

Selección y disciplina de jueces y juezas. Notas críticas sobre el Consejo de la Magistratura

Mauro Benente

I. Introducción

La reforma constitucional de 1994 incluyó importantes innovaciones institucionales. Algunas de ellas, como los mecanismos de democracia participativa, el Defensor del Pueblo, la Auditoría General de la Nación, prácticamente no se han puesto en práctica, o sus efectos han sido mucho menos importantes que los deseados y esperados. Otras innovaciones institucionales sí se perciben con nitidez, y entre ellas se puede destacar la jerarquía constitucional de tratados y declaraciones de derechos humanos, la reelección presidencial, la elección directa de los senadores y las senadoras –que además son tres y ya no dos por provincia–, la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, y el Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento. Aquí me enfocaré en estas dos últimas instituciones que, al menos en principio, podemos suponer que han modificado las racionalidades de funcionamiento del Poder Judicial.

El Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento fueron objeto de reflexión a poco de concluirse el proceso de reforma constitucional porque, aunque ya existían en el derecho público provincial, se leyeron como instituciones de la Europa continental que se implantaban en un diseño judicial más parecido al de los Estados Unidos. Luego, en 1997, 2006 y 2013, años en los cuales el Consejo y el Jurado estuvieron en el centro del debate parlamentario, buena parte de las discusiones giraron en torno a la integración de estas instituciones, y a los modos de selección. De todas maneras, más allá de estas grandes discusiones, casi no existen trabajos que hayan focalizado la atención en el funcionamiento de ambas instituciones.

El Consejo de la Magistratura, regulado en el artículo 114 de la Constitución Nacional, se incluyó en el diagrama institucional con el objetivo de quitarle a la Corte Suprema de Justicia de la Nación las funciones administrativas y disciplinarias sobre el Poder Judicial. Se estructuró en vistas de modificar los mecanismos de designación y remoción de jueces y juezas, y comenzó a funcionar en el mes de noviembre de 1998, luego que la Ley N° 24937, sancionada el 10 de diciembre de 1997, estableciera su primera estructura de funcionamiento. Por su lado, el Jurado de Enjuiciamiento, que decide sobre la remoción o la confirmación en los cargos de los/as acusados, se encuentra regulado por el artículo 115 de la Constitución Nacional, y por la mencionada Ley N° 24937. Esta ley fue reformada en febrero de 2006 con la sanción de la Ley N° 26080, y la Ley N° 26855, sancionada el 6 de mayo de 2013, también incluyó importantes transformaciones en el funcionamiento y en la elección de los miembros del Consejo, pero fue declarada inconstitucional –no en su totalidad, pero sí en partes sustanciales– por la Corte Suprema de Justicia de la Nación al mes siguiente, el 13 de junio de 2013.¹

¹ CSJN, “Rizzo, Jorge Gabriel (apoderado Lista 3 Gente de Derecho) s/ acción de amparo c. Poder Ejecutivo Nacional, ley 26.855, medida cautelar (Expte. N°3034/13)”. Por su parte, el 19 de noviembre de 2015, algunos aspectos de la Ley N° 26080 fueron declarados inconstitucionales por la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, y actualmente la causa se está tramitando en la Corte Suprema. Conf. la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, “Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires y otro c/E. N. – Ley 26.060 –

De acuerdo con la Ley N° 26080, el Consejo está integrado por trece miembros: tres jueces/zas, tres representantes de la Cámara de Senadores, tres representantes de la Cámara de Diputados, dos representantes de los/as abogados/as matriculados/as, un/a representante del ámbito académico y un/a representante del Poder Ejecutivo nacional. La actual integración representa una disminución respecto de la prevista por la Ley N° 24937, que había estructurado un Consejo con veinte miembros: el presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; cuatro jueces/zas, cuatro representantes de la Cámara de Diputados de la Nación, cuatro representantes del Senado de la Nación, cuatro representantes de los/as abogados/as, dos representantes del ámbito académico y un/a representante del Poder Ejecutivo. Por su parte, para su funcionamiento, el Consejo se encuentra dividido en cuatro comisiones: Administración y financiera, Disciplina y acusación, Selección de magistrados y escuela judicial, Reglamentación. Finalmente, también de acuerdo con lo estipulado por la Ley N° 26080, el Jurado de Enjuiciamiento está conformado por siete integrantes: dos jueces/zas de Cámara, uno del fuero federal del interior de la República y otro/a de la Capital Federal; dos senadores/as; dos diputados/as y un abogado/a. Los miembros se eligen por sorteo semestral a realizarse en diciembre y julio de cada año, entre las listas de representantes de cada uno de los sectores.

En este trabajo no analizaré todas las funciones que tiene el Consejo de la Magistratura, sino que me concentraré en dos aspectos, que son los que considero más relevantes: la selección de jueces y juezas y el proceso para sancionarlos/as y/o destituirlos/as, aspecto para el que también revisaré, con menos detalle, el funcionamiento del Jurado de Enjuiciamiento. En general, no trabajaré con los textos publicados por académicos y académicas sobre el asunto, sino que optaré por el análisis de reglamentos y la construcción de ciertos datos sobre la labor del Consejo y el Jurado.²

II. Selección y perfiles de jueces y juezas

En un sistema de democracia representativa, los mecanismos de selección de autoridades políticas merecen una especial atención. Según creo, no debemos reducir la democracia a la democracia representativa o, dicho de otro modo, no debemos reducir la democracia a una mera competencia entre élites que disputan el voto. Más bien, hay que apuntar a que la democracia representativa sea lo más democrática posible, a que se institucionalicen espacios de democracia autogestionada y, por ello, que la democracia sea lo menos representativa y más democrática posible. Pero incluso dentro de la matriz representativa, la discusión sobre los sistemas de elección de autoridades políticas debe estar en el centro de nuestra atención. Siempre es posible hacer más democrática esa elección, y siempre es posible que más espacios estén sujetos a elección popular. De todas maneras, en el caso del Poder Judicial, nos encontramos frente a una regla que debería ser una extremísima excepción: los jueces y las juezas no se eligen democráticamente. Esta extrema excepción devenida en regla, hace que debamos ser más rigurosos y exigentes con los mecanismos de selección y nombramiento de los magistrados y magistradas. Como jueces y juezas son una excepción a la regla democrática basada en la elección popular, entiendo que debemos ser

Dto. 816/99 y otros s/proceso de conocimiento”.

² En general, los datos que mencionaré fueron contruidos y sistematizados a partir de resoluciones y expedientes que se tramitan en el Consejo y en el Jurado, en el marco del Laboratorio de Estudios sobre Administración del Poder Judicial de la Universidad Nacional de José C. Paz.

más puntillosos en nuestro análisis y más implacables en nuestras críticas.

De acuerdo con el diseño institucional de la Constitución de 1853, los/as magistrados/as eran elegidos/as por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado de la Nación, mecanismo que se mantiene luego de la reforma constitucional de 1994, pero para jueces/zas inferiores a la Corte Suprema de Justicia de la Nación se requiere una previa intervención del Consejo de la Magistratura: el Consejo debe elaborar una terna de candidatos/as, entre los/as cuales el/la presidente/a debe escoger uno/a para ser sometido al Senado. La terna se confecciona luego de un proceso de selección que incluye un concurso de oposición, antecedentes y una entrevista con los/as postulantes/as.

Tal como desarrollaré más adelante, el sistema de pruebas de oposición y antecedentes es de suma importancia, porque define el perfil de juez o jueza que, de alguna manera, luego conformará la terna. Más allá de que sea el Poder Ejecutivo el que envíe el pliego al Senado, qué se evalúa en la prueba de oposición y cuáles antecedentes se tienen en cuenta, son aspectos que moldean los contornos de los magistrados y las magistradas, estilizan un modelo de juez o jueza, y por ello se trata de asuntos de especial relevancia.

La aprobación de los concursos y la elevación de las ternas es atribución del plenario del Consejo de la Magistratura, y para adoptar estas decisiones se necesita de la mayoría especial de los dos tercios de los miembros presentes (art. 13, inc. c de la Ley N° 24937 y modificatorias). Más allá de esta aprobación final, que es fundamental, gran parte del trámite es llevado adelante por la Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial, que está integrada por: los/as tres jueces/zas que integran el Consejo, los/as tres diputados/as, el/la representante del Poder Ejecutivo y el/la representante del ámbito académico y científico (art. 12 de la Ley N° 24937 y modificatorias). De la Comisión de Selección no participan los/as tres senadores ni los/as dos representantes de los/as abogados/as.

Una parte importante del funcionamiento de los concursos, las evaluaciones y el proceso de conformación de ternas, se encuentra en reglamentaciones que dicta el propio Consejo,³ pero la ley estipula los siguientes parámetros:

- a- En la convocatoria al concurso, se debe publicar la fecha de las pruebas de oposición y la integración del jurado que realizará la evaluación.
- b- A propuesta de la Comisión de Selección y Escuela Judicial, de modo periódico, el plenario del Consejo debe elaborar listas de jurados para cada especialidad. El Reglamento de Concursos Públicos de Oposición y Antecedentes para la Designación de Magistrados del Poder Judicial de la Nación [en adelante Reglamento de CPOADMJPJN], aclara que las listas deben integrarse por abogados/as que sean profesores/as titulares, asociados/as y adjuntos/as regulares, eméritos/as o consultos/as de derecho, de cada especialidad y de áreas generales, designados/as por concurso en universidades públicas nacionales, que además deben contar con los requisitos exigidos para ser integrantes del Consejo.
- c- De la lista de jurados, la Comisión debe sortear cuatro integrantes que, de acuerdo con el Reglamento de CPOADMJPJN, al menos un/a debe revestir la calidad de juez

³ El Reglamento de Concursos Públicos de Oposición y Antecedentes para la Designación de Magistrados del Poder Judicial de la Nación fue aprobado por la Resolución N° 7/14 del plenario del Consejo y modificado por las resoluciones N° 95/15 y N° 235/18. El primer Reglamento había sido aprobado por la Resolución N° 288/02 y modificado por las resoluciones N° 367/02, 203/03, 333/03, 52/04, 580/06, 331/07, 350/07 y 47/08; y el segundo Reglamento había sido aprobado por Resolución N° 614/09 y modificado por las resoluciones N° 36/11, 84/11 y 181/12.

- o jueza y otro/a provenir de una universidad pública.
- d- La prueba de oposición debe ser igual para todos/as los/as postulantes, y “versar sobre temas directamente vinculados a la función que se pretenda cubrir y evaluará tanto la formación teórica como la práctica” (art. 13, Ley N° 24309 y modificatorias).
 - e- El jurado debe tomar el examen y calificar las pruebas de oposición, mientras que la Comisión es la facultada para evaluar y asignar los puntajes de los antecedentes. Las calificaciones deben ser informadas a los/as interesados/as, quienes tienen derecho a impugnar, y la Comisión de Selección es la facultada para resolver las impugnaciones.
 - f- Sobre la base de las calificaciones de la prueba de oposición, los antecedentes y de una entrevista personal mantenida con los/as postulantes, la Comisión debe elevar al plenario un orden de prelación.
 - g- Una vez recibido el dictamen de la Comisión, el plenario del Consejo debe convocar a audiencia pública, al menos, a los/as integrantes de la nómina propuesta. Allí se debe evaluar la idoneidad, aptitud funcional y vocación democrática de los/as aspirantes.
 - h- Teniendo en cuenta el dictamen de la Comisión, y los resultados de la audiencia pública, el plenario debe decidir, con la mayoría absoluta de sus miembros, acerca de la aprobación del concurso y, en este caso, remitir al Poder Ejecutivo la terna vinculante de candidatos/as.
 - i- Si el Senado de la Nación rechaza el pliego del/la candidata/a enviado por el Poder Ejecutivo, se debe convocar a un nuevo concurso para cubrir la vacante.

II. a. Evaluación de antecedentes

En la reunión de la Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial, posterior a la realización de la prueba de oposición, debe sortearse al/la consejero/a responsable de la evaluación de antecedentes entre quienes se hubieran presentado al examen escrito. El extensísimo artículo 35 del Reglamento de CPOADM PJN estipula el sistema de calificación de los antecedentes, con distintos puntajes y diversos sistemas de puntuación de acuerdo a los cargos a concursar. Los antecedentes deben ser calificados sobre un sistema máximo de 100 puntos y la primera clasificación distingue entre: 1. antecedentes profesionales, que cubren hasta 70 puntos; 2. antecedentes académicos, que alcanzan hasta 30 puntos.

Dentro de los antecedentes profesionales, se reconocen los siguientes aspectos, con sus respectivos puntajes máximos: 1.a trayectoria, hasta 30 puntos; 1.b especialidad, hasta 40 puntos.

Dentro de la trayectoria, se tienen en cuenta:

1.a.1 Los antecedentes en el Poder Judicial o en el Ministerio Público, y se califica en función del cargo desempeñado y la antigüedad. A modo de ejemplo, para los concursos a juez/a de Primera Instancia –para juez/a de Cámara o de Casación, los puntajes son distintos–: ser empleado/a suma 1 punto por año; ser secretario/a de Primera Instancia suma 2 por año durante los primeros cinco años de antigüedad, y 2,5 puntos a partir del quinto año y hasta el décimo año; ser magistrado/a de Primera Instancia suma 3 puntos por año.

1.a.2 Antecedentes en el “ejercicio privado de la profesión, y/o desempeño de

funciones públicas, y/o la actividad académica y/o la actividad científica” (art. 35 I.b del Reglamento de CPOADMJPJN). Aquí aparecen mezclados distintos tipos de “antecedentes” y el criterio a evaluar es exclusivamente la antigüedad, sin tenerse en cuenta el cargo ocupado. A modo de ejemplo, para un concurso de juez/a de Primera Instancia: los primeros años de antigüedad suman 1,5 puntos por año; entre los tres y cinco años, suman 1,75 puntos, y entre los cinco y los diez años suman 2 puntos, sin distinción en cuanto a si esa antigüedad es como litigante particular, profesor/a titular de una universidad pública o investigador/a del CONICET. Pero además de que no se realizan estas distinciones, estas trayectorias tienen menos puntaje en los antecedentes en el Poder Judicial o el Ministerio Público: por ejemplo, a partir del quinto año, un/a secretario/a de Primera Instancia suma 2,5 puntos por año, mientras que un/a investigador/a del CONICET, con la antigüedad, suma 2 por año.

Por su parte, dentro del apartado relativo a la especialidad, se observa:

1.b.1 El tiempo desempeñado en cargos que estén vinculados con el área cargo a concursar.

1.b.2 No se tienen en cuenta los cargos y las jerarquías. De esta manera, para un concurso a juez/a de Primera Instancia, suman 20 puntos por 2 años de antigüedad en la especialidad requerida, independientemente de que esos años sean de funcionario/a judicial, abogado/a litigante, profesor/a titular concursado en una universidad nacional o investigador/a del CONICET. Que el puntaje por especialidad no tenga en cuenta el tipo de cargo no es un aspecto menor, puesto que no tienen el mismo rigor las evaluaciones para el ingreso y permanencia al CONICET que el acceso a cargos de funcionario/a judicial, mientras que en el ejercicio de la profesión litigante no hay exámenes.

Finalmente, los 30 puntos que acreditan los antecedentes académicos, se distribuyen de la siguiente manera:

2.a Publicaciones (hasta 10 puntos): se otorgan hasta 3 puntos por libro en calidad de autor/a sobre la especialidad y hasta 1,5 puntos si es de otra materia; hasta 0,5 puntos por artículo si es de la especialidad y hasta 0,25 si no lo es. En este apartado llama la atención que no se valore la publicación en revistas indexadas, que suele ser de lo más tenido en cuenta en los ámbitos científicos rigurosos.

2.b Docencia (hasta 10 puntos): a diferencia del rubro trayectoria, en este apartado – que otorga un tercio del puntaje que la trayectoria– sí se tiene en cuenta el cargo docente ocupado: siendo que un puesto de titular concursado suma hasta 10 puntos y uno de auxiliar hasta 3. En todos los casos se debe acreditar una antigüedad mínima de dos años, pero a diferencia del sistema de la trayectoria y la especialidad, superado ese plazo mínimo, el tiempo en el cargo no es una variable a tener en cuenta.

2.c Posgrados (hasta 10 puntos): en este rubro, el sistema de puntaje no es tan cristalino ni detallado. Se consideran hasta 10 puntos por el título de doctor/a, y si se finaliza el ciclo formativo de la Escuela Judicial se asignan 8 puntos. De esta manera, en un escenario de escasa claridad, no parece muy prudente asignar casi el mismo puntaje a un título de doctor/a que a un ciclo formativo.

Este sistema de calificaciones moldea y estimula un tipo muy particular de juez o jueza, que analizaré luego que detalle las características de la prueba de oposición.

II. b. La prueba de oposición

Además de la calificación de los antecedentes, de la decisión de qué cuenta y qué no cuenta como mérito y cuáles méritos son más valorados que otros, la otra variable que condiciona el perfil de juez o de jueza es aquella que define qué se evalúa y qué no se evalúa en la prueba de oposición. Sobre la prueba de oposición, la Ley N° 24937 (y sus modificatorias) casi no brinda directivas, solamente menciona que debe ser escrita –anteriormente también tenía una parte oral– y que deben evaluarse aspectos teóricos y prácticos (art. 13 A.3). Por su parte, el artículo 31 del Reglamento de CPOADMJPJN articula la evaluación de estos aspectos prácticos y teóricos en la proyección de una sentencia o una resolución. Es el jurado el órgano encargado de confeccionar el temario de la prueba escrita, que debe ser informado a los/as aspirantes con 7 días hábiles de anticipación. El jurado también debe calificar la evaluación sobre 100 puntos, y si no hubiera acuerdo en el puntaje, debe surgir del promedio de las calificaciones que efectúe cada uno/a de sus integrantes.

En la evaluación a través de una prueba escrita, hay numerosos aspectos que quedan fuera: cualidades para formar equipos de trabajo, habilidades de trabajo en equipo, capacidades para preguntar y repreguntar –importante para procesos orales–, habilidades de redacción y escritura para que las sentencias no sean crípticas, entre otros. De todas maneras, qué contenidos se evalúan y cuáles no en el examen escrito, también definen los perfiles de jueces y juezas, y sobre ello creo que es posible realizar una revisión crítica.

Más allá de las particularidades que puedan tener los fueros penales, civiles, comerciales, laborales, administrativos y electorales, los juzgados y tribunales resolverán casos en un país atravesado por múltiples injusticias. Más allá del fuero y la instancia, el contexto de injusticias estructurales rodeará a todos y cada una de las controversias que resolverán los jueces y las juezas. Si bien es un tema ampliamente discutido en la teoría política contemporánea, al menos en principio y analíticamente, las situaciones de injusticias podrían reordenarse en injusticias de redistribución e injusticias de reconocimiento. Las primeras se vinculan con situaciones injustas en términos de distribución de bienes materiales –ingresos y riquezas–, las segundas se encuentran relacionadas con el menosprecio a ciertas prácticas identitarias o formas de vida. En principio, podríamos decir que la injusticia en la distribución de bienes materiales se resuelve con la igualdad en la distribución, mientras que la injusticia en el reconocimiento, se soluciona con el reconocimiento de las diferencias y el respeto por los distintos modos de vida. Finalmente, para cerrar este párrafo más conceptual, es importante tener en cuenta que las injusticias por redistribución y por reconocimiento operan de modo simultáneo en buena parte de los grupos sociales, y se retroalimentan –aunque ninguna es, necesariamente, causa ni consecuencia de la otra–.⁴

Teniendo en cuenta lo anterior, es interesante analizar si en los temarios de las evaluaciones se incluyen aspectos vinculados a la injusticia por redistribución y/o por reconocimiento. Dicho en otros términos, cobra relevancia indagar si los/as aspirantes jueces y juezas son evaluados y evaluadas respecto del contexto de injusticias en el que impartirán justicia. Para revisar este asunto, en el marco del Laboratorio de Estudios sobre Administración del Poder Judicial, hemos analizado los temarios de las pruebas de oposición, para lo cual operativizamos el concepto de redistribución y reconocimiento mediante un indicador

⁴ Sobre la distinción entre injusticias por redistribución y por reconocimiento, sin que unas deriven de las otras, pero se retroalimenten de modo negativo, ver Fraser (2003, 2010).

jurídico y otro conceptual. Con el indicador jurídico revisamos si se incluye en los temarios el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (vinculado a la injusticia por redistribución), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer –también conocida como Convención Belém do Pará– y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (vinculadas a la injusticia por reconocimiento). Los indicadores conceptuales los hemos denominado perspectiva de clase y perspectiva de género, y no han sido elaborados de modo tan cerrado ni tan taxativo. Para la perspectiva de clase –indicador de la injusticia por redistribución–, revisamos si en el temario se incluyen asuntos vinculados a pobreza, indigencia, coeficiente de Gini, grupos en condición de vulnerabilidad, problemas de acceso a servicios públicos básicos. Por su parte, para construir el indicador de la perspectiva de género –vinculado a la injusticia por reconocimiento–, rastreamos si los temarios incluían alguno de estos asuntos: violencia contra las mujeres, géneros e identidades sexuales disidentes; protección de grupos vulnerables; brecha salarial; techo de cristal y piso pegajoso. Al construir estos indicadores conceptuales, indagamos no la regulación jurídica de estos asuntos, sino su inclusión en tanto categoría social, económica y política.⁵

Es importante destacar que, en el marco del Laboratorio, hemos construido los indicadores jurídicos y conceptuales pensando en que son temas que deberían ser oblicuos a cualquier caso judicial. En Argentina toda controversia judicial se resuelve en un contexto atravesado por injusticias de redistribución y reconocimiento, y aquello que, entiendo, resulta de relevancia, es si el sistema de evaluación incentiva las aproximaciones jurídicas y conceptuales sobre las injusticias por redistribución y por reconocimiento. Dicho de otra manera, se trata de indagar si el perfil del juez o jueza esperado es un perfil situado, que conozca el contexto de injusticias por redistribución y reconocimiento y tenga las herramientas conceptuales y jurídicas para abordarlas o, más bien, se trata de un modelo de juez/a que resuelva sus casos con independencia de ese contexto. Para lograr nuestro cometido, hemos analizado los temarios que fueron publicados del 19 de octubre de 2010 al 22 de octubre de 2018, y de los 144 temarios que han sido indagados, los resultados son los siguientes:

- Solamente en 3 concursos se incluyó el PIDESC.⁶
- En ningún concurso se evaluaron los alcances de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, mientras que en 2 concursos sí se incluyó en el temario la Convención de Belém do Pará.⁷
- En 8 temarios apareció la perspectiva de género.⁸

⁵ Por ejemplo, el asunto de la indigencia tiene su tratamiento jurídico en el PIDESC, pero en la variable conceptual quisimos revisar si los y las aspirantes a jueces y juezas son evaluados y evaluadas por su conocimiento acerca de cómo se configura una situación de indigencia, cuáles son sus problemas en términos económicos, sociales, culturales, etc. De la misma manera, para construir el indicador de la perspectiva de género, hemos excluido aspectos que generalmente están vinculados a la violencia de género, pero se incluyen en el temario bajo su formulación jurídica, como es el caso del delito de trata de personas con fines de explotación sexual.

⁶ Concurso 314, para ocupar un cargo en el Juzgado Federal de General Roca; Concurso 404, para ocupar un cargo en el Juzgado Federal de Mendoza; y Concurso 413, para ocupar un puesto en la Cámara Nacional Civil y Comercial Federal de la Capital.

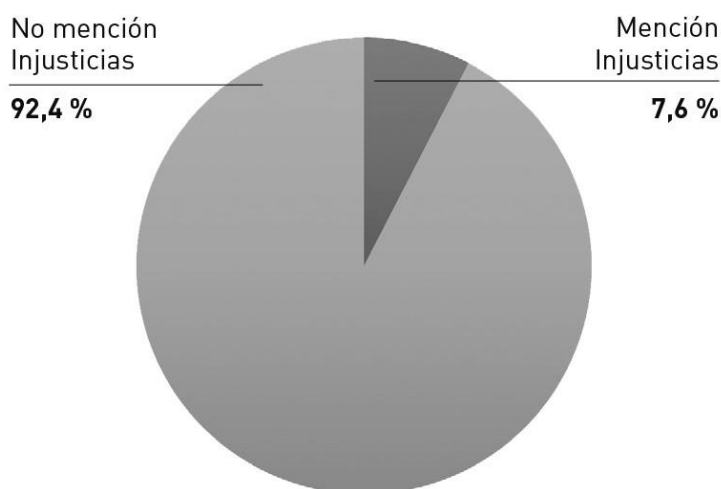
⁷ Concurso 369, para ocupar un cargo en la Cámara Nacional Civil; y Concurso 413, para ocupar un cargo en la Cámara Nacional Civil y Comercial Federal de la Capital.

⁸ Concurso 267, para ocupar un cargo en el Juzgado Nacional de Ejecución Penal N° 1 de la Capital Federal;

- Solamente en un concurso se incluyó como tema la perspectiva de clase.⁹

De acuerdo con estos resultados, de 144 temarios que fueron publicados desde el 19 de octubre de 2010 hasta el 22 de octubre de 2018, en 133 (92,36%) no se evaluaron cuestiones vinculadas a injusticias por redistribución y por reconocimiento. Asimismo, es importante destacar que en los 10 concursos que sí se evaluaron, lo que representa solo algo más del 7% de los concursos, en 3 casos se incluyeron 2 de los indicadores (Concursos 369, 393 y 413).¹⁰

Gráfico 1. Injusticias por redistribución y/o reconocimiento en los temarios de concursos (2010-2018)



Fuente: Laboratorio de Estudios sobre Administración del Poder Judicial (2019).

La omisión de la evaluación de los temas vinculados a injusticias por redistribución y/o reconocimiento, tanto en su faz más conceptual como en sus aspectos más jurídicos, no solamente es una debilidad de los jurados –que son los que estructuran los temarios–, sino también del propio Consejo de la Magistratura y hasta del Congreso de la Nación. Esto es así porque la evaluación de estas injusticias podría estipularse tanto en la ley que regula el Consejo como en el Reglamento de CPOADMJPJN dictado por el Consejo. Por otra parte, aunque este no será motivo de desarrollo, la inclusión de los temarios de perspectivas vinculadas a las injusticias por redistribución y reconocimiento debería traducirse en un jurado no conformado exclusivamente por abogados/as.

Concurso 367, para ocupar un cargo en el Tribunal Oral en lo Criminal; Concurso 369, para ocupar un cargo en la Cámara Nacional Civil; Concurso 306, para ocupar un cargo en los Tribunales Orales en lo Criminal; Concurso 365, para ocupar cargos en juzgados nacionales de Primera Instancia del Trabajo; Concurso 366, para ocupar cargos en los tribunales orales en lo Criminal de La Plata; Concurso 400, para ocupar un cargo en el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil N° 26; y Concurso 393, para ocupar una vacante en la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata.

⁹ Concurso 393, para ocupar un cargo en la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata.

¹⁰ Para un análisis más detallado de los temarios, ver Laboratorio de Estudios sobre Administración del Poder Judicial (2019: 41-46 y Anexo 1).

II. c. La entrevista personal

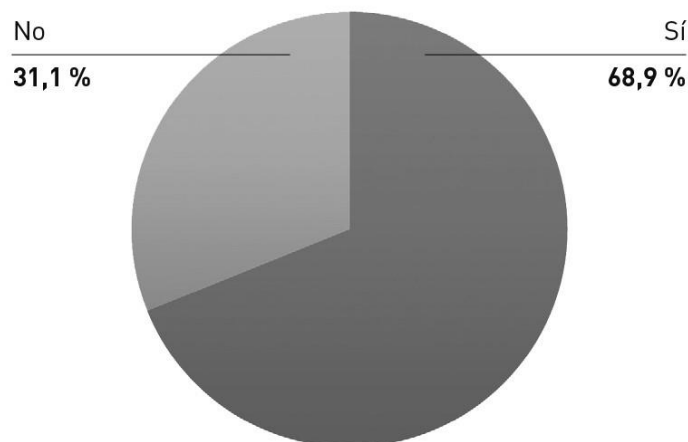
Corregida la prueba de oposición y finalizado el proceso de calificación de los antecedentes, la Comisión de Selección y Escuela Judicial debe realizar un primer orden de mérito. Se trata de un orden de (¿)mérito(?) en el cual uno de los aspectos más relevantes es la antigüedad en la estructura judicial o del Ministerio Público, y la evaluación escrita se limita a revisar la reproducción de contenidos estrictamente legales. Ahora bien, es importante tener en cuenta que este dudoso orden de mérito –dudoso por el exagerado puntaje asignado al paso del tiempo y los límites de los temas a evaluar en la prueba escrita– puede ser modificado por la entrevista personal.

De acuerdo con el artículo 40 del Reglamento de CPOADMJPJN, la Comisión debe convocar para una entrevista personal, como mínimo, a los/as postulantes que se hubiesen ubicado en los primeros seis lugares del orden de mérito resultante de las pruebas de oposición y antecedentes. La entrevista tiene por objeto

valorar su [la del/la postulante] motivación para el cargo, la forma en que desarrollará eventualmente la función, sus puntos de vista sobre los temas básicos de su especialidad y sobre el funcionamiento del Poder Judicial, su criterio respecto de la interpretación de las cláusulas de la Constitución Nacional y de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los casos que versan sobre control de constitucionalidad, así como de los principios generales del derecho. También serán valorados sus planes de trabajo, los medios que propone para que su función sea eficiente y para llevar a la práctica los cambios que sugiera, sus valores éticos, su vocación democrática y por los derechos humanos (art. 41 del Reglamento de CPOADMJPJN).

Finalizada la entrevista, que debe ser pública, la Comisión tiene que aprobar la terna de candidatos/as con un orden de prelación. El resultado de la entrevista, que no otorga un puntaje específico, puede cambiar el orden de mérito que se había establecido con la evaluación de antecedentes y la prueba de oposición. De esta manera, el orden meritocrático –incluso con todas las dudas respecto de esos méritos– puede alterarse en función de la entrevista. En este sentido, de los 45 dictámenes emitidos desde enero de 2013 hasta diciembre de 2016 por la Comisión de Selección y Escuela Judicial en los que se informaba la realización de la entrevista y se confirmaba o alteraba el orden de mérito, en 31 de ellos, es decir, en el 68,8% de los casos, en más de 2 de cada 3 concursos el orden de mérito fue modificado luego de la entrevista personal.

Gráfico 2. Modificaciones del orden de mérito postentrevista personal (2013-2016)



Fuente: Laboratorio de Estudios sobre Administración del Poder Judicial (2019).

Si releemos el artículo 41 del Reglamento de CPOADMJPJN observamos que los criterios a evaluar en la entrevista se vinculan, por una parte, con aspectos relacionados al funcionamiento del Poder Judicial, el conocimiento de la Constitución Nacional y otros aspectos generales del sistema jurídico; y, por otra parte, con planes de trabajo a desarrollar, vacación democrática y respeto por los derechos humanos. Tal como se advierte, la primera parte de los aspectos a ser tenidos en cuenta se superpone con aquello que se evalúa en la prueba de oposición escrita, y lo curioso es que estas son las razones que (supuestamente) motivan el cambio de orden de mérito postentrevista. En los 31 dictámenes que se modifica el orden de mérito, se enuncian los fundamentos que sustentan la decisión, que en general se vinculan a: el conocimiento del Poder Judicial y del cargo a ocupar; el compromiso con la gestión judicial; la solvencia en el conocimiento técnico y el destacable manejo de la doctrina y la jurisprudencia; la experiencia en cargos inferiores – variable evaluada y muy relevante en el apartado de antecedentes–. Asimismo, también se enuncian razones genéricas, difícilmente corroborables y cuantificables, tales como: solidez y claridad en las exposiciones, sentido común y prudencia, uso y organización adecuada del tiempo en las respuestas, gran motivación para ocupar el cargo concursado. De esta manera, la entrevista cambia un orden de prelación construido sobre criterios (¿)meritocráticos(?) utilizando, paradójicamente, variables muy similares a las que ya habían sido analizadas para armar tal orden. La entrevista parece reiterar una lógica similar a la prueba de oposición y en menor medida un examen de antecedentes, pero sus resultados ya no se encuentran tasados (como sucede con la evaluación de antecedentes), ni se realiza una corrección de modo anónimo (como ocurre con la prueba de oposición).

III. (Falta de) criterios de selección de jueces y juezas

El proceso de selección se encuentra marcado por un sistema de evaluación que privilegia la antigüedad en cargos similares (aunque inferiores a los concursados), antigüedad que se valora sin más, por lo que su meritocracia es discutible. Además, la prueba de oposición descuida revisar los conocimientos en cuestiones vinculadas a las injusticias por redistribución y reconocimiento –tanto en un plano conceptual como en una dimensión jurídica–. Finalmente, en dos tercios de los casos, los resultados de la calificación de

antecedentes y prueba de oposición son modificados con criterios bastante discrecionales que, paradójicamente, invocan aspectos que ya habían sido calificados.

Con anterioridad a la instauración del Consejo de la Magistratura, la selección que realizaba el Poder Ejecutivo al enviar al Senado un pliego con un/a candidato/a para ocupar el cargo de juez/a no se sustentaba en ningún criterio preciso. Esto no implicaba que todas y cada una de las selecciones se realizaran de modo arbitrario, pero el Poder Ejecutivo podía escoger distintos criterios según tal o cual nombramiento. Con la incorporación del Consejo de la Magistratura y la implementación de los concursos públicos de antecedentes y oposición, podríamos esperar –o exigir– la puesta en práctica de una serie precisa de criterios que, a su vez, estilizan un modelo de juez o jueza que se pretende incorporar a la estructura judicial. Ahora bien, de una lectura de los reglamentos y prácticas del Consejo, la conclusión indica que los criterios precisos no resultan atractivos y que el sistema no garantiza que los/as ternados sean los mejores/as, incluso teniendo en cuenta esos criterios poco atractivos.

Al afirmar que los criterios precisos no resultan atractivos, reitero los problemas que tiene reducir los antecedentes a la mera antigüedad en un cargo al interior de la estructura del Poder Judicial o del Ministerio Público. El exagerado peso que tiene la antigüedad en cargos que no tienen mecanismos de rendición de cuentas ni exámenes periódicos hace del mero transcurso del tiempo la variable más importante en el puntaje de los antecedentes. Asimismo, la prueba escrita impide calificar otros aspectos de la labor judicial, a la vez que la dimensión escrita se reduce a la elaboración de una sentencia o una resolución, sin la menor evaluación sobre aspectos vinculados a las injusticias por redistribución y por reconocimiento. De esta manera, el criterio que prima en el proceso de selección es el de contar con mucha antigüedad en un cargo similar al concursado y hacer una prueba escrita bastante parecida a la labor cotidiana desempeñada en ese cargo.

El criterio mencionado, de alguna manera, supone una mera reproducción de lo existente. Implica, siempre con matices y algunas grietas, que los cargos concursados sean ocupados por aspirantes que tienen una larga trayectoria en puestos similares. Pero el sistema ni siquiera garantiza que quienes conforman la terna sean, usando este pobre criterio, los/as mejores. Eso es así porque, al menos de la muestra analizada, en más de los dos tercios de los casos la entrevista con el Consejo modifica el orden de mérito resultante de los antecedentes y las evaluaciones. De esta manera, entonces, el actual sistema solo garantiza que los/as ternados tengan aprobado un examen pobre en sus dimensiones de análisis, e incentiva a –aunque, dada las modificaciones postentrevista no garantiza– que cuenten con experiencia en un cargo similar. En términos comparativos con lo que sucedía antes de 1994, el sistema es algo más interesante. Pero solo algo más interesante.

La revisión crítica sobre los mecanismos de selección tenía como punto de partida un aspecto sino preocupante, al menos inquietante: en un sistema democrático, jueces y juezas no son elegidos/as popularmente. Pero, esta revisión tiene una continuidad, tanto o más inquietante, que será abordada a continuación: magistrados y magistradas no rinden cuentas ante la ciudadanía y no pueden ser removidos/as por decisión popular. Es a partir de este inquietante punto de partida, y esta inquietante continuidad, que cobra relevancia analizar cuáles son los mecanismos de rendición de cuentas de cargos que no son elegidos democráticamente y que son prácticamente vitalicios.

IV- Disciplina y remoción de jueces y juezas

La Constitución de 1853 contemplaba que jueces y juezas fueran vitalicios/as en sus cargos y que solo podían ser destituidos/as mediante juicio político. Este mecanismo institucional implicaba que la Cámara de Diputados acusara a los/as magistrados/as por alguna de estas tres causales: mal desempeño, delito en ejercicio de las funciones o crímenes comunes. Luego de esta acusación, el Senado era el encargado de destituir al/la acusado/a o confirmarlo/a en su cargo. El juicio político era un mecanismo bastante costoso en términos institucionales, y requería mayorías agravadas: la Cámara de Diputados debía acusar con los dos tercios de los miembros presentes y la Cámara de Senadores destituir con la misma mayoría. Con la reforma constitucional de 1994 se estipuló que los jueces que cumplieran 75 años debían contar con un nuevo nombramiento,¹¹ y el mecanismo del juicio político se mantenía solamente para los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, pero para los/as de instancias inferiores intervenían el Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento. Por su parte, con anterioridad a la reforma de 1994, jueces y juezas solo podían ser sancionados/as disciplinariamente por alguna de sus instancias superiores: era la propia estructura judicial la que tenía la potestad sancionatoria respecto de sus integrantes. A partir de la reforma, el Consejo de la Magistratura tiene atribuciones disciplinarias sobre jueces y juezas, competencia que antes de la reforma de 1994 era exclusiva de la Corte Suprema, y que permite advertir, apercibir y multar a los/as magistrados/as con hasta el 50% de sus salarios. En lo que sigue reseñaré algunos aspectos del proceso de destitución de jueces y juezas, y luego revisaré críticamente los restantes mecanismos disciplinarios.

IV-a. Destitución de jueces y Jurado de enjuiciamiento

El Consejo de la Magistratura puede acusar y suspender a jueces y juezas por mal desempeño, delito en el ejercicio de las funciones o crímenes comunes. La facultada para tramitar las denuncias que recaen sobre jueces y juezas es la Comisión de Disciplina y Acusación, que desde el inicio de funciones emitió 44 dictámenes con acusaciones por mal desempeño y/o delito en el ejercicio de las funciones, de los cuales 36 fueron aprobados por el plenario del Consejo de la Magistratura, mientras que 8 fueron rechazados. Por su parte, el órgano encargado de remover o confirmar en el cargo a los/as acusados/as es el Jurado de Enjuiciamiento.

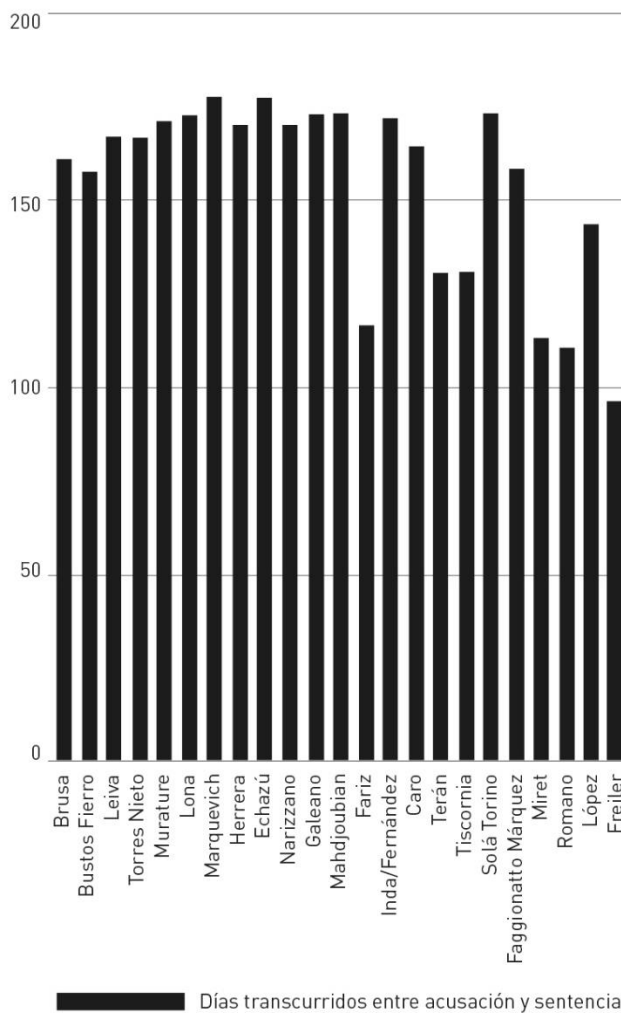
En principio, el desarrollo del proceso en el Jurado de Enjuiciamiento no supone un tratamiento prolongado, puesto que el máximo estipulado es de 105 días (en ningún caso la ley aclara si se trata de días hábiles). Una vez presentada la acusación por parte del Consejo, se brinda al/la magistrado/a un plazo de 10 días para contestarla, tras lo cual se abre un período de 30 días para producir prueba, que se puede extender 15 días más. Finalizado el período de producción de pruebas, tanto el representante del Consejo de la Magistratura que acuse como el/la magistrado/a deben producir un informe final en un plazo que no puede exceder los 30 días. Producidos los informes finales, el Jurado debe resolver en un plazo no mayor a 20 días.

En ninguno de los casos tramitados por el jurado el plazo máximo de 105 días fue cumplido: el trámite que más se acercó fue el sustanciado contra el juez Romano, que duró

¹¹ La reforma de 1994 dispuso, en el art. 99, inc. 4, que los/as jueces/zas que cumplieran 75 años debían obtener un nuevo acuerdo del Senado de la Nación, que tendría una vigencia de cinco años. En el año 1999, en el caso “Fayt”, la Corte Suprema declaró la nulidad de esa disposición, pero en el año 2017, en la causa “Schiffrin”, restableció la validez de la cláusula.

112 días; entre los que más se alejaron estuvieron los tramitados contra los jueces Marquevich y Echazú, que se extendieron por 180 días. El promedio de duración fue – tomado desde la formulación de la acusación hasta la resolución del caso– de 156 días.

Gráfico 3. Duración de los procesos en el Jurado de Enjuiciamiento (1999-2019)



Fuente: Laboratorio de Estudios sobre Administración del Poder Judicial (2018).

El primer proceso tramitado en el Jurado de Enjuiciamiento se inició en septiembre de 1999 y desde entonces se sustanciaron 36 acusaciones, que no se tradujeron en 36 sentencias del Jurado, porque 13 de ellas concluyeron antes de la sentencia: una por irregularidades en la acusación, otra por destitución del juez en otro procedimiento y once por renuncia del/a juez/a acusada/o. Es decir que casi uno de cada tres jueces/zas acusados/as renunció a su cargo antes de que el Jurado se expidiera, y esto no es menor, porque con la renuncia se detiene el proceso y, en definitiva, no terminan de salir a la luz las eventuales responsabilidades individuales ni los problemas estructurales que tiene el Poder Judicial. De las 23 sentencias que el jurado efectivamente emitió, en 18 oportunidades se destituyó al/la juez/a acusado/a y en 5 casos los/as magistrados/as fueron confirmados/as en sus

cargos. De las 18 destituciones, 16 fueron por mal desempeño y 2 por mal desempeño y comisión de delitos (sea en las funciones o comunes). No se produjeron destituciones por la exclusiva causal de comisión de delitos (sea en las funciones o comunes). De los 23 casos, 11 fueron resueltos por unanimidad, mientras que 12 incluyeron disidencia. Finalmente, si revisamos las competencias e instancias de cada uno/a de los/as magistrados/as sometidos/as a proceso en el Jurado, hallamos que la mayoría de los/as acusados/as y destituidos/as fueron jueces/zas de Primera Instancia de juzgados federales del interior del país.¹²

Jueces/zas sometidos a Jurado de Enjuiciamiento. Por instancias

Jueces de Primera Instancia	Jueces de cámara	Jueces de tribunal oral
17	5	1

Jueces/zas sometidos a Jurado de Enjuiciamiento. Por competencia

Jueces nacionales	Jueces federales de Capital Federal	Jueces federales de provincias
5	3	15

Jueces/zas destituidos/as. Por instancias

Jueces de Primera Instancia	Jueces de cámara	Jueces de tribunal oral
14	3	1

Jueces/zas destituidos/as. Por competencia

Jueces nacionales	Jueces federales de Capital Federal	Jueces federales de provincias
4	3	11

IV- b. Rendición de cuentas y disciplina

La destitución de un/a magistrado/a sucede ante comportamientos extraordinariamente graves,¹³ pero podría sospecharse que jueces y juezas producen y reproducen otra serie de prácticas que son menos gravosas, que seguramente no deberían traducirse en destituciones, pero sí en algún tipo de reparación, reproche o incluso sanciones. El único mecanismo institucional de control y rendición de cuentas que tienen los jueces y juezas, es de tipo horizontal, y es el que funciona en la órbita del Consejo de la Magistratura, que los/as puede sancionar disciplinariamente como consecuencia de denuncias que sean presentadas

¹² Para más detalle, ver Laboratorio de Estudios sobre Administración del Poder Judicial (2018: 29-32 y Anexo 1).

¹³ Para una breve referencia a las causales que motivaron las destituciones por mal desempeño, ver Laboratorio de Estudios sobre Administración del Poder Judicial (2017: 39-43).

por particulares, funcionarios/as del Poder Judicial y por los/as propios/as consejeros/as. De acuerdo con el artículo 14 de la Ley N° 24937, las sanciones proceden ante faltas disciplinarias, que la propia ley enumera: 1. Infracción a las normas vigentes en materia de incompatibilidades y prohibiciones para la magistratura judicial; 2. Faltas de consideración y respeto a otros/as magistrados/as, funcionarios/as y empleados/as; 3. Trato incorrecto a abogados/as, peritos/as, auxiliares o litigantes; 4. Actos ofensivos al decoro de la función judicial, el respeto a las instituciones democráticas, los derechos humanos, o que comprometan la dignidad del cargo; 5. Incumplimiento reiterado de normas procesales y reglamentarias; 6. Inasistencia reiterada a la sede de trabajo o incumplimiento reiterado del horario de trabajo; 7. Falta o negligencia en el cumplimiento de sus deberes y de las obligaciones establecidas en el Reglamento para la Justicia Nacional.

Las sanciones las decide el plenario del Consejo con la mayoría absoluta de sus miembros presentes, previo trámite y dictamen de la Comisión de Disciplina y Acusación. El trámite se encuentra regulado por la Resolución N°98/2007, dictada por el propio Consejo el 22 de marzo de 2007. Recibida la denuncia, la Comisión debe sortear al/la consejero/a informante, quien podrá proponer la desestimación *in limine* de la denuncia, o abrir la investigación, en cuyo caso la denuncia deberá ser notificada al/la magistrado/a, quien tendrá 20 días para ejercer su derecho de defensa por escrito, y también podrá recusar a los/as consejeros por causales de parentesco o enemistad manifiesta. Luego de una investigación en la que se admiten todos los medios de prueba, el/la Consejero/a informante debe redactar un proyecto de dictamen, tras lo cual la Comisión deberá proponer al plenario del Consejo: a) desestimar la denuncia; b) aplicar una sanción disciplinaria o; c) abrir el procedimiento de remoción ante el Jurado de Enjuiciamiento y, eventualmente, suspender al/la magistrado/a. Finalmente, es importante tener en cuenta que, de acuerdo con la Ley N° 24937, “la decisión de abrir un procedimiento de remoción no podrá extenderse por un plazo mayor de tres (3) años contados a partir del momento en que se presente la denuncia contra el magistrado” (artículo 7, inciso 15). Asimismo, a renglón seguido se agrega que “cumplido el plazo indicado sin haberse tratado el expediente por la comisión, éste pasará al plenario para su inmediata consideración”. Estas disposiciones habilitan diferentes interpretaciones, por ejemplo, que pasados los tres años no puede abrirse un procedimiento de remoción, pero sí podrían aplicarse sanciones disciplinarias. De todas maneras, la práctica indica que, pasado este plazo, el Consejo desestima los expedientes con la sola invocación del tiempo transcurrido.

Para revisar, al menos parcialmente, el funcionamiento efectivo del mecanismo de control y rendición de cuentas ante el Consejo de la Magistratura, en el marco del ya mencionado Laboratorio de Estudios sobre Administración del Poder Judicial, hemos investigado todas las resoluciones del plenario del Consejo de la Magistratura, dictadas del 1° de enero de 2014 al 31 de diciembre de 2017, relativas a denuncias sobre magistrados/as. En este período, el plenario del Consejo dictó 1.126 resoluciones concernientes a denuncias contra magistrados/as, desagregadas en: 281 en 2014; 167 en 2015; 444 en 2016; 234 en 2017.

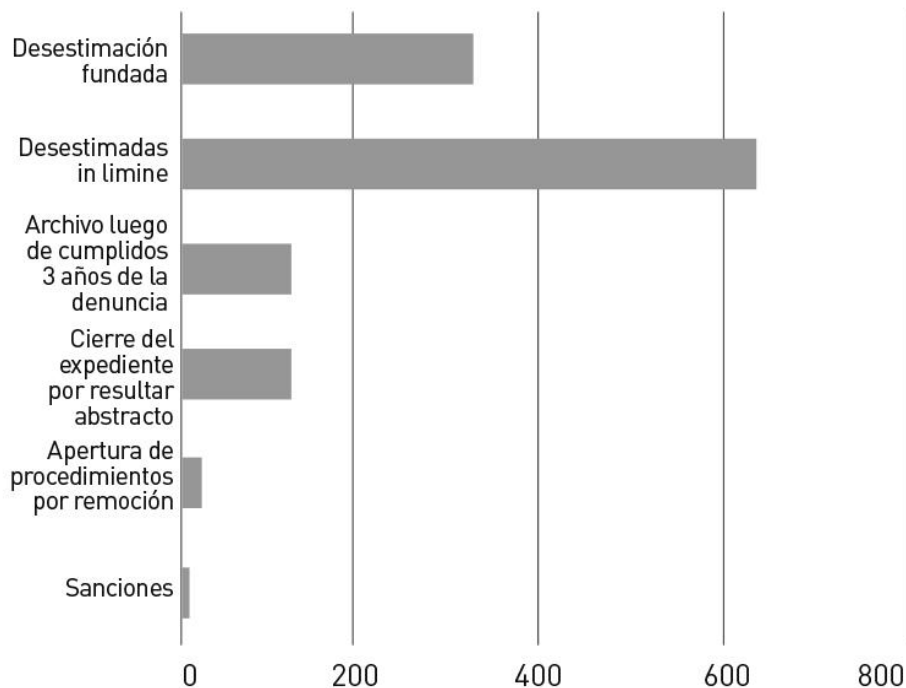
Las denuncias a magistrados/as pueden resolverse con: a- la desestimación de la denuncia; b- la aplicación de sanciones disciplinarias; c- la apertura del procedimiento de remoción y suspensión del/la denunciado/a. Las desestimaciones pueden ser: a.1- fundadas, es decir, explicitando las razones por las cuales se considera que las acusaciones no logran configurarse como una falta disciplinaria y/o no han sido debidamente probadas; a.2- *in limine*, esto es, cuando la denuncia es manifiestamente impertinente y no se profundiza en el examen de los hechos. Por su parte, las sanciones pueden ser: b.1- advertencia, b.2-

apercibimiento, b.3- multa de hasta un cincuenta por ciento (50%) de los haberes. Finalmente, existen otras posibles resoluciones: d- archivo por el transcurso de más de tres años de presentada la denuncia; e- cierre del expediente por resultar abstracto por renuncia del/a magistrado/a denunciado/a o por motivos similares; f- acumulación de la denuncia en otros expedientes.

En nuestro estudio revisamos cómo el Consejo resuelve las denuncias, y separamos entre: desestimaciones fundadas;¹⁴ desestimaciones *in limine*; archivo por el plazo de 3 años; cierre del expediente por resultar abstracto; aplicación de sanciones; apertura de procedimientos ante el Jurado de Enjuiciamiento. Si tomamos la totalidad del período analizado, los modos en que las denuncias fueron resueltas, se distribuyen de la siguiente manera: a- desestimación fundada: 27,44%. 309 casos; b- desestimadas *in limine*: 54,53%. 614 casos; c- archivo luego de cumplidos 3 años de la denuncia: 8,61%. 97 casos; d- cierre del expediente por resultar abstracto: 8,88%. 100 casos; e- apertura de procedimientos por remoción: 0,36%. 4 casos; f- sanciones: 0,18%. 2 casos. Según entiendo, hay varias maneras de leer el Gráfico N° 4, pero más allá del número de sanciones y aperturas de procedimientos de remoción, la conclusión más inquietante es la que indica que casi tres de cada cuatro denuncias son resueltas sin siquiera revisar el fondo del asunto –porque se desestiman *in limine*, porque se declaran abstractas o porque se cierran al cumplirse los tres años–.

Gráfico 4. Denuncias resueltas por el Consejo de la Magistratura según modo de resolución (2014-2017)

¹⁴ Para el caso de las desestimaciones fundadas podría hacerse una distinción entre aquellas que se sustentaron en razones de forma –a menudo asociadas con la ausencia de pruebas de las faltas denunciadas o con defectos formales de las propias denuncias– y las que se motivaron en razones de fondo, en las que generalmente se expone que los hechos denunciados son insuficientes para ser considerados una falta o son propios de la facultad jurisdiccional y por ello no merecen sanciones. Para un detalle sobre las desestimaciones por razones de forma y de fondo, ver Laboratorio de Estudios sobre Administración del Poder Judicial (2018: 48-54).

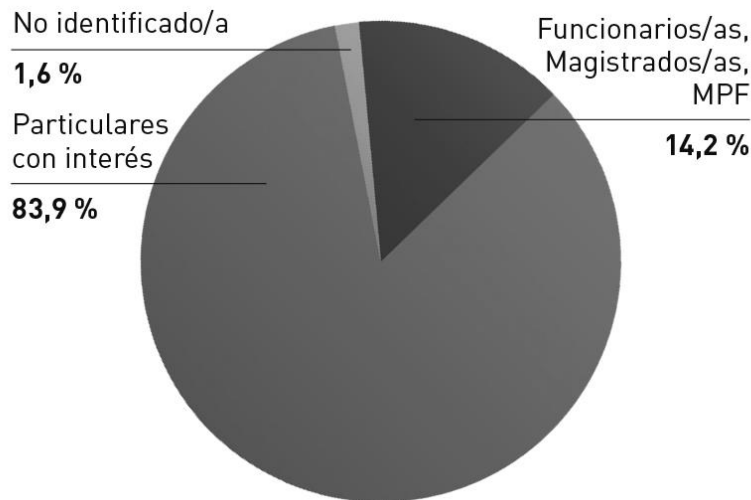


Fuente: Laboratorio de Estudios sobre Administración del Poder Judicial (2018).

Los casos que se formalización en acusaciones fueron los de Eduardo Rodolfo Freiler (Res. N° 275/17), Néstor Montezanti (Res. N° 232/15), Raúl Juan Reynoso (Res. N° 268/15) y Axel Gustavo López (Res. N° 303/14). Por su parte, el 2014 se le aplicó una multa al juez Bonadío. La denuncia había sido presentada por una organización no gubernamental, por la inacción del magistrado en una causa penal vinculada con la venta de Tandador (Talleres Navales Dársena Norte). El Consejo entendió que la inacción del juez denotaba un supuesto de falta de diligencia, y aplicó una multa equivalente al 30% del haber mensual (Res. N° 313/14). De todas maneras, al año siguiente, la Corte Suprema revocó la multa porque consideró que se había aplicado luego de los tres años establecidos por la Ley N° 24937.¹⁵ Por su lado, en 2015, el Consejo aplicó un apercibimiento a la jueza Olga Pura Arrabal, quien había extraído copias de un expediente que tramitaba en su juzgado para utilizarlo como prueba en otra causa patrimonial que la tenía como parte actora (Res. N° 19/15). Agregado a lo anterior, uno de los aspectos que entiendo que cobra interés, es el relativo a los/as denunciantes. De las 1.126 denuncias que fueron resueltas en el período analizado, 945 (83,92%) habían sido presentadas por particulares con interés legítimo, 160 (14,21%) por funcionarios/as o magistrados/as del Poder Judicial o el Ministerio Público, 3 (0,27%) investigaciones se habían iniciado por denuncias de los/as propias/as consejeros/as y en 18 (1,6%) casos no se ha podido identificar el origen de la denuncia.

Gráfico 5. Denuncias resueltas por el Consejo de la Magistratura según tipo de denunciante (2014-2017)

¹⁵ Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Recurso- Bonadío s/ Res. 313/2014 del Consejo de la Magistratura”, sentencia del 20 de agosto de 2015.



Fuente: Laboratorio de Estudios sobre Administración del Poder Judicial (2018).

De acuerdo con los números que muestra el Gráfico n° 5, el porcentaje de denuncias presentadas por particulares sextuplica las investigaciones iniciadas por denuncias de funcionarios/as y/o magistrados/as del Poder Judicial y/o el Ministerio Público. Este interesante dato creo que merece cruzarse con otro que indica que el porcentaje de desestimaciones *in limine* de las denuncias presentadas por particulares triplica el porcentaje de las presentadas por funcionarios/as y magistrados/as: de las 945 denuncias presentadas por particulares con interés legítimo, 574 (60,74%) fueron desestimadas *in limine*; mientras que de las 160 denuncias presentadas por magistrados/as o funcionarios/as, solamente 39 (24,37%) fueron desestimadas *in limine*. Estos datos muestran una interesante e inquietante paradoja: quienes más denuncian, los/as particulares, lo hacen por razones que no motivan el análisis del Consejo. Mientras que quienes menos denuncian, los/as funcionarios/as y magistrados/as, sí suscitan un estudio sobre los alcances de los hechos denunciados. A la luz de estos datos podría sospecharse que quienes realmente están al tanto de las faltas disciplinarias cometidas por jueces y juezas son los/as funcionarios del sistema, que por distintas razones omiten denunciar actos que conocen. Un indicio que permite mantener esta sospecha es que, cuando denuncian, los motivos superan un mínimo umbral de solidez que impide al Consejo desestimarlos de modo superficial, *in limine*, y debe analizar los hechos denunciados y los argumentos que sustentan que se configura una falta disciplinaria.

IV-c. ¿Rendición de cuentas y disciplina?

Realizar un balance sobre los procesos de destitución no es tarea sencilla porque necesitaría de una revisión más detallada de cada uno de los casos. En ese sentido, no habría que apresurarse a sostener que existieron muchas destituciones o, por el contrario, que se produjeron menos que las esperadas. Sin apresuramientos, sí podría sostenerse que, en términos generales, las acusaciones y destituciones se realizaron ante faltas extremadamente graves, y no es tan sencillo saber si este tipo de faltas se repiten con mayor frecuencia que las que se tradujeron en procesos de enjuiciamiento. Frente a este escenario,

también sin apresuramientos, creo que podríamos preguntarnos qué sucede con faltas menores, seguramente más recurrentes y cotidianas, que no tienen tanta gravedad como para motivar una acusación ante el jurado, pero que deberían reprocharse y corregirse. Frente a este interrogante no puedo sino recuperar la contundencia de los resultados que arrojan las resoluciones de las denuncias: en el período 2013-2017, sobre 1.126 denuncias, se aplicaron solamente 2 sanciones. Y si bien no he realizado un estudio más amplio, estos cuatro años no parecen ser excepcionales, puesto que durante el período 1999-2017 se aplicaron solamente 44 sanciones, de las cuales únicamente 14 fueron multas.

Si en el período de cuatro años solamente 2 conductas de jueces y juezas merecieron algún reproche menor a la acusación ante el Jurado de Enjuiciamiento, en términos de diseño institucional, cuesta encontrarle sentido a todo el aparato de recursos económicos, simbólicos e institucionales que se ponen en funcionamiento con las denuncias que el Consejo recibe año a año, si la regla casi unánime es que jueces y juezas cumplen de modo impecable su labor. Podríamos realizar otra lectura y suponer que en realidad jueces y juezas tienen este recto accionar porque al menor desvío saben que el Consejo de la Magistratura será implacable. Finalmente, podríamos realizar una tercera lectura y sospechar que no es tan cierto que el Poder Judicial funcione casi a la perfección, que en cuatro años se tendrían que haber reprochado y corregido muchas más que 2 conductas de jueces y juezas, pero que por diversas razones el Consejo no ha funcionado de modo adecuado o las acciones ni siquiera fueron denunciadas, las conductas quedaron impunes, y se reiteran y reproducen.

Dentro de los tres escenarios mencionados, en el segundo, el menos probable, el sistema parece funcionar (demasiado) bien. Sin embargo, en el primer escenario, el sistema de rendición de cuentas del Consejo carece de utilidad, porque carece de sentido controlar una estructura –como la judicial– que parece funcionar casi a la perfección. En el tercero de los panoramas, el sistema del Consejo también resulta bastante inútil, puesto que tal como está estructurado, resulta ineficaz para que los jueces y las juezas rindan cuentas. Esto se puede explicar por un mal tratamiento y resolución de las denuncias o porque conductas reprochables no llegan a ser denunciadas y, en ese caso, habría que instaurar mecanismos de rendición de cuentas –tales como auditorías– que permitan revisar la labor de los/as magistrados sin la necesidad de contar con denuncias. Más allá de las diferencias, los dos escenarios más probables llevan a coincidir en la necesidad de modificar el sistema de contralor: sea porque no es necesario, sea porque es inocuo.

V- Notas finales

En este trabajo he intentado mostrar algunos aspectos deficientes tanto en el sistema de selección como en la remoción y disciplina de jueces y juezas. Respecto del sistema de selección, mi intención ha sido relativizar el supuesto criterio meritocrático, que en buena parte se diluye en un sistema que premia la mera antigüedad en cargos similares a los concursados. Asimismo, puse de relieve que la situación se agrava con la matriz discrecional que, sobre este esquema dudosamente meritocrático, imprime la entrevista personal. Por su parte, más allá de los casos de destitución de jueces y juezas, el sistema muestra una completa inutilidad como mecanismo de rendición de cuentas.

De esta manera tenemos un sistema de selección de jueces y juezas casi vitalicios/as que es dudosamente meritocrático, y estos jueces y juezas ocupan estructuras que carecen de mecanismos de rendición de cuentas. Está claro que estos dos problemas se retroalimentan: el sistema de selección no presenta mayores méritos y se usa para cargos que carecen de

dispositivos de rendición de cuentas; leído de modo inverso, se puede afirmar que carecemos de sistemas de rendición de cuentas de cargos a los que se accede, además, sin elección popular y casi sin criterios meritocráticos.

Lo anterior no debe leerse como una acusación personal o puntual a jueces y juezas, que en muchos casos están repletos/as de méritos y realizan su labor de modo adecuado sin necesidad de ser reprochados por sus conductas y prácticas. De lo que se trata, lejos de revisar situaciones puntuales, es de evaluar estructuras más allá de los nombres propios. Lo anterior tampoco debe leerse como una apuesta por los sistemas meritocráticos con rendición de cuentas horizontales. Más bien, este análisis crítico debe situarse en un escenario en el cual todavía estamos en la trampa de asumir como regla aquello que debería ser excepcional, quizás limitado a algunos fueros e instancias: que el pueblo esté completamente ausente en los mecanismos de selección y rendición de cuentas de los cargos judiciales. Finalmente, también debe ubicarse en un panorama en el cual, aunque estemos en una mejor situación que antes de la reforma constitucional, no es posible pensar alternativas que no sean integrales, puesto que el mejor sistema de selección se vuelve obsoleto si luego no existen mecanismos de rendición de cuentas. De la misma manera, por más que tengamos los mejores sistemas de rendición de cuentas, poca utilidad tendrán si el acceso a los cargos sigue siendo tan poco atractivo.

VI- Referencias

- Fraser, N. (2003). Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation. En N. Fraser y A. Honnet, *Redistribution or Recognition*. Nueva York: Verso.
- (2010). *Scales of Justice*. Nueva York: Columbia University Press.
- Laboratorio de Estudios sobre Administración del Poder Judicial (2017). *Juicio a jueces y juezas*. José Clemente Paz: EDUNPAZ. Recuperado de <https://edunpaz.unpaz.edu.ar/OMP/index.php/edunpaz/catalog/book/17>
- (2018). *(¿)Rendición de cuentas(?) Jueces y juezas denunciados/as en el Consejo de la Magistratura*. José Clemente Paz: EDUNPAZ. Recuperado de <https://edunpaz.unpaz.edu.ar/OMP/index.php/edunpaz/catalog/book/20>
- (2019). *Elección de Jueces y Juezas. Demoras y (falta de) criterios*. José Clemente Paz: EDUNPAZ. Recuperado de <https://edunpaz.unpaz.edu.ar/OMP/index.php/edunpaz/catalog/view/29/41/111-1>