



fores

foro de estudios sobre la
administración de justicia

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

Ante el anunciado tratamiento el próximo miércoles 28 de diciembre del proyecto que cuenta con media sanción del Senado, FORES quiere expresar sus críticas al mismo, solicitando su pase a comisión para arribar a consenso del cual este proyecto carece, así como dar verdadera solución a los problemas de desempeño del Consejo de la Magistratura.

Estamos ante un posible cambio de honda gravedad institucional que hace peligrar, en definitiva, el sistema republicano de gobierno.

FORES considera que el legislador debe esforzarse para superar las incongruencias de la errada reforma constitucional de 1994 y no debería –a riesgo de agravar las deficiencias de esta institución - acentuar la participación de los representantes de los poderes políticos.

Es cierto que el Consejo está emplazado a reformarse y con este motivo, FORES ha comenzado una campaña. Sin embargo, este proyecto no es el camino para lograrlo, ya que no da respuesta a prácticamente ninguno de los déficits del actual Consejo.

En definitiva, FORES considera que el proyecto de ley es inconstitucional: no cumple con los requisitos del art. 114 de la Constitución, viola la división republicana de los poderes al lesionar la independencia judicial y da pie a que el CM pueda crearse con funciones de gobierno, cuando le corresponden a la Corte Suprema.

Aclaraciones previas

Sobre nuestra institución

FORES se fundó para promover el mejoramiento del sistema judicial y es líder en la mejora permanente del sistema judicial de Argentina y Latinoamérica procurando una Reforma Judicial integral. FORES no representa intereses de jueces ni de abogados, sino que pretende trabajar en la perspectiva de la sociedad civil.

Sobre el CM

En cuanto al CONSEJO DE LA MAGISTRATURA DEL PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN (CM), FORES quiere aclarar que estuvo en contra de la reforma constitucional de 1994 pues la consideraba innecesaria y peligrosa. También 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. Salvando su opinión sobre la reforma constitucional, FORES consideró que el JURADO DE ENJUICIAMIENTO DE LA NACIÓN (JE) sí mejoraba el sistema del *impeachment* o del juicio político de la constitución histórica.

FORES aludía al CM como un caballo de Troya que se introducía en uno de los poderes del Estado; lo considera un peligroso desequilibrio en la división republicana de poderes – un poder dentro de otro poder – y muy riesgoso por insertar agentes de otros poderes dentro de un poder independiente. Más aún cuando los poderes políticos ya contaban y siguen conservando un grado de participación en el proceso de selección y remoción de jueces, así como en el presupuesto judicial.

FORES siempre consideró a esta institución un peligro para la división de poderes. Si el objetivo era realizar mejores designaciones de magistrados, se podían lograr mediante un curso anual para concurso y selección a través de una Escuela Judicial y con un cuerpo técnico asesor (CM), en la forma como lo hacen las provincias.

En síntesis, y haciendo reserva de la opinión sobre la institución, en cuanto al régimen actual:

1. La independencia del Poder Judicial es uno de los contenidos esenciales o “pétreos” de la Constitución histórica por lo que no puede ser alterado ni con una reforma constitucional. Por lo tanto, la ley reglamentaria del Consejo debe claramente expresar que el gobierno del Poder Judicial corresponde a la Corte y que el Consejo sólo tiene facultades de administración;
2. En esta línea, FORES considera correcto que el Presidente de la CS presida el CM;
3. FORES estima más adecuado –en líneas generales- el equilibrio de las representaciones alcanzado en la ley actual que el propuesto en el proyecto;
4. Considera que hay que estudiar y debatir el sistema de actuación de los legisladores y de los jueces, pues se hace difícil para éstos mantener ambas funciones sin descuidar ninguna;
5. Considera que hay que cambiar el sistema de selección de jueces federales, y hacer los concursos a través un curso anual en el marco de la Escuela Judicial.
6. Considera que hay que mejorar la transparencia de la actuación de las Comisiones de Disciplina y de Acusación.

Sobre la actuación del CM

Además de las objeciones institucionales, FORES ha criticado la actuación concreta del CM. Así también lo entiende la opinión pública y la ciudadanía como lo reflejan, por ejemplo, dos editoriales de los más importantes diarios del país: La Nación 25Sept02 y Clarín 17Sept05.ⁱ

En particular, FORES considera que debe modificarse el sistema de selección de jueces, dar transparencia al funcionamiento de las Comisiones como las de Acusación y Disciplina, y deben eliminarse referencias en la actual ley a funciones de gobierno por el CM.ⁱⁱ Es claro también que un órgano de 20 personas no es ejecutivo, y debe elaborarse otro diseño institucional.ⁱⁱⁱ

FORES cree que el CM ha fallado al no crear una Escuela Judicial de prestigio, ni darle utilidad en el proceso de selección de jueces, sin que pueda aceptarse la excusa de no contar con presupuesto pues el CM debió haber reservado lo necesario para esa función.

Sobre la actuación de los representantes de los poderes políticos.

Los representantes de los poderes políticos no han actuado en forma muy diferente que los representantes de las corporaciones. A la par de tener el record de ausencias a las sesiones del Consejo, ha habido representantes del Poder Ejecutivo muy valiosos (como COMADIRA) y muchos legisladores que se han destacado como CRUCHAGA, varios de los que se retiran, y de los que aun quedan como GOMEZ DIEZ y Marcela RODRÍGUEZ.^{iv}

Actuación del CM en la selección de jueces

El sistema vigente para la selección de jueces, si bien es un avance respecto de la situación anterior, adolece de graves fallas. Una investigación que efectuada por FORES en 2004 ha puntualizado las fallas del sistema; en particular, que el CM no tiene claro el perfil del juez que se necesita en la Argentina. Tampoco está de acuerdo con el margen de discrecionalidad que el plenario del Consejo se ha reservado en los concursos^v (si fueran tan objetivos, la integración del CM no debería incidir en la selección; FORES considera que hoy existe temor por la influencia política en las designaciones, precisamente por haber permitido tal discrecionalidad).

Sobre las atribuciones del CM

FORES no comparte las disposiciones de la ley actual que pretenden acordar al CM funciones de gobierno en contra de expresas disposiciones de la Constitución. FORES considera que la cabeza del Poder Judicial es la Corte Suprema y que el CM debe limitarse y concentrarse en sus tareas específicas de selección, disciplina y acusación de magistrados, y *de administración* del PJ. No tiene sentido antes de hacer bien lo que le corresponde, que intente disputarle a la Corte el gobierno del PJ. Es necesario avanzar hacia una relación de cooperación madura y equilibrada entre ambas instituciones.

Sobre lo actuado por el CM en relación con la remoción de magistrados

La forma como el CM conduce sus Comisiones de Disciplina y de Acusación ha sido justamente criticada. En lo que hace a la *disciplina* se advierte un fuerte influencia del estamento de los jueces: FORES mismo ha sido víctima de un grave exceso de un magistrado que allanó sus oficinas para corregir un informe desfavorable sobre su juzgado, quien ni siquiera recibió una sanción disciplinaria pues se lo consideró fruto de un exceso de celo. Otro caso: recientemente se ha exculpado a una jueza civil que hacía trabajar como doméstica en su casa a una empleada de su juzgado.

En lo que hace a la Acusación, FORES considera que si el CM hubiera cumplido con su misión muchos jueces hoy no estarían. En algunos casos de remociones como los de GALEANO y MARQUEVICH, sólo se llegó *in extremis* a su separación. Se constata que muchas acusaciones del CM han llegado al JE muy desvaídas. En otro caso, al mismo tiempo que un juez que obtenía el mejor puntaje para un cargo, era acusado por mal desempeño.

Finalmente alarma que en los últimos meses se han ideologizado acusaciones contra jueces entrando a analizar el contenido de las sentencias, provocando legítima inquietud entre los magistrados, afectando su independencia.^{vi} Esta es tal vez la amenaza más grave para los jueces independientes que se vislumbra en el horizonte próximo.

Sobre el Jurado de Enjuiciamiento

Con las salvedades consignadas, FORES considera superior el sistema del JE al anterior sistema de juicio político para juzgar a magistrados. Si bien durante los primeros años el mantenimiento de un tribunal permanente fue extremadamente costoso e injustificado, en estos momentos la situación ha cambiado. Un tribunal *ad hoc*, en estos momentos, no parece ser lo aconsejable. En todo caso, a fin de conservar una línea jurisprudencial que se está afianzando con autoridad, parece como más conveniente mantener la integración y que se lo convoque en cada caso.

Pero insiste en que el éxito de la actuación del JE está relacionado con la buena actuación del CM; si el CM filtra o no hace bien la tarea de la acusación.

Las reformas propuestas al Consejo de la Magistratura

La primera conclusión es que el Proyecto de reformas bajo análisis no corrige los errores que se advierten en la actuación del CM y, en algunos aspectos, agrava la situación.

Sobre la reducción de los integrantes

FORES considera insuficientemente fundada la idea de la reducción de miembros. Coincide con que el número de 20 parece excesivo, pero si se quiere que los consejeros ejerzan personalmente su función, no parece racional reducirlo. El proyecto no dice nada de liberar a legisladores y a los jueces de sus funciones como se consigna párrafos atrás.

Para peor, aumenta proporcionalmente la cantidad de legisladores y los únicos grupos que no reducen su número son los que representan al oficialismo: los dos legisladores por la mayoría en el Senado, los dos diputados por la mayoría en Diputados y el representante del Poder Ejecutivo. Siguen siendo 5, pero ahora sobre 13, no ya sobre 20. Estos cinco representantes del oficialismo le permitirán bloquear cualquier decisión que tenga que tomarse por dos tercios en el Consejo, como la elevación de las ternas de jueces al Ejecutivo o la acusación de un magistrado ante el Jurado de Enjuiciamiento

El desequilibrio

FORES considera muy grave que la pregonada reducción de integrantes no sea proporcional a los sectores representados. El sector político en su conjunto aumenta su peso: pasa de tener 9 miembros sobre 20 (45%) a tener mayoría propia: 7 sobre 13 (54%), conformando el quorum per se.

El hecho de que FORES no apruebe la forma como han actuado jueces y abogados, no cambia su opinión de que el proyecto viola el **equilibrio** que marca el art. 114 de la Constitución^{vii}, entre tres sectores: los órganos políticos provenientes de la elección popular, los magistrados, y los abogados. Tal equilibrio hoy está plasmado en una relación 9-5-4 (9 representantes del sector político, 5 de los jueces y 4 de los abogados). Parece casi imposible sostener cualquier interpretación de la palabra equilibrio entre tres sectores que respalde una distribución 7-3-2 como la que contiene el proyecto.

Sumado a que no incluye la representación de jueces de todas las instancias que pide el art. 114 de la Constitución - no habrá ningún representante de la Corte Suprema - y que lesiona directamente la independencia del Poder Judicial, **el proyecto tal como está redactado no superaría un test de constitucionalidad.**

El avance político se evidencia también cuando los representantes del Congreso y del Poder Ejecutivo sólo podrán ser removidos por quien los designó, ante una recomendación tomada por las tres cuartas partes de los miembros totales del CM.

Parece imposible no visualizar este rebalanceo del poder como un **avance del sector político y del oficialismo en particular sobre la independencia de los jueces.**

Funciones de gobierno

Pareciera que el proyecto mejora la redacción del art. 6º en lo que a atribuciones se refiere, pero es negativo e impropio eliminar al Presidente de la CS como Presidente del CM. No hay fundamentos en el proyecto ni explicación racional para esta innovación.

Es positivo e interesante lo que se dice respecto de la Escuela Judicial.

Sobre los concursos

Como positivo se advierte que los senadores no participan en la comisión de selección pues era una inútil superposición de facultades. Debe evaluarse el que los abogados quedaron afuera de la selección de jueces: quizás pueda aceptarse que

integren el Jurado aunque de todos modos están en el Plenario. En tanto FORES cree que el sistema de concursos de oposición y antecedentes es inferior a la alternativa de realizar la selección a través de un curso en la Escuela judicial, estima que las modificaciones que se proponen en el proyecto no mejoran en esencia el sistema.

Sobre las Comisiones de Disciplina y de Acusación

En este tema, FORES considera.

- es apropiada la fusión de ambas comisiones;
- están poco estudiadas las causales de remoción de magistrados que enuncia el proyecto, que podrían mejorarse notablemente;
- es muy positiva la cláusula que impide juzgar a los jueces por el contenido de las sentencia (salvo en los casos de manifiesta irracionalidad);
- que los expedientes que tramitan ante ellas deben ser de carácter totalmente público, para que la transparencia acote la discrecionalidad y el “cajoneo” de causas.

Las reformas propuestas al Jurado de Enjuiciamiento

FORES se opone a su modificación, justamente ahora que el Jurado está con gran carga de trabajo y ganando prestigio por sus fallos.

Los argumentos a favor de constituir un jurado por 180 días, por sorteo y ad hoc para cada caso son insuficientes y no muestran ventaja alguna. No parece conveniente en ningún escenario que se convoque a un jurado diferente para cada acusado (sorteando entre legisladores, jueces y abogados –nuevamente con mayoría de legisladores, que serían 4 sobre 7, y prohibiendo la repetición de las integrantes) en tanto impide la continuidad de criterios y el asentamiento de líneas de jurisprudencia, que hoy habían comenzado a lograrse.

Un tribunal *ad hoc*, en estos momentos, no parece ser lo aconsejable. Para mantener las ventajas actuales y cumplir los objetivos del proyecto de ley, parece mejor mantener la integración actual y convocarlo caso por caso (es decir, integración permanente, convocatoria ad hoc)

Conclusiones

Por las razones que ha expuesto, FORES considera que la institución del CM es una contradicción en si misma, y el actual proyecto muestra descarnadamente los peligros que encierra haber introducido en nuestro esquema constitucional esta institución.

Bajo tales premisas, FORES considera que el legislador debe esforzarse para superar las incongruencias de la errada reforma constitucional de 1994 y no debería –a riesgo de agravar las deficiencias de esta institución - acentuar la participación de los representantes de los poderes políticos.

FORES considera que el CM está emplazado a reformarse y con este motivo ha comenzado una campaña para ponerlo en ejecución. Sin embargo, este proyecto no es el camino para lograrlo, ya que no da respuesta a prácticamente ninguno de los déficits del actual CM.

En definitiva, FORES considera que el proyecto de ley es inconstitucional: no cumple con los requisitos del art. 114 de la Constitución, viola la división republicana de los poderes al lesionar la independencia judicial y da pie a que el CM pueda crearse con funciones de gobierno, cuando le corresponden a la CS. Un proyecto de reformas al CM debería dejar esto bien aclarado, lo que no parece ocurrir en el que consideramos.^{viii}

Además, el proyecto carece de fundamentos y explicaciones en aspectos cruciales como la reducción del número, el cambio de las proporciones y la eliminación del

Presidente de la Corte Suprema. Sin entrar a juzgar intenciones, por la misma naturaleza de la institución surgiría que daría un excesivo poder al partido gobernante, contradiciéndose con los propósitos de 'autolimitación' en la designación de los jueces que ha pregonado este gobierno.

Buenos Aires, 26 de diciembre de 2005

Alejandra González Rodríguez
Secretario del Comité Ejecutivo

Patricio E. Petersen
Presidente del Comité Ejecutivo

ⁱ LA NACIÓN, Miércoles 25 de Septiembre de 2002 - Editorial "REFORMAR EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA". "... Próximo a cumplir su primer período de cuatro años de gestión, el Consejo de la Magistratura... Se trata de una ocasión oportuna para realizar un balance de lo actuado y puntualizar algunas cuestiones de cara al porvenir. Las positivas expectativas generadas por la creación del Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento, como resultado de la reforma constitucional de 1994, no se han visto reflejadas en los hechos... Es de esperar que en su segundo período de gestión el Consejo revierta los aspectos negativos señalados y se convierta definitivamente en un instrumento útil para elevar la calidad de la Justicia y la independencia de sus magistrados, que es uno de los pasos fundamentales que como sociedad debemos dar para recuperar la República. Las próximas elecciones serán una excelente ocasión para renovar el organismo y mejorar sus prácticas...". Por su parte CLARÍN en un reciente editorial del 17.09.2005 "UN PROBLEMA DEL SISTEMA JUDICIAL" consignaba que "... La actuación de los Consejos de la Magistratura amerita un balance que contribuya a corregir distorsiones..".

ⁱⁱ También modificar Ley 25.488 de reformas al Código de Procedimientos Civiles que acuerda al CM funciones que debe tener la Corte.

ⁱⁱⁱ Para el caso de España, ver Santos PASTOR PRIETO, y Cristina JIMÉNEZ SAVURIDO INFORME SOBRE LA JUSTICIA CIVIL (2004), en http://colegio.juridico.ie.edu/observatorio/detalle_actividad1.asp. "... 12.11. Redefinir el papel del Consejo General del Poder Judicial. El diseño del Consejo General del Poder Judicial es, sin duda, algo de lo más extraño desde el punto de vista de las organizaciones (públicas e incluso judiciales), y difícilmente puede pensarse en algo más desafortunado. El problema principal del Consejo no es el método de elección de los vocales ni quiénes sean los elegidos --aun siendo esta una cuestión manifiestamente mejorable--, sino el diseño institucional del órgano. Bastaría con un presidente y dos vicepresidentes delegados con competencias ejecutivas y responsabilidad ante el Parlamento, con los correspondientes equipos técnicos. Los demás vocales tendrían carácter consultivo. Las competencias debieran limitarse a aquellas cuestiones en las que este tipo de órganos tienen ventajas comparativas, esto es, disciplinarias, de inspección, protección de la función judicial, parte de la formación o formulación de propuestas, e informes en aquello que afecte a la actuación de los jueces, incluyendo, de forma destacada, el establecimiento de criterios de promoción. Sin carácter exclusivo y mediante una mayor objetivación de los criterios y un mayor escrutinio público, podrían formular propuestas de nombramiento de miembros de la alta magistratura, pero no hay razón para que éstos sean decididos por el Consejo, sino propuestos de forma motivada .

^{iv} Aunque no puede dejar de señalarse otros casos, como cuando hace un tiempo se dio la curiosa situación de un juez sometido a acusación (LIPORACE) que investigaba a uno de los Senadores que integraban el CM (ALASINO).

^v LA NACION, editorial citado en nota i "... Como aspecto negativo hay que señalar la recurrente costumbre del Consejo de alterar las calificaciones de los tribunales examinadores sin que para ello esté presente el requisito de "notoria arbitrariedad" que establece el Reglamento de Concursos. Así, de buenas a primeras, candidatos con calificaciones más bajas que las de otros postulantes pasan a ocupar lugares más expectantes en la grilla final. También se sospecha que se han conformado ternas de magistrados mediante el intercambio de favores entre los distintos consejeros. Por ello, la opinión pública percibe que el proceso de selección de jueces permanece aún con un alto índice de "politización" aunque en términos relativos se haya avanzado en transparencia...".

^{vi} Han habido planteos concretos de los Presidentes de la Cámaras Federales del país, al Presidente de la CSN, Dr. Enrique S. PETRACCHI, v. "CAMARISTAS FEDERALES PIDEN TRANSPARENCIA EN LOS JUICIOS POLÍTICOS", v. DiarioJudicial.com, 21Sep05.

^{vii} Artículo 114.- El Consejo de la Magistratura, regulado por una ley especial sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, tendrá a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial. El Consejo será integrado periódicamente de modo que se procure el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal. Será integrado, asimismo, por otras personas del ámbito académico y científico, en el número y la forma que indique la ley...

^{viii} Recordar nuevas atribuciones que le concede la ley 25.488 de reformas al Código de Procedimientos civil.