

CONSEJO DE LA MAGISTRATURA DEL PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN. EXPECTATIVAS Y BALANCE A TREINTA AÑOS DE SU CREACIÓN

ANDRÉS LEANDRO GARCÍA*

I. INTRODUCCIÓN

Durante el 2024 la obra de Daron Acemoglu y James Robinson, *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, y las investigaciones y conclusiones allí expuestas, como las indagaciones complementarias, les valieron a los autores y a Simon Johnson el Premio Nobel de Economía. Los economistas galardonados han investigado la evolución económica de los países y su vínculo con el desarrollo, para concluir que el fracaso de los países no se debe a sus características geográficas u otros factores dados, sino a las reglas que saben crear para someter las conductas de sus ciudadanos e instituciones. Así, las instituciones políticas y económicas son cruciales para determinar el éxito o el fracaso de los países.

Hay quienes sostienen con relativa razón que las conclusiones premiadas resultan una verdad sabida y padecida por las naciones latinoamericanas. Se intentará generar, a través de este trabajo, el interrogante sobre la eficacia del ordenamiento jurídico nacional a fin de alcanzar los anhelos de los autores citados y fundamentalmente indagar sobre la fortaleza de las instituciones que se consideran fundamentales para el crecimiento del país.

No deben existir ni existen, por cierto, en la norma escrita reglas de juego diferenciadas para la sociedad o ciudadanía en su conjunto, por un lado, y para los funcionarios, representantes políticos o instituciones políticas y judiciales, por el otro. Las reglas de juego están dadas en un Estado de derecho por su Constitución. Las leyes que en su consecuencia se dictan regularán a su imagen las conductas de todos los que habiten su suelo.

* Abogado (UNLP), integrante de la Comisión Ejecutiva de la Federación Argentina del Colegios de Abogados, secretario de la Comisión de Acusación del Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación. Contacto: garcia.andresleandro@gmail.com.

Lo dicho es nuevamente la manifestación de una verdad acordada y conocida aún por el menos informado, sin perjuicio de lo cual la puja política partidaria e ideológica deja entrever cada tanto o periódicamente posturas que llaman a desobedecer estas máximas acordadas en nuestro país desde 1853, y pretenden por momentos, que determinadas decisiones institucionales se guíen por “reglas de juego” diferentes.

Fundamentalmente, las decisiones judiciales con impacto político debieran estar guiadas, para estos sectores, no por las normas procesales y de fondo, y ser en definitiva la derivación razonada de las circunstancias acreditadas en el expediente, sino por criterios de conveniencia personal, sectorial o partidario que satisfagan a la vez las expectativas de un grupo más o menos numeroso, a partir de lo que puede entenderse en un determinado tiempo y lugar como “la opinión pública”.

El Poder Judicial se manifiesta a través de resoluciones emanadas de cada magistrado del país, sea cual fuere su jurisdicción, competencia e instancia, y sus decisiones son acatadas por la ciudadanía en su conjunto, y en particular por las partes, no solo por el imperio de la ley y el monopolio de la fuerza que ejerce todo Estado democrático, sino también y fundamentalmente por la altura ética de quienes ejercen la magistratura. Como contrapartida necesaria, quienes ejercen el relevante ministerio, y como garantía esencial de la sociedad, mantendrán sus cargos mientras dure su buena conducta, es decir, mientras su comportamiento sea guiado por los valores fundamentales de independencia, imparcialidad, integridad, corrección, igualdad y competencia o diligencia en el cumplimiento de su labor. Su conducta debe ser irreprochable ante la mirada de un observador medio y será este recto proceder la garantía de la paz social.

El código Iberoamericano de Ética Judicial y los Principios de Bangalore dan el marco y sustento a las normas internas que diseñan el perfil del magistrado, así como también lo hacen las pautas de conducta receptadas en el Reglamento para la Justicia Nacional. Los constituyentes de la reforma de 1994 tuvieron en miras estas máximas al dotar al ordenamiento jurídico de un organismo encargado de seleccionar los postulantes a magistrados nacionales. Determinaron también que estaría entre sus competencias proponer una terna vinculante de aspirantes a jueces a fin de que el Poder Ejecutivo nombre uno de entre ellos; administrar el Poder Judicial; ejercer facultades disciplinarias sobre los magistrados; decidir la apertura del proceso de remoción; suspender a los magistrados en la instancia de elevación al Jurado de Enjuiciamiento, y dictar los reglamentos que garanticen la eficaz prestación de justicia y la independencia de los jueces.

La Constitución en su anhelo y disposición fue clara al diseñar un sistema que permite integrar el sistema judicial con los mejores postulantes, según sus condiciones técnicas y personales, y garantizar a la vez su permanencia mientras

dure su buena conducta. La garantía de independencia de los magistrados y el acceso a semejante responsabilidad de los mejores entre los postulantes a jueces fue el aporte de la Constitución de 1994 para que la calidad institucional esté resguardada desde el único poder contramayoritario garante del Estado de derecho y las garantías individuales, más allá de las particulares circunstancias en un determinado momento del país.

El artículo 114 de la Constitución fue situado dentro de su Sección Tercera, referida al Poder Judicial y dispone: “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 judicial”. Ha sido clara la intención de la Convención Constituyente de determinar que la ley que lo regule debe ser especial, con una mayoría calificada y orientada a cambiar el sistema discrecional de designación de magistrados, para brindar al sistema el aporte complejo tras la intervención de los tres poderes del Estado.

Con la reforma de la Constitución, se incorporó de tal modo el órgano que disminuyó los alcances de las atribuciones que hasta entonces recaían exclusivamente en el Ejecutivo, en lo referido a la designación de los magistrados; quitó de la esfera del propio Poder Judicial las competencias sobre la administración de sus recursos y la de ejercer las facultades disciplinarias sobre los magistrados inferiores y transfirió las facultades de impulsar el proceso de remoción antes en la órbita exclusiva de la Cámara de Diputados de la Nación.

Dispone también la norma: “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”. La composición que determinaron los constituyentes garantiza la representación de los órganos políticos emergentes de la elección popular, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. También ordena sea integrado por representantes de los magistrados de todo el país y de todas las instancias, con lo que garantiza la presencia de un miembro de la Corte Suprema de Justicia, y que los representantes de los jueces no surjan del voto popular, sino del llevado a cabo entre sus representados.

La composición del cuerpo se completa por mandato del artículo 114 con la incorporación de representantes de los abogados, elegidos como los magistrados por sus pares de la matrícula federal y “será integrado, asimismo, por otras personas del ámbito académico y científico, en el número y la forma que indique la ley”. La ley debía, en definitiva, determinar el número y la forma de resolverse la integración para lograr la composición que determina la norma constitucional. Y allí surge con absoluta relevancia la palabra equilibrio. El término elegido por

los constituyentes resultó vital tanto para resolver los debates de la ley dictada en consecuencia, como las leyes que posteriormente la modificaron.

También el modo de selección de los representantes de los estamentos técnicos y las distintas maneras de interpretar el concepto de equilibrio entre las representaciones que componen al Consejo motivaron la intervención de la Corte Suprema para resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de alguna de las normas incorporadas por las leyes regulatorias del 114 y la inaplicabilidad de otras en consecuencia.

El equilibrio en la composición fue diseñado más allá del equilibrio circunstancial de determinadas posturas, miradas ideológicas o político-partidarias. Ya veremos cómo con la modificación introducida a la Ley 24.937 por la 26080, el equilibrio de composición pretendió ser compensado por el equilibrio de la integración. A partir de las respectivas afinidades partidarias, algunos análisis consideran al estamento emergente del voto popular atomizado según los bloques parlamentarios de pertenencia y suponen o dan por cierto que sistemáticamente votarían y constituirían mayorías a partir de esa pertenencia.

El primer interrogante que surge en consecuencia en el análisis del Consejo de la Magistratura es si el diseño constitucional, y en su inspiración la ley dictada para su regulación, como sistema ideado y concretizado en la composición y el equilibrio entre los estamentos que lo integran, garantiza el producto pensado por el constituyente o, en su defecto, las sucesivas integraciones tendrán mayor influencia en el desarrollo y alcance de aquel anhelo descripto por la Constitución nacional, hasta incluso lograr desbaratarlo.

Es indudable que la independencia de los jueces procurada por la Constitución es fundamentalmente la referida a la influencia política, como indudable es que el diseño fue elaborado bajo esa premisa al establecer la exigencia de equilibrio entre estamentos y que, en definitiva, el producto procurado era la selección de los mejores postulantes desde su aspecto técnico, académico y personal. A la vez, se buscaba dotar de un sistema de reproche disciplinario ante inconductas manifestadas que permitiera, gracias al equilibrio de composición, sancionar o remover a quienes merecieran tal resolución para garantizar la eficaz prestación del servicio de justicia y la independencia de los jueces, condición imprescindible de aquella.

Así, el artículo 114 de la Constitución establece a continuación:

Serán sus atribuciones: 1. Seleccionar mediante concursos públicos los postulantes a las magistraturas inferiores. 2. Emitir propuestas en ternas vinculantes, para el nombramiento de los magistrados de los tribunales inferiores. 3. Administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia. 4. Ejercer facultades disciplinarias sobre magistrados. 5. Decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, en su caso

ordenar la suspensión, y formular la acusación correspondiente. 6. Dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos que sean necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia.

Con fecha 18 de diciembre de 1997, fue sancionada la Ley 24.939, correctiva de la Ley 24.937 sancionada al 10 de diciembre de 1997. Esta última establecía el número de diecinueve miembros para integrar el Consejo. Cuatro jueces del Poder Judicial elegidos por sistema D'Hondt; ocho legisladores, cuatro por cada cámara, dos correspondientes al bloque de mayor representación legislativa, uno por la primera minoría y uno por la segunda minoría, cuatro representantes de los abogados de la matrícula federal elegidos con el mismo sistema que los jueces por los matriculados del país. Se debía garantizar la presencia de representantes del interior, un representante del Poder Ejecutivo y un abogado, profesor titular regular de cátedras universitarias de facultades nacionales de derecho, elegido por sus pares y en una elección organizada por el Consejo Interuniversitario Nacional.

La ley correctiva introduce un integrante más al disponer en el inciso 6 del artículo 2 de la composición que será integrado por dos representantes del ámbito científico y académico, un profesor de derecho, como ya estaba dispuesto, y agrega “una persona de reconocida trayectoria y prestigio, que haya sido acreedor de menciones especiales en ámbitos académicos y/o científicos, que será elegida por el Consejo Interuniversitario Nacional con el voto de los dos tercios de sus integrantes”, y establece el número mínimo de consejeros para sesionar en plenario en trece.

El número del *quorum* resulta un fundamental aporte de la modificación o corrección de la Ley 24.937 por la 24.939, ya que garantiza la congruencia de los aportes de todas las representaciones estamentarias haciendo que estas sean importantes en el juego de las integraciones del cuerpo. El sistema fue ideado indudablemente para que, respetando las pautas del equilibrio entre las representaciones estamentarias, y a la luz de la realidad del momento político del país, en el que los bloques parlamentarios representaban a su vez a la oferta electoral realizada y avalada con el voto popular, por un lado ningún estamento por sí pudiese dominar la agenda del organismo, y a la vez las voces de los integrantes representen en el plenario diferentes miradas que enriquezcan el debate y aseguren una mejor decisión en cada tema.

En uso de las facultades concedidas por ley y para asegurar un mejor funcionamiento, se aprobaron los reglamentos generales y de cada comisión que integran el Consejo, y allí se dispuso que todas las reuniones sean públicas. Con los avances tecnológicos, hoy la publicidad se traduce en su publicación y transmisión por los canales digitales oficiales en vivo. Esto último, en sintonía con lo marcado sobre la integración, garantizaba en su diseño inicial la necesaria

construcción de puntos de coincidencia tras una fecunda y sincera discusión a la vista de la sociedad, generalmente seguida al comienzo de la vida del Consejo por organizaciones y personas especialistas en el tema que le daban aún mayor alcance a lo que allí sucedía y a las posturas de cada integrante y cada estamento.

Con esta composición y modo de integración, el Consejo de la Magistratura se mantuvo hasta la modificación de la Ley 24.939, por medio del dictado de la 26.080, a través de la cual pasa a estar compuesto por trece miembros en vez de veinte, subiendo drásticamente la influencia proporcional de los representantes de los órganos políticos resultantes de la elección popular en desmedro de las representaciones técnicas, jueces, abogados y académicos.

El artículo 2 de la Ley 24.937 y sus modificaciones quedó, en consecuencia, redactado del siguiente modo:

Composición. El Consejo estará integrado por trece miembros de acuerdo a la siguiente composición: Tres jueces del Poder Judicial elegidos por sistema D'Hont debiéndose garantizar la representación igualitaria de los jueces de cámara y de primera instancia y la presencia de magistrados con competencia federal del interior de la República.

Este primer inciso elimina lo que era el inicial de la primera redacción de la ley, que disponía que debía integrar el Consejo el presidente de la Corte Suprema de Justicia. Y a la vez disminuye de cuatro jueces a tres, con lo cual, la representación estamentaria de los jueces de todas las instancias que requiere la Constitución se deja en tres en vez de cinco contando al presidente de la Corte Suprema. Completa la composición con seis legisladores, restando solo uno por Cámara en la integración, y elimina la integración de la voz de la tercera fuerza legislativa, reservando dos sillas para el bloque mayoritario y uno para el que le sigue en número.

Determina que serán dos los representantes de los abogados de la matrícula federal, de los cuales uno debía pertenecer al interior del país. El representante del Poder Ejecutivo no presenta cambios en este ítem y el representante del ámbito académico debe ser elegido por el Consejo Interuniversitario Nacional. Se quita de tal modo el representante de docentes de facultades de Derecho elegido por sus pares.

Este cambio en la composición generó que el estamento de representantes de los órganos políticos emergente de la voluntad popular tuviese el control de la mayoría del cuerpo, el control de agenda y el control del voto de la mayoría de las decisiones que involucran al Consejo, salvo la aprobación del concurso de selección de magistrados y la elevación de un expediente a jurado de enjuiciamiento, es decir, la promoción de la remoción. Y para las votaciones que requieren los dos tercios de los presentes, con solo sumar las voluntades de cinco miembros, que en muchas circunstancias se lograba con los cuatro legisladores

de la representación mayoritaria y el representante del Ejecutivo, o la sumatoria de un solo consejero de la restante integración, las decisiones y la acción del Consejo quedaban virtualmente detenidas.

Otra modificación fundamental que la Ley 26.080 introdujo al texto original fue la unificación de la Comisión de Disciplina y Acusación y la alteración de la mayoría requerida para la aplicación de sanciones disciplinarias. Con el texto original y el Consejo compuesto por veinte miembros, se requería el aporte de los dos tercios de los presentes, tanto para sancionar como para aprobar el inicio del proceso de remoción, mientras que, con la nueva configuración de tres miembros y las características ya descritas, con ambas comisiones unificadas, se requería del plenario una mayoría absoluta de los presentes. El plenario, con la modificación analizada, requería la presencia de siete miembros para lograr el *quorum*, en tal caso, la mayoría lo era con cuatro votos coincidentes.

En relación con la composición y el modo de integrar el Consejo resulta importante mencionar la reforma sufrida por la ley a partir de la sanción de la Ley 26.855. Esta norma llevó el número de consejeros a diecinueve, mantuvo la ausencia del representante de la Corte, los tres jueces, los tres abogados, los seis legisladores, el representante del Ejecutivo y sumaba cinco representantes del ámbito académico y científico llevando a seis a dicho estamento. Pero el cambio más radical se centró en el modo de su elección: sería por voluntad popular, no ya por parte de los representados jueces, abogados y académicos, sino que debían ir adosados a una boleta o propuesta partidaria cada vez que se elegía presidente de la República.

El distingo que la Constitución hacía en su redacción de 1994 entre representantes del estamento técnico con los derivados de órganos políticos de representación popular dejó de existir. Ya había dejado de existir la presencia de todas las instancias del Poder Judicial en la representación a partir de la Ley 26.080, y claramente el equilibrio, que ya estaba perdido entre el estamento político partidario y los técnicos derivados de la elección del estamento de jueces, abogados y académicos, con la modificación analizada quedó conceptualmente eliminado, ya que todas serían personas representantes del voto popular. Todos abogados, tal la interpretación de la Constitución realizada por la Corte Suprema; algunos ejercerían de abogados en la profesión liberal, otros trabajarían de jueces, otros podrían ser ambas cosas, pero además se caracterizaban por ser académicos, y otros legisladores, pero todos emergentes de la misma boleta partidaria.

La propuesta legislativa la hizo la entonces presidente de la Nación, Cristina Fernández, en la inauguración del período ordinario de sesiones en el Congreso Nacional número 131 en marzo de 2013, y fue denominada, con otras dos iniciativas legislativas, como “leyes de democratización de la justicia”. Los proyectos legislativos, acompañados de una amplia mayoría de legisladores, fueron parte

de un posicionamiento ideológico basado, según esa mirada, en la necesaria intervención del poder político para quebrar lo que consideraban la resistencia a cambios por parte del sistema judicial y sus actores.

Un antecedente inmediato acaecido en el Consejo de la Magistratura durante el año anterior debe ser tomado en cuenta para realizar el contexto completo, sumado al debate público de la llamada ley de medios audiovisuales y el enfrentamiento con el grupo Clarín. El concurso de selección de magistrados para ocupar las vacantes en los juzgados civiles y comerciales federales no logró durante varias convocatorias a reuniones plenarias el necesario número de dos tercios de los que eventualmente estuvieran presentes. Se sabía del voto en contra para la aprobación del concurso de cinco consejeros, por lo cual, para no generar, tras el fracaso de la votación positiva, el retorno del concurso a la comisión de selección, el Consejo quedó virtualmente paralizado por falta de *quorum* en sus sucesivas sesiones.

El 18 de junio de 2013, en los autos “Rizzo, Jorge Gabriel (apoderado Lista 3 Gente de Derecho), s/ Acción de Amparo c/ Poder Ejecutivo Nacional, ley 26.855, medida cautelar, (Exte 3034/13)”, se declaró la inconstitucionalidad de algunos de sus artículos y la inaplicabilidad de otros del articulado. Concretamente, se declararon inconstitucionales los artículos 2, 4, 18 y 30, y la inaplicabilidad de las disposiciones introducidas en su artículo 7 con respecto al *quorum* y el régimen de mayorías.

Quedan vigentes a la fecha varias modificaciones a las que me referiré más adelante sobre el modo de integrarse las ternas en concursos múltiples, entre otras. Pero en lo atinente a la composición e integración y modo de realizarla, tras el fallo de la Corte, continuaron vigentes las normas de la Ley 24.937 y sus modificatorias 24.939 y 26.080 vigentes previo a la Ley 26.855 cuestionada, y a la realización de las elecciones que ya estaban convocadas para ese mismo año en el mes de agosto.

Con fecha 16 de diciembre de 2021, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el marco de la causa “Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires y otro c/ EN –ley 26.080– dto. 816/99 y otros s/ proceso de conocimiento” (Fallos: 344:3636), resolvió declarar también la inconstitucionalidad del sistema de integración, *quorum* y mayorías previsto en los artículos 1 y 5 de la Ley 26.080 y la inaplicabilidad del artículo 7 inciso 3 de la Ley 24.937 (texto según Ley 26.855); de los artículos 6 y 8 de la Ley 26.080, así como de todas las modificaciones efectuadas al sistema de mayorías previsto en la Ley 24.937 (texto según Ley 24.939). Dispuso como regla que hasta tanto el Congreso dictara una ley que respetara la noción de equilibrio allí establecida, el Consejo de la Magistratura debía integrarse conforme con el régimen legal anterior de la Ley 24.937. En consecuencia, a la fecha del presente, el Consejo de la Magistratura funciona con el

diseño de la Ley 24.937/24.939 en lo que importa a la composición, integración y modo de resolverla, con normas de funcionamiento que en ciertos supuestos responden a las modificaciones introducidas por las leyes 26.080 y 26.855.

II. FUNCIÓN DE ADMINISTRAR EL PODER JUDICIAL

Tanto la atribución que la Constitución ha depositado en el Consejo de la Magistratura de administrar los recursos del Poder Judicial como de dictar los reglamentos relacionados con la organización del Poder Judicial y todos aquellos necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación del servicio de justicia han impactado de modo determinante en las facultades que hasta la reforma constitucional eran funciones exclusivas de la Corte Suprema de Justicia. La experiencia ha mostrado que se generó en ambas funciones una zona gris de competencias y acciones compartidas que no siempre giraron sobre caminos pacíficos y de entendimiento, tal vez todo lo contrario. Estos procesos y situaciones de relaciones cordiales y tirantes, fluctuantes muchas veces, y dependientes de la integración del Consejo o de quién ejerciera la presidencia circunstancialmente no siempre redundaron en una eficiente ni mucho menos eficaz gestión institucional. Lo dicho ocurrió fundamentalmente durante la vigencia de la modificación a la ley en el 2006.

Al disponerse por Ley 26.080 que la Corte perdería su representación en el órgano, en materia de conducción de la administración, la disposición de pautas de ejecución del presupuesto en cada ejercicio, el diseño de políticas atinentes al plan de gestión, la elaboración de estadísticas que generasen las bases para evaluar la propuesta de presupuesto para el siguiente ejercicio, la política de adquisición de bienes inmuebles, la de alquiler de inmuebles en los que los servicios de justicia se brindan, la adquisición y administración de recursos materiales, la planificación de las necesidades de recursos humanos para todo el sistema, entre otras tantas acciones que requieren de decisión, conducción y actos coordinados y sistematizados entre administración y reglamentación, se han convertido en prendas de disputas y en varios casos lentas y trabajosas negociaciones que lejos estuvieron de llevar eficacia a un área que por definición la requiere para garantizar el mejor servicio de justicia.

Sin efectuar aquí un juicio de valor definitivo, la unificación del titular de la Corte y del Consejo de la Magistratura lleva consigo la necesaria unificación de los criterios que guían ambas funciones depositadas, como ha quedado dicho, en el nuevo órgano constitucional. Será en todo caso en el ámbito de la Comisión de Administración y Financiera, y en el plenario del cuerpo donde se discutan las estrategias que surjan del mejor aporte de los representantes de todos los estamentos, pero con la trascendente presencia del presidente de la Corte y el representante del Poder Ejecutivo.

No son pocos los años en los que la República transita sin presupuesto aprobado, tampoco los que las cuentas públicas permitan ejecuciones con previsión, y en esas circunstancias la readecuación de partidas para hacer frente a las obligaciones primarias es más habitual de lo deseado. Allí, la confluencia en una misma mesa de decisión genera salud al trato de la administración del Poder Judicial.

Excede el presente trabajo el análisis de las políticas concretas, de los diseños reglamentarios o administrativos y la mirada sobre el futuro del poder Judicial, a la luz de las competencias y jurisdicciones diseñadas, la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, la Ley 24.588, el Estatuto Organizativo de la Ciudad de Buenos Aires, el modo de evaluarse y conformarse el presupuesto anual como también el modo de la ejecución del ejercicio. Sin embargo, puede mencionarse que se encuentran a disposición de la ciudadanía los elementos objetivos que surgen de los diferentes procesos de conformación del presupuesto para el Poder Judicial y las sucesivas memorias del Consejo de la Magistratura aprobadas y disponibles en la página oficial.

A partir de los datos duros, y en línea con lo mencionado sobre la inconveniencia de bicefalia en materia de administración de los fondos asignados al Poder Judicial, se advierte que en la gran mayoría de los procesos de formulación presupuestaria, salvo pocas excepciones en alguno de sus rubros, fundamentalmente se ha aplicado el índice inflacionario a los valores del período anterior para conformar el plan de gastos del año siguiente.

Los nuevos desafíos generados por la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y las nuevas tecnologías al servicio de la función judicial obligan a considerar el diseño de políticas, el plan de gestión global, el plan de gestión para las diferentes unidades jurisdiccionales, la incorporación de avances tecnológicos, la exigencia de presencialidad reducida, la necesidad de incorporar bienes al patrimonio del Estado o, por el contrario, avanzar en la locación de los asientos de los tribunales, entre otras muchas otras variables que impactarán en los recursos humanos con que cuenta el Poder Judicial.

III. PROCESO DE SELECCIÓN DE MAGISTRADOS

El mismo párrafo del artículo 114 que dispone la administración del Poder Judicial a cargo del Consejo de la Magistratura establece que tendrá a su cargo también la selección de los magistrados. Precisa en el inciso primero y segundo de la misma disposición que el Consejo seleccionará mediante concursos públicos los postulantes a las magistraturas inferiores y emitirá las propuestas vinculantes para su nombramiento.

A su vez, la Ley 24.937 dispuso dentro de las atribuciones del plenario en su artículo 7 las de reglamentar el procedimiento de los concursos públicos de antecedentes y oposición en los términos de la ley, aprobar los concursos y remitir al

Ejecutivo ternas vinculantes de candidatos a magistrados. La Ley 26.080 modificó, entre otros, el artículo 13 de la Ley 24.937 y dispuso la obligación de poner en conocimiento de los postulantes que el concurso estará destinado a cubrir todas las vacantes que se produzcan durante la sustanciación del concurso y hasta la decisión del plenario mientras sea de la misma competencia territorial, materia y grado.

Y en su oportunidad, la Ley 26.855 en mayo de 2013, introdujo, entre otras, dos modificaciones que resultan fundamentales y de suma trascendencia en el proceso de selección de postulantes a magistrados. Por artículo 6 modifica la redacción del 7 inciso 6 e incorpora la posibilidad de convocar a concursos previo a la producción de la vacante. Como resultante, el plenario deberá confeccionar una lista cuya vigencia será de cinco años y, una vez cumplidos, la nómina caducará. Establece, además, que mientras dure dicho plazo, el plenario deberá integrar ternas a medida que las vacantes se produzcan, respetando rigurosamente el orden de mérito.

La segunda modificación fundamental es la incorporación al artículo 13 de la posibilidad de tramitar concursos múltiples, en cuyo caso las ternas a elevarse al Ejecutivo deberán estar integradas en cada caso por tres postulantes cada una. Esta circunstancia modificó la práctica seguida hasta ese momento por mandato reglamentario. Se confeccionaba una terna con los tres primeros calificados en el orden de mérito y se integraba el cuarto postulante calificado a la lista complementaria, un postulante por vacante que fuera agregada al concurso en etapa de aprobación.

Vale decir que con el sistema anterior a la modificación por medio de la Ley 26.855, en caso de agregarse nuevas vacantes al concurso, tal lo normado por el artículo 13, apartado A, inciso 1 ya mencionado, al Ejecutivo se elevaba una terna vinculante de tres postulantes según el orden de mérito consignado en la resolución del plenario, de los cuales debía elegir uno y remitir al Senado para su acuerdo, y el postulante cuarto en lista complementaria para integrar en el orden remitido y conformar la segunda terna con los dos postulantes no elegidos en la primera oportunidad por la presidencia de la Nación. De tal modo se continuaría hasta cubrir las vacantes que se hubiesen agregado al concurso de darse ese supuesto.

Luego de la modificación mencionada en última instancia por la ley de democratización de la justicia, las ternas son de tres postulantes cada una, con lo cual, lo elevado a consideración del Ejecutivo ya no es de los tres mejores calificados en la primera y, para la segunda, los restantes mejores tres calificados y así sucesivamente, sino que será, y solo como ejemplo en caso de ser cinco las vacantes, el primer postulante, el sexto postulante y el número once en el orden de calificación. En la segunda terna, el segundo mejor calificado, el séptimo y el número doce, y así sucesivamente.

El sistema se conforma entre la disposición de la ley y el reglamento aprobado por Resolución 7/14 y modificaciones parciales recibidas con posterioridad. Así, el artículo 47 del Reglamento para Selección de Magistrados que se cita a continuación sostiene lo siguiente:

Concursos múltiples

Artículo 47.— La Comisión tramitará un concurso múltiple cuando exista una y hasta cuatro vacantes para la misma función, sede y especialidad.

Una vez producidas nuevas vacantes, con posterioridad al llamado a concurso, la Comisión resolverá la acumulación a un concurso en trámite con el límite previsto en el párrafo anterior.

En el caso de concursos destinados a cubrir más de un cargo, el número de postulantes que participarán en la entrevista personal con la Comisión, según lo establecido en el artículo 40, se ampliará en, al menos, tres (3) candidatos por cada vacante adicional a cubrir. Para el supuesto que entre los tres (3) candidatos referidos no hubiera una postulante mujer, se convocará además a la entrevista a las dos (2) postulantes mujeres que sigan en orden de mérito, siempre que hayan obtenido los puntajes reglamentarios mínimos. La Comisión deberá elaborar una propuesta para la conformación de las ternas vinculantes, sobre la base del orden de mérito definitivo aprobado por la Comisión. A tal fin, se ubicarán en el primer lugar de cada terna a aquellos que hayan resultado mejor posicionados dentro de dicho orden; el segundo lugar estará conformado por quienes continúen en el mismo; y finalmente se integrarán con los que siguen, siempre respetando dicho orden. La conformación de las ternas deberá respetar la representación femenina conforme el artículo 44 de este Reglamento. Se hará saber al Poder Ejecutivo el modo en que han sido conformadas, y que podrá apartarse de ellas únicamente en razón de optar por designar a los candidatos que se encuentren ubicados en primer y segundo lugar de cualquiera de las ternas ya resueltas, que no hubiesen sido elegidos previamente.

El concurso múltiple podrá ser declarado parcialmente desierto en el supuesto de no contarse con tres (3) postulantes por cada cargo a cubrir, que cumplan con los requisitos establecidos en el segundo párrafo del artículo 44.

Evidente resulta que la plataforma pretendida por el constituyente en la incorporación de la instancia de selección dentro un ámbito menos discrecional que la exclusiva del poder político, estaba motivada en que las valoraciones técnicas sean prioritarias al momento de conformar la terna.

A su vez, al ser vinculante para el Poder Ejecutivo la terna elevada por el Consejo de la Magistratura, resulta trascendente la importancia de la escala de calificación que tras el concurso valoró tanto la Comisión de Selección como el Plenario del Consejo al aprobarlo con el voto afirmativo de los dos tercios de los

consejeros presentes, luego del largo y complejo proceso de evaluación de los antecedentes de los postulantes, el puntaje obtenido en la prueba de oposición anónima, las consideraciones tras la entrevista personal en la Comisión y la exposición en la audiencia pública con el Plenario.

No es necesario volver sobre las diferencias entre el sistema anterior a la reforma constitucional absolutamente discrecional de los órganos de representación partidaria surgidos del voto popular y el pretendido por la nueva Constitución de fuerte contenido técnico acreditado tras el concurso de oposición y antecedentes. Es menester remarcar que también el proceso ante el Consejo cuenta con pasos de contenido o reserva discrecional.

Tras evaluarse los antecedentes de los postulantes, acreditados según una tabla objetiva que para cada rubro determina la reglamentación y tras develarse las claves reservadas para la prueba de oposición, y añadido el resultado del examen, se lleva adelante una entrevista personal con contenido amplio y abierto a cuestiones académicas como personales. Es aquí, recién superada la instancia de la entrevista, que se determina el puntaje definitivo a cada postulante, considerando especialmente su desempeño en las tres etapas de evaluación.

El espacio de contenido discrecional debiera ser ejercido dentro de un margen razonable reglamentado. Hoy no es de ese modo. Han sido innumerables los casos en los que el orden de mérito previo a la entrevista personal es superado en más del diez por ciento del puntaje total acumulado luego de la entrevista, y el postulante queda en lugares de expectativa, muy lejos del puntaje objetivo anterior.

Si el uso de esta herramienta fuera de lo razonable y esperable, y hasta hoy sin sustento reglamentario en cuanto al puntaje que puede brindar la entrevista, se suma a la posibilidad de elevar al Poder Ejecutivo al calificado en decimoquinto lugar, no debiera extrañar si algún contemporáneo constituyente sostiene que el actual ejercicio de la función se encuentra un tanto alejado del propósito inicial tenido en cuenta para la creación del sistema mixto de selección de postulantes a jueces.

IV. DISCIPLINA Y ACUSACIÓN

Las otras dos funciones determinantes del Consejo de la Magistratura son las referidas al análisis de la conducta de los magistrados realizado el distingo por el constituyente entre la orientada a ejercer las facultades disciplinarias sobre los magistrados y la de decidir la apertura del procedimiento de remoción y en tal caso, y solo en esta instancia, ordenar la suspensión del juez y formular la acusación correspondiente.

La Ley 24.937 dispuso la creación de dos comisiones para cumplir el cometido constitucional, la de disciplina y la de acusación, y determinó las causas que activan uno u otro procedimiento y la competencia de cada una de las

comisiones en sus artículos 14 y 25. Con la reforma introducida por medio de la Ley 26080, ambas comisiones fueron unificadas y modificada la mayoría requerida para imponer una sanción disciplinaria, y luego del fallo ya referenciado en la llamada “Causa Colegio”, el funcionamiento por separado de ambas comisiones, su composición y las mayorías requeridas para aprobar sus dictámenes volvieron al diseño original.

La ley en este caso dispone el modo de conformación de la comisión de acusación y determina que deberá estar integrada por mayoría de legisladores de la Cámara de Diputados mientras con respecto a la comisión de disciplina establece que no la integrará el representante del Poder Ejecutivo. Ambas disposiciones tienen correlato con el diseño anterior a la reforma cuando los diputados estaban encargados por la Constitución de indagar sobre la conducta de los magistrados que deriven en un proceso político por causales de remoción y formular la acusación frente al Senado de la Nación, mientras que las sanciones disciplinarias eran de resorte del mismo sistema judicial.

Como se mencionó anteriormente, las competencias de ambas salas, tal la denominación legal, las brindan sus artículos 14 para el caso de la de disciplina, y el 25 para la de acusación. A su vez, la modificación introducida por la Ley 26080 agregó el apartado D al artículo 14, que por juego armónico con el inciso 5 del artículo 114 de la Constitución nacional deriva obligadamente a la Comisión de acusación los expedientes iniciados por remisiones de los tribunales superiores del magisterado sobre el cual se advierta la presunta comisión de ilícito o la existencia manifiesta de desconocimiento del derecho aplicable por jueces inferiores.

Las faltas disciplinarias fundamentalmente están referidas a la eficaz prestación del servicio de justicia. La ley brinda una lista de conductas que deben entenderse como constitutivas de faltas, la infracción a normas legales y reglamentarias referidas a incompatibilidades y prohibiciones establecidas por la magistratura judicial, la falta de consideración y respeto debidos a otros magistrados, el trato incorrecto a abogados, peritos, auxiliares de la justicia o litigantes, los actos que ofendan al decoro de la función judicial o comprometan la dignidad del cargo, el incumplimiento reiterado de las normas procesales o reglamentarias, la inasistencia reiterada a la sede del tribunal o el incumplimiento de su juzgado del horario de atención al público, la falta o negligencia en el cumplimiento de sus deberes y obligaciones establecidas en el reglamento para la justicia nacional.

El artículo 25, por su parte, establece luego de la reforma introducida por la Ley 26080 que se considerarán causales de remoción de los jueces el mal desempeño, la comisión de delito en el ejercicio de sus funciones y los crímenes comunes. Y dispone:

Entre otras, se considerarán causales de mal desempeño, el desconocimiento inexcusable del derecho, el incumplimiento reiterado de la Constitución

Nacional, normas legales o reglamentarias, la negligencia grave en el ejercicio del cargo, la realización de actos de manifiesta arbitrariedad en el ejercicio de sus funciones, los graves desórdenes de conducta personales, el abandono de sus funciones, la aplicación reiterada de sanciones disciplinarias, la incapacidad física o psíquica sobreviniente para ejercer el cargo.

En este único caso no se perderán los beneficios previsionales de la Ley 24018. La casuística completó con el tiempo el plafón teórico de las conductas que generan reproche disciplinario y las que deben entenderse como causal de remoción o constitutivas del concepto de mal desempeño.

Excede los alcances del presente trabajo profundizar sobre el concepto de mal desempeño mencionado en la ley, como también sobre cada una de las conductas que fueron tipificadas como constitutivas de faltas disciplinarias, pero es menester señalar que de la lectura de los fallos del Jurado de Enjuiciamiento se colige que la buena conducta esperada de los magistrados para mantener su función y cargo no es solo la mencionada en la ley, sino la integrada por el Reglamento para la justicia nacional, acordada del 17 de diciembre de 1952, el Código Iberoamericano de Etica Judicial, los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura aprobados por las Naciones Unidas fundamentalmente incorporados y sintetizados en los principios de Bangalore y la jurisprudencia del Jurado de Enjuiciamiento.

El proceso de remoción tiene como única finalidad remover el mal funcionario de su cargo. En ese sentido, no se evalúa otra cosa que su buena o mala conducta, y si la sociedad puede mantener en el magistrado la confianza necesaria para permanecer en la función. No se evalúa la comisión de hechos determinados, que a su vez encuentren descripción típica, como sucede en el código penal en todo Estado democrático. Es la conducta integral del juez comprobada a partir de actos y analizada bajo los preceptos y estándares mencionados la que debe ser considerada al momento de resolver.

El presidente del Consejo de la Magistratura, por mandato legal también presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, es quien por disposición reglamentaria asigna a la comisión que entiende corresponde cada asunto ingresado. Con respecto a las denuncias ingresadas contra magistrados, esta función se encuentra delegada en el Comité de asignación, integrado por los presidentes de las comisiones de Disciplina y Acusación y en caso de no existir acuerdo, por el vicepresidente de cada una de ellas que actuarán alternativamente según sea par o impar el número del expediente formado.

A cada comisión, más allá de las consideraciones que puedan realizarse tras la lectura de la denuncia, deben remitirse los expedientes formados según se trate la denuncia de hechos que pudieran entenderse de los descriptos por el artículo

14 o por el artículo 25 de la ley, salvo el supuesto objetivo del apartado D del artículo 14 ya mencionado.

Será en la comisión respectiva, tras la designación de consejero informante, la notificación al magistrado de la denuncia ingresada, la producción de la prueba dispuesta en comisión en su caso, que se adoptará la determinación de citar al magistrado a que brinde explicaciones bajo cargos específicamente determinados. Tras ello, aprobará el dictamen por mayoría simple que proponga al plenario del cuerpo desestimar o rechazar la denuncia, o en su defecto sancionar al juez en caso de disciplina, y rechazar o desestimar la denuncia o en su defecto abrir el procedimiento de remoción ante el jurado de enjuiciamiento y, en su caso, ordenar la suspensión del magistrado.

Las estadísticas públicas, y publicadas periódicamente por el Consejo, permiten extraer conclusiones interesantes y nutritivas. La primera de ellas probablemente sea la de evaluar la importancia del aporte de la Constitución de 1994. Hacer una evaluación comparativa en el área disciplinaria y de procesos de remoción nos lleva a concluir la salud de su incorporación, al menos desde lo cuantitativo. En la historia constitucional, previa a la puesta en funcionamiento del Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento, se promovieron 29 procesos de remoción. Desde el 1999 al presente, se han aprobado por la comisión 71 propuestas de promoción de proceso de remoción.

La evaluación, desde un aspecto cualitativo, brinda también un balance positivo considerando la cantidad de ciudadanos que han sumado su seguimiento y mirada sobre el Poder Judicial y sus funcionarios. Este elemento se traduce en un novedoso aporte en todas las áreas del sistema por parte de organizaciones especializadas en el Poder Judicial y también en acciones de ciudadanos que individualmente y en forma autónoma realizan sus aportes. Tal vez el más visible lo sea en el área de las denuncias a magistrados por conductas que pueden dar a lugar a reproche disciplinario o proceso de remoción.

Es importante señalar que las denuncias manifiestamente improcedentes o que conllevan un claro y mero descontento con el modo de conclusión de un proceso determinado, son rechazadas y cerradas velozmente sin que siquiera el magistrado llegue a ser notificado de su ingreso. También es relevante consignar que la gran mayoría de los expedientes iniciados son desestimados por decisión plenaria.

Resulta significativo, a fin de la evaluación efectuada, que en el período transcurrido desde el año 2022 a septiembre 2025 ingresaron para su análisis y tratamiento a la comisión de acusación 47 expedientes formados tras denuncia contra magistrados de los cuales tres contaron con dictamen acusatorio y cinco pasaron a tramitar en la comisión de disciplina. En la misma línea se señala que

solo en el año 2025 hasta el mes de septiembre ingresaron a la comisión de disciplina 145 expedientes por denuncias a magistrados.

Otra buena señal a partir de la existencia del novedoso sistema de selección de postulantes es la incorporación de un número muy alto, en términos comparativos a la instancia de inscripción y pruebas, de letrados con experiencia en la profesión liberal, asesoramiento empresarial, gremial o de otra índole, lo que en mucho enriquece el sistema. Y tal vez la conclusión más importante para un ejercicio periódico de evaluación y mejora del sistema sea permitir detectar la necesidad o no de reformas legislativas que ordenen la conformación del Consejo de la Magistratura, el modo de integración y las reglas de funcionamiento.

A fin de responder un interrogante del comienzo de este trabajo, puede decirse que cerca de su creación, con la matriz original de la ley fundacional, el funcionamiento fue absolutamente satisfactorio a la luz de los propósitos constitucionales. Se justificó en su grandilocuente magnitud y poca velocidad para llegar a sus resoluciones plenarios la reforma de 2006, aquí las estadísticas sobre cantidad de reuniones de cada una de las comisiones como asimismo del plenario ayudan a arribar a la conclusión si se logró el fin propuesto. Debe señalarse que, con la composición de trece miembros, el Consejo tuvo algunos años de gestión por de más productiva, por lo que pueden mezclarse allí las razones para obtener uno u otro producto.

Luego del fallo de la Corte en la llamada “Causa Colegio”, y con la vuelta a la conformación de origen, las estadísticas alertan sobre otro tipo de resultados; la coexistencia de pautas normativas o reglamentarias pueden llevar a concluir sobre la necesidad de una readecuación en algún área.

Adquiere nueva relevancia el interrogante del comienzo sobre si el sistema diseñado que regula la composición, el modo de integración y las reglas de funcionamiento brinda las garantías del producto imaginado por el constituyente al incorporar el Consejo de la Magistratura, o si por el contrario es la integración circunstancial o las normas que la regulan lo que garantiza o aleja el propósito constitucional.

En todo caso, es deseable que toda reforma legal o reglamentaria encuentre su motivación en disfuncionalidades detectadas a la luz de la pauta rectora del artículo 114 o en mejoras imaginadas para lograr que la manda constitucional en acción plena nos lleve a los niveles más elevados de salud y excelencia institucional que los economistas galardonados encuentran como base para la felicidad y prosperidad de los pueblos.

LA CONSTITUCIÓN REFORMADA

Treinta años después

Coordinadores

LEANDRO ABEL MARTÍNEZ

LUCIANO DURRIEU



ALFONSO - ALONSO REGUEIRA - ALVADO - ÁLVAREZ ALONSO
BENCE PIERES - CARSEN NICOLA - CHACÓN - COLOMBANO
DOLABJIAN - DURRIEU - ETCHEVERRY - FLORES COLLAZO
FREEDMAN - GARCÍA - GASCUE - LÓPEZ ALFONSÍN - MARTÍNEZ
PENNELLA - REY - RIOS - RODRÍGUEZ - RUBIO - SPOTA - WÜST



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

1ª Edición: Octubre de 2025

MARTÍNEZ, LEANDRO ABEL

La Constitución reformada - Treinta años después / Leandro Abel Martínez;
Luciano Durrieu (Coord) 1a. edición especial - Ciudad Autónoma de Buenos Aires :
Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la
Universidad de Buenos Aires, 2025.

272 págs.; 23x16 cm.

Edición para Asociación de Docentes UBA, Facultad de Derecho y Ciencias
Sociales

ISBN 978-987-46364-4-7

1. Derecho Constitucional. I. Durrieu, Luciano II. Título.

CDD 342.02

Edición:

Edición de estilo a cargo de la Lic. Clarisa Analía Vittoni

© Asociación de Docentes
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Prohibida su reproducción total por cualquier medio, sin expresa autorización de la editora. Permitida su reproducción parcial con la indicación expresa y clara de la editora, artículo, autor y página.

Todos los trabajos son de la responsabilidad exclusiva de los autores.

(Las opiniones vertidas en este trabajo son
responsabilidad exclusiva del autor)

ASOCIACIÓN DE DOCENTES
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
Av. José Figueroa Alcorta 2263
(C1425CKB) Buenos Aires - Argentina