera instancia o cámara), por fuero, o por tratarse de un cargo nuevo o ya existente pero vacante. Sin embargo, los plazos que transcurren entre la vacancia y la convocatoria al concurso, y desde ésta hasta la conformación de la terna son datos no están producidos y deben reconstruirse a partir de un monitoreo expediente por expediente. Si bien las resoluciones más importantes de los expedientes se encuentran publicadas en la página Web del Consejo de la Magistratura, posiblemente deba realizarse un recorte temporal en el análisis, que dado el carácter eminentemente exploratorio del monitoreo es difícil de establecer de antemano.

Otros aspectos a relevar

Dentro del proceso de selección de magistrados y magistradas, más allá de las demoras que se pueden producir, es importante remarcar que en el proceso de evaluación se definen los perfiles de jueces y juezas. En este orden de ideas uno de los elementos a analizar es el reglamento que asigna puntajes a los antecedentes de los y las postulantes, puesto que aquí se delimita si la idoneidad para ocupar el cargo de define por la pertenencia a la propia burocracia judicial, al trabajo como litigante, o de la docencia y la

academia.² Un segundo elemento a tener en cuenta se vincula con la forma que adquiere la evaluación, puesto que las destrezas que se ponen en juego no son las mismas frente a una evaluación con preguntas conceptuales, resolución de casos, o manejo de personal y/o audiencias. Un tercer aspecto a evaluar son las preguntas que los consejeros y las consejeras formulan en la entrevista a los aspirantes: no son los mismos los perfiles que se evalúan si se interroga sobre conocimiento de códigos de forma o de fondo, sobre cuestiones sobre políticas judiciales, etc. Finalmente, un último aspecto a estudiar se vincula con la conformación de los jurados de las evaluaciones, y entre otros aspectos de podría rastrear de cuáles universidades provienen y cuántas de ellas son mujeres.

Estos aspectos que forman parte del proceso de selección de magistrados y magistradas, que sin dudas son bien interesantes, sólo serán abordados si la labor sobre la duración del proceso de selección y sobre la rendición de cuentas de la actividad jurisdiccional finalizan antes de lo previsto en el plan de actividades. De lo contrario podrán ser elementos a evaluar en una eventual renovación del Laboratorio.

III- RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

Uno de los graves problemas que tiene el Poder Judicial es la ausencia de mecanismos de *accountability* vertical –jueces y juezas no son elegidos/as popularmente ni pueden ser removidos/as por el electorado– y los escasos mecanismos de *accountability* horizontal. La existencia de estos mecanismos de *accountability* no solamente se vinculan con la eficiencia del Poder Judicial, sino que son elementos que tienen en cuenta incluso las teorías más conservadoras para realizar tipologías de sistemas políticos y calificarlos (o no) como democráticos.³

Uno de estos pocos mecanismos de *accountability* horizontal lo ejerce el Consejo de la Magistratura a través de la Comisión de Disciplina y Acusación, y luego el Jurado de Enjuiciamiento. El pico más alto de esta función de contralor se sitúa en el proceso que se sustancia en el Jurado de Enjuiciamiento, institución que puede remover a jueces y juezas por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones. Desde el inicio de sus funciones, se han iniciado 35 procesos, de los cuales el Jurado se ha pronunciado en 22 oportunidades –los restantes se archivaron por renunciaciones de los jueces–, sentencias que serán analizadas a la luz de los siguientes objetivos:

² En este orden de ideas, ver Cardinaux, Nancy, Clérico, Laura, "Hacia una reconstrucción del argumento de idoneidad en la selección de jueces en la República Argentina" en AA. VV. *Las razones de la producción del derecho*, Buenos Aires: Facultad de Derecho de la UBA, 2007.

³ En esta línea ver, O'Donnell, Guillermo, "Nuevas reflexiones acerca de la democracia delegativa", en O'Donnell, G., et. al. *Democracia delegativa*, Buenos Aires: Prometeo libros, 2011; Saguir, Emilio, "Las democracias latinoamericanas, conceptualización y tipología alternativa," *Revista Postdata* 16, 2011 (1):33-59.

- Encontrar los tiempos de sustanciación de todo el proceso, deslindando el tiempo que se extiende desde la formulación de la denuncia hasta la formalización de la acusación, y desde ésta hasta la sentencia del Jurado.
- Establecer el origen de las denuncias que dan lugar al inicio del proceso (particulares, organizaciones no gubernamentales, funcionarios públicos u otros);
- Delimitar en cuántos casos se procedió a la remoción y en cuántos se desestimaron las acusaciones;
- Establecer cuántas acusaciones fueron por mal desempeño, y cuántas por delito en el ejercicio de las funciones;
- Dilucidar cuántas remociones fueron por mal desempeño, y cuántas por delito en el ejercicio de las funciones;
- Delimitar cuántas de las acusaciones por mal desempeño tuvieron como resultado la destitución, y cuántas la confirmación en el cargo;
- Determinar cuántas de las acusaciones por delito en el ejercicio de las funciones tuvieron como resultado la destitución, y cuántas la confirmación en el cargo;
- Demarcar los delitos por los cuales se acusó a jueces y a juezas, y por los cuales fueron destituidos;
- Estudiar las diferentes conceptualizaciones sobre la causal de mal desempeño, indagando con especial atención si el contenido de las sentencias se encuadra dentro de la causal.

Por su parte, sin llegar al extremo de la remoción, el Consejo de la Magistratura tiene atribuciones disciplinarias sobre los magistrados y las magistradas. En este sentido, la Comisión de Disciplina y Acusación del Consejo puede proceder de oficio o ante una denuncia presentada por órganos del Poder Judicial, magistrados y magistradas, funcionarios y funcionarias o particulares que acrediten un interés legítimo, y puede proponer al Plenario del Consejo tres tipos de sanciones: advertencia, apercibimiento, y multas de hasta un 30 por ciento de sus haberes. En este rubro resulta de interés analizar qué tratamiento han tenido estas denuncias, por lo que nos interesará monitorear las resoluciones del Plenario del Consejo vinculadas a temas disciplinarios a la luz de estos objetivos:

- Dar con el origen de la denuncia: magistrados o magistradas,
- Estudiar el porcentaje de denuncias se les da curso;
- Sistematizar y realizar una estadística de las razones por las cuales las denuncias son desestimadas: a- archivo por cumplirse más de tres años; b- abstracta por renuncia del juez denunciado o razones similares; c- desestimación *in limine*; d- desestimación fundada.

- En los casos de desestimación fundada, analizar: a- la duración del proceso; b- si la desestimación se explica por razones de forma (pruebas) o de fondo.
- Analizar las causales por las cuales han procedido sanciones de advertencia, apercibimiento, y multa.

Cronograma de actividades

Actividad/Mes	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Análisis de sentencias del jurado	x	x	x	x	x													
Informe sentencias					x	x												
Análisis resoluciones del Consejo. Período 1							x	x	x	x	x							
Informe resoluciones 1											x	x						
Análisis resoluciones del Consejo. Período 2												x	x	x	x	x		
Informe resoluciones 2																x	x	
Informe resoluciones 1 y 2																		x

Viabilidad de la propuesta

Las sentencias del jurado de enjuiciamiento se encuentran publicadas en la Web del Consejo de la Magistratura, por lo que son de fácil acceso y si bien son extensas no es un material de trabajo inabarcable. Además, buena parte de las sentencias incluyen relatos de hechos o procedimientos y el interés del laboratorio es dar con el tipo de delitos y las conceptualizaciones por mal desempeño que se encuentran en el pronunciamiento.

El monitoreo de la Comisión de Disciplina y Acusación del Consejo, y las actividades del Plenario en relación con la Comisión, tendrá un carácter más exploratorio porque no hay trabajos que hayan estudiado el tema, y no existe ninguna publicación que ordene ni sistematice la información. Las resoluciones del Plenario se encuentran publicadas en la web del Consejo, y la primera tarea será descartar aquellas que no se vinculan con la comisión de disciplina y acusación –estimativamente podría decirse que entre el 30% y el 40% no tienen vinculación-. Un segundo elemento a evaluar será la realización de un corte temporal en el análisis. Si bien se encuentran publicadas resoluciones del Plenario desde 1998, los dictámenes de la Comisión de Disciplina y Acusación tienen una publicación fiable desde 2006. De todas maneras, dado el carácter eminentemente exploratorio del monitoreo, no es sencillo establecer de antemano si será posible analizar todas las resoluciones o será necesario establecer algún recorte temporal.