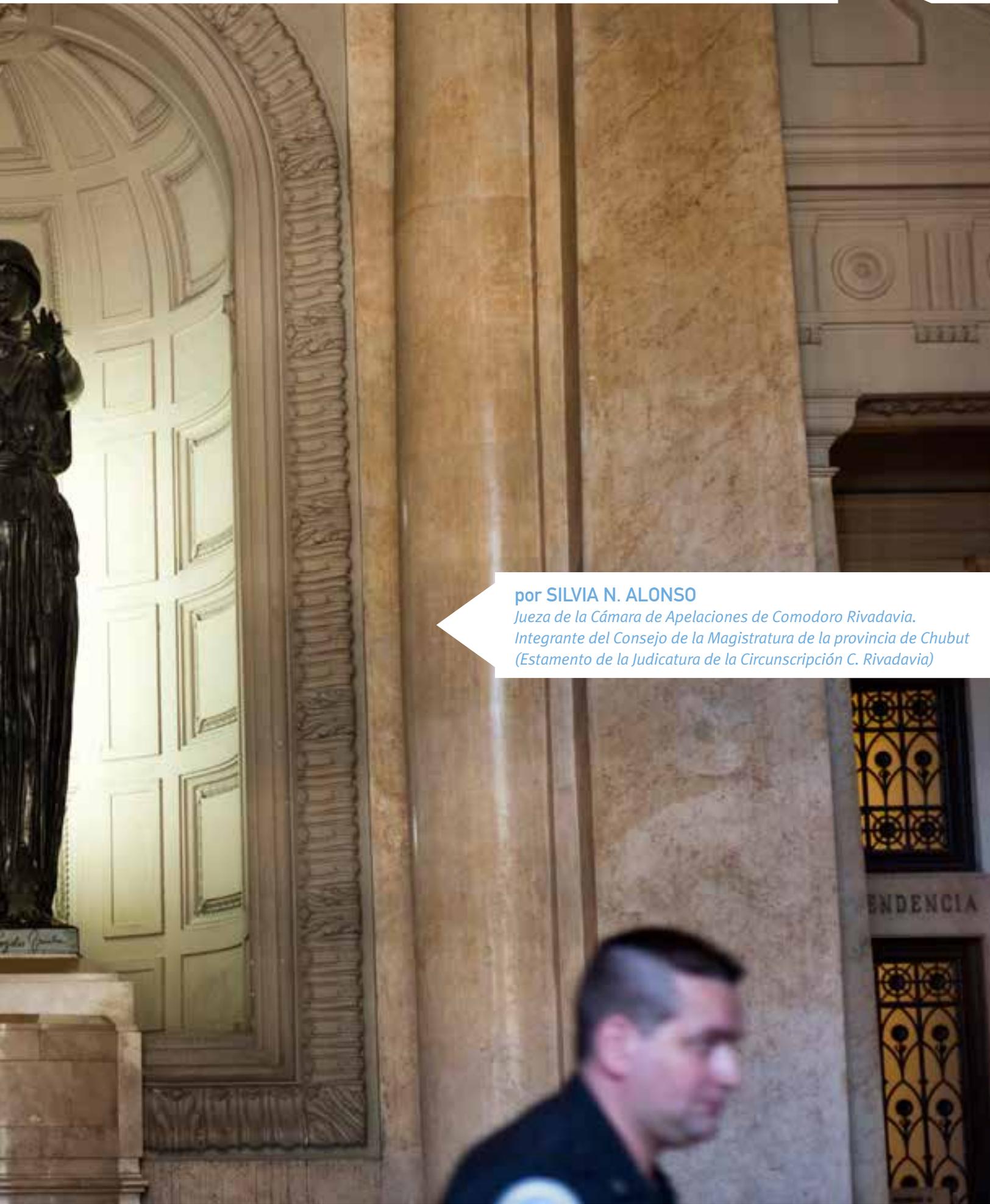




LOS CONSEJOS DE LA MAGISTRATURA SURGEN CON EL OBJETIVO DE APORTAR MAYOR INDEPENDENCIA Y FORTALEZA AL PODER JUDICIAL. HOY, A CASI 20 AÑOS DE SANCIONADA LA CONSTITUCIÓN QUE ESTABLECE SU CREACIÓN, SIGUE HABIENDO VARIAS CUENTAS PENDIENTES. LA EXPERIENCIA DE LA PROVINCIA DE CHUBUT PUEDE SER UN BUEN ANTECEDENTE PARA EL NECESARIO DEBATE SOBRE LAS ASIGNATURAS PENDIENTES EN EL ORDEN NACIONAL.

REFORMA DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA NACIONAL Y LA EXPERIENCIA DE CHUBUT



por **SILVIA N. ALONSO**

*Jueza de la Cámara de Apelaciones de Comodoro Rivadavia.
Integrante del Consejo de la Magistratura de la provincia de Chubut
(Estamento de la Judicatura de la Circunscripción C. Rivadavia)*

En el estado constitucional de derecho, las/los juezas/ces hacen efectivos los derechos fundamentales, participan en el control de constitucionalidad de las leyes, interpretan las normas teniendo en cuenta que estas deben obedecer a los principios que incorporan valores sustantivos y aplican el derecho.

¿Quiénes y cómo eligen a estas personas que desempeñan funciones tan relevantes?

Los procesos de selección y designación de la magistratura

La Constitución de la Nación de 1853 (con las reformas de 1860, 1866, 1957 y 1972), en su Segunda Parte, Sección Tercera, preveía la existencia de un Poder Judicial cuya organización y estructura respondía a las características de la forma Estado liberal bajo el cual se constituía la República Argentina.

El diseño del proceso de selección y designación de los jueces era exclusivamente político ya que el Poder Ejecutivo proponía una persona para ocupar el cargo y el Senado la aprobaba o la rechazaba.

En Chubut, en cambio, el proceso establecido por la Constitución de 1957 tenía un fuerte sesgo corporativo. Los Colegios de Abogados de cada circunscripción judicial debían proponer ternas al Superior Tribunal de Justicia para el ingreso a la carrera judicial, que la práctica extendió a los ascensos, debiendo mediar antes de la designación por el Tribunal el acuerdo legislativo; no participaban los jueces y funcionarios judiciales en el sistema aunque la ley 3.760 (vigente desde noviembre 1992 hasta 1994) les acordó injerencia en una Comisión Técnica Asesora, con voz pero sin voto.

Las propuestas que se formularon al gobierno democrático surgido en 1983, respecto de la reforma del Poder Judicial de la Nación, entre otras de fondo, coincidían en la necesidad de crear un órgano de gobierno u otro sistema que permitiera una mayor independencia de la administración de justicia.

Los Consejos de la Magistratura surgieron en ese marco como las instituciones adecuadas para superar la preponderancia absoluta del poder político en el nombramiento y disposiciones del personal de la magistratura y fueron concebidos como instituciones aportantes de mayor independencia y fortaleza al Poder Judicial.

Es dable destacar que, antes de la reforma constitucional en el orden nacional, las Constituciones de las provincias de Chaco, Santiago del Estero, San Luis, Río Negro, San Juan, Formosa y Tierra del Fuego ya habían creado Consejos de la Magistratura locales.

El Consejo de la Magistratura de la Nación

Mediante la reforma de 1994, artículo 114, se introdujo en el ámbito nacional el Consejo de la Magistratura con amplias facultades:

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.*
- Ahora bien, el constituyente nacional no determinó el número de sus miembros ni quiénes lo integrarían. Se limitó a señalar las pautas directrices, conforme a la siguiente redacción de textura abierta:
- “El Consejo será integrado periódicamente de modo que se procure **el equilibrio** entre la representación de los órganos políticos resultante de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal. Será integrado, asimismo, por otras personas del ámbito académico y científico, en el número y la forma que indique la ley”.*

La composición equilibrada

La ley reglamentaria (24.937) tardó más de tres años en ser dictada y no plasmó un diseño equilibrado de los tres estamentos previstos por la Constitución (abogados de la matrícula federal, magistratura de todas las instancias y representantes de los órganos políticos resultantes de la elección popular). Por el contrario, estableció una representación política mayoritaria, en detrimento de los otros sectores, al disponer en 20 el número de integrantes: el presidente de la Corte, 4 jueces, 8 legisladores, 4 abogados, 1 representante de Poder Ejecutivo y 2 del ámbito científico y académico.

La ley 26.080, de febrero de 2006, redujo el número de consejeros a 13, y fortaleció aún más al sector político al quedar con 7 miembros (3 senadores, 3 diputados y el representante del Poder Ejecutivo), en desmedro de la magistratura que redujo su número a 3, de los abogados que bajaron a 2 y de los académicos que pasaron a tener sólo un representante.

El apartamiento de las directrices constitucionales a la hora de determinar la composición del Consejo de la Magistratura motivó una seria observación del Comité del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

En el cuarto informe periódico de Argentina (CCPR/C/ARG/4) en sus sesiones 2690^a y 2691^a, celebradas los días 10 y 11 de marzo de 2010, se aprobó, entre otras, la siguiente observación: *“El Comité observa con preocupación que, a pesar del principio contenido en el artículo 114 de la Constitución respecto al equilibrio que debe imperar en la composición del Consejo de la Magistratura, existe en el mismo una marcada representación de los órganos políticos allegados al Poder Ejecutivo, en detrimento de la representación de jueces y abogados (art. 2 del Pacto)”.*

A renglón seguido sostuvo: “*El Estado parte debe tomar medidas con miras a hacer efectivo el equilibrio previsto en el precepto constitucional en la composición del Consejo de la Magistratura, evitando situaciones de control del Ejecutivo sobre este órgano*”.

Huelga señalar que las medidas tendientes a restaurar la manda constitucional de composición equilibrada aún no se han tomado. Este año se dictó la ley 25.855 que reformó el Consejo de la Magistratura nacional, estableciendo que estaría integrado por diecinueve (19) miembros, de acuerdo con la siguiente composición:

► Tres jueces del Poder Judicial de la Nación, elegidos por sufragio universal: dos por la lista ganadora por simple mayoría y uno por la que resulte en segundo lugar.

► Tres representantes de los abogados de la matrícula federal, elegidos por sufragio universal: dos representantes por la lista que resulte ganadora por simple mayoría y uno por la que resulte en segundo lugar.

► Seis representantes de los ámbitos académico o científico, de amplia y reconocida trayectoria en alguna de las disciplinas universitarias reconocidas oficialmente, elegidos por sufragio universal: cuatro por la lista que resulte ganadora por simple mayoría y dos por la que resulte en segundo lugar.

► Seis legisladores. A tal efecto, los presidentes de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, a propuesta de los bloques parlamentarios de los partidos políticos, designarán tres legisladores por cada una de ellas, correspondiendo dos (2) a la mayoría y uno (1) a la primera minoría.

► Un (1) representante del Poder Ejecutivo.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación (18/6/2013, causa Rizzo) declaró inconstitucional la reforma en cuanto determinaba que los representantes de los jueces, abogados y académicos en el Consejo de la Magistratura fueran elegidos por voto popular en lugar de serlo por sus pares. Si bien nada dijo del equilibrio es claro que este continúa siendo **la asignatura pendiente**.

El diseño constitucional del Consejo de la Magistratura del Chubut

La provincia del Chubut puede aportar al debate nacional su experiencia en el diseño y funcionamiento del Consejo de la Magistratura introducido como organismo extrapoder, por la reforma de 1994 que determinó no sólo sus funciones sino también una particular integración.

La principal función asignada es la de seleccionar magistrados y funcionarios judiciales mediante concurso de oposición y antecedentes; a esta le agregó la de recibir denuncias sobre delitos, faltas en el ejercicio de sus funciones, incapacidad sobreviniente o mal desempeño contra los magistrados y funcionarios judiciales, debiendo instruir el sumario pertinente y elevar sus conclusiones al Superior Tribunal de Justicia o al Tribunal de Enjuiciamiento (art. 192, 4 C. Chubut).

El constituyente no le asignó injerencia en el presupuesto del Poder Judicial ni en la administración de justicia en general, facultades que han causado fuertes controversias entre la Corte Suprema y el Consejo nacional.

El número de integrantes se fijó en catorce miembros.

La composición es la siguiente: cinco consejeros populares, que no pueden ser abogados ni empleados judiciales, que reúnan los requisitos exigidos para ser elegido diputado; cuatro abogados, matrícula con una antigüedad en el título no inferior a diez años; tres magistrados con rango no inferior a camarista o equivalente; el presidente del Superior Tribunal, que no preside el Consejo, y un empleado no abogado del Poder Judicial con por lo menos diez años de antigüedad en el mismo (art. 187).

Los miembros del Consejo de la Magistratura, a excepción del presidente del Superior Tribunal de Justicia que se renueva anualmente, duran cuatro años en sus funciones y no pueden ser reelectos en forma consecutiva. El cuerpo se renueva por mitades cada bienio. Los reemplazantes deben tener idéntica representación que los integrantes a los que suceden (art. 188).

Los Consejos de la Magistratura surgieron en ese marco como las instituciones adecuadas para superar la preponderancia absoluta del poder político en el nombramiento y disposiciones del personal de la magistratura y fueron concebidos como instituciones aportantes de mayor independencia y fortaleza al Poder Judicial.

El presidente del Consejo de la Magistratura es designado por sus miembros a simple pluralidad de sufragios (art. 189). En caso de empate su voto decide.

El quórum para sesionar es de ocho miembros y las resoluciones se toman por mayoría simple de votos. La asistencia es carga pública (art. 190).

Los miembros del Consejo de la Magistratura son elegidos de la siguiente forma:

1. Los magistrados y funcionarios judiciales y los abogados por sus pares, aun entre los retirados y jubilados, mediante voto secreto a simple pluralidad de sufragios. El acto eleccionario se lleva a cabo en un mismo día en cada circunscripción judicial.

2. Los cinco representantes del pueblo, en oportunidad de las elecciones generales, de una lista de candidatos no necesariamente partidarios que presenta cada agrupación política interviniente en el acto eleccionario a nivel provincial. El Poder Ejecutivo provee lo necesario a esos fines.

3. El representante de los empleados judiciales mediante elección que practican los mismos en toda la provincia.

En todos los casos se eligen titulares, que no pueden pertenecer a la misma circunscripción judicial, y sus suplentes, bajo los mismos requisitos y condiciones (art.193).

Conclusiones

La provincia del Chubut puede aportar al debate nacional los ejes en los que se ha asentado el diseño constitucional de su Consejo de la Magistratura que tiene casi dos décadas de funcionamiento, con distintas integraciones y ha seleccionado y designado a más del 90 por ciento de los integrantes de la magistratura local. Estos son:

Los consejeros populares

Se ha introducido como novedad la representación popular, buscando resolver el intrincado problema de la legitimidad democrática de origen del Consejo de la Magistratura y del mismo Poder Judicial.

Uno de los mentores o quizás el mentor de este diseño, el Dr. José Raúl Heredia, constituyente reformador que luego como diputado provincial presentó el proyecto de Ley Orgánica del Consejo de la Magistratura (Ley V N° 70, antes ley 4.086), nos explica en *Reflexiones en torno a los consejos de la magistratura a propósito de los diez años del Consejo de la Magistratura de la Provincia del Chubut*, que se creyó altamente beneficioso, en términos de asignar real poder e independencia a los jueces, que estos puedan afirmarse en la decisión libre y democrática de sus pares, de los abogados en ejercicio de la profesión, e, igualmente, de representantes del pueblo, democráticamente elegidos, en elecciones generales.

El equilibrio

Sin dudas otros de los logros del constituyente del Chubut fue la integración equilibrada del Consejo de la Magistratura, desde la óptica de los estamentos (que es la del constituyente nacional) pero también desde el punto de vista territorial.

Respecto de la primera, es claro que ningún estamento puede por sí imponer una determinada decisión ya que no tiene la mayoría para hacerlo. El diseño obliga a dialogar, a escuchar y a consensuar; no es poca cosa en estos tiempos.

Pero también esta composición ha permitido una integración igualitaria de todas las circunscripciones judiciales de la provincia en cada uno de los estamentos (consejeros populares, abogados y jueces). Paradójicamente, el constituyente nacional nada ha previsto para lograr una composición equilibrada desde el punto de vista regional.

Las audiencias públicas

La ley reglamentaria ha dispuesto que todas las sesiones del Consejo de la Magistratura sin excepción son públicas (art. 15). La manda legal ha generado un sistema transparente en todas las decisiones que se adoptan.

A modo de ejemplo, los procesos de selección de magistradas/os se basan en: a) la evaluación de antecedentes; b) la oposición (solución por escrito de asuntos prácticos relativos a la materia propia del cargo concursado y participación en un coloquio sobre un tema sorteado) en la que se cuenta con la colaboración de uno o más juristas invitados, y c) la entrevista personal a cargo del Pleno del Consejo. Una vez finalizada esta última etapa y leído el dictamen del jurista invitado, cada uno de los catorce consejeros debe expresar a viva voz los motivos por los cuales decide votar a favor de uno u otro postulante.

La concentración temporal de la oposición y la entrevista (no más de tres días) y la inmediata deliberación pública a la que he hecho referencia generan un proceso impactante por su dinamismo y su marcada transparencia.

Además, por vía reglamentaria se ha previsto que, en lo posible, se lleven a cabo en la circunscripción judicial correspondiente al asunto que resulte motivo principal de la convocatoria. Esto ha permitido la presencia del Consejo en todas las ciudades de la provincia con la consecuente difusión de su actividad.

La publicidad se complementa con la publicación de las actas en la página electrónica oficial del Consejo y la grabación de las audiencias que se reproducen en el sitio electrónico y se entregan a quienes así lo soliciten. El acceso a la información está garantizado.

La retribución de los miembros del Consejo de la Magistratura

La Constitución, como he señalado, ha declarado carga pública la función; en consecuencia, no hay ni retribución mensual ni dietas para sus miembros.

La ley reglamentaria ha previsto que los miembros del Consejo de la Magistratura perciban las indemnizaciones por los gastos en que incurren con motivo del mismo y una retribución por cada día efectivo de sesión, equivalente a un día de salario que corresponda a un ministro del Superior Tribunal de Justicia, que se incluyen en el Presupuesto del cuerpo aprobado por la Legislatura. La retribución es igual para todos pero incompatible con cualquier otra a cargo del Estado, activa o pasiva.

La austeridad es otro logro del constituyente.

El tiempo demuestra cuán acertada fue la decisión del constituyente. El Consejo de la Magistratura de la provincia del Chubut, con sus luces y sus sombras, cumple adecuadamente la función para la cual fue creado. Su experiencia puede ser un buen antecedente para el necesario debate sobre las asignaturas pendientes en el orden nacional.



Conclusión

La Constitución de la provincia avanzó sobre aspectos vitales del Consejo de la Magistratura: número de integrantes, composición equilibrada, duración de los mandatos y modo de elección de sus miembros.

El tiempo demuestra cuán acertada fue la decisión del constituyente. El Consejo de la Magistratura de la provincia del Chubut, con sus luces y sus sombras, cumple adecuadamente la función para la cual fue creado. Su experiencia puede ser un buen antecedente para el necesario debate sobre las asignaturas pendientes en el orden nacional.