

# EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

ABORDAJE CRÍTICO Y SISTÉMICO DESDE DIVERSAS PERSPECTIVAS



Coordinado por Alejandra B. Petrella • Prólogo de María Angélica Gelli

Melania Alonso • Laura I. Dané • Francisco Gargiulo • Juan Octavio Gauna [h] •  
Miriam M. Ivanega • María Gabriela Juanatey • Soledad Larrea • Mariano Lombardi •  
Martín Ocampo • Juan Manuel Olmos • Ana Salvatelli



Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires  
Consejo de la Magistratura





**EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA**  
ABORDAJE CRÍTICO Y SISTÉMICO DESDE  
DIVERSAS PERSPECTIVAS



www.editorial.jusbaire.gob.ar  
editorial@jusbaire.gob.ar  
fb: /editorialjusbaire  
Av. Julio A. Roca 534 [C1067ABN]  
+5411 4011-1320

El Consejo de la Magistratura: abordaje crítico y sistémico desde diversas perspectivas / Melania Alonso... [et al.]; coordinación general de Alejandra B. Petrella; prólogo de María Angélica Gelli. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Jusbaire, 2016.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-4057-12-9

1. Consejo de la Magistratura. I. Alonso, Melania II. Petrella, Alejandra B., coord. III. Gelli, María Angélica, prolog.

CDD 342

© Editorial Jusbaire, 2016

Hecho el depósito previsto según Ley N° 11723

### **Consejo Editorial**

Enzo Pagani

Alejandra B. Petrella

Carlos Mas Velez

Marta Paz

Fernando Juan Lima

José Sáez Capel

### **Departamento de Coordinación de Contenidos**

María Alejandra Perícola; Daiana P. Fernández

### **Oficina de Diseño**

Coordinación de Arte y Diseño: Mariana Pittaluga

Maquetación: Gonzalo Cardozo

La presente publicación ha sido compuesta con las tipografías *Geogrotesque* del tipógrafo argentino Eduardo Manso y *Alegreya* de la fundidora argentina Huerta Tipográfica.



**Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires**  
Consejo de la Magistratura

## **Autoridades 2016**

### **Presidente**

Enzo Pagani

### **Vicepresidenta**

Alejandra B. Petrella

### **Secretario**

Carlos Mas Velez

### **Consejeros**

Ricardo Félix Baldomar

Marcela I. Basterra

Alejandro Fernández

Vanesa Ferrazzuolo

Juan Pablo Godoy Vélez

José Sáez Capel

### **Administrador General**

Alejandro Rabinovich



# SUMARIO

09. INTRODUCCIÓN  
**por Alejandra B. Petrella**
17. PRÓLOGO  
**por María Angélica Gelli**
29. LOS CONSEJOS DE LA MAGISTRATURA: ANÁLISIS A PARTIR DEL DERECHO COMPARADO  
**por Melania Alonso**
57. EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA Y LAS RELACIONES CON EL MINISTERIO PÚBLICO. SIMILITUDES Y DIFERENCIAS CON LA ÓRBITA NACIONAL  
**por Laura I. Dané**
73. EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA. CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS Y FUNCIÓN  
**por Francisco Gargiulo**
85. EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA Y LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA  
**por Juan Octavio Gauna [h]**
105. EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA Y LA ÉTICA PÚBLICA  
**por Miriam M. Ivanega**
121. EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA DESDE LA PERSPECTIVA DE UN FUNCIONARIO JURISDICCIONAL  
**por María Gabriela Juanatey**
137. LA RELACIÓN JUECES - CONSEJO DE LA MAGISTRATURA  
**por Soledad Larrea**
151. SIN PUEBLO NO HAY JUSTICIA  
RELACIÓN ENTRE EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA Y LA POLÍTICA  
**por Mariano Lombardi**

171. LA AUSENCIA ABSOLUTA DEL PODER EJECUTIVO EN LA SELECCIÓN Y REMOCIÓN DE INTEGRANTES DEL PODER JUDICIAL Y EN SU ADMINISTRACIÓN  
**por Martín Ocampo**
191. LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, CON LA EXPERIENCIA A CUESTAS  
**por Juan Manuel Olmos**
199. CONSIDERACIONES SOBRE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES  
**por Ana Salvatelli**



# INTRODUCCIÓN

Por Alejandra B. Petrella \*

Pensar en la coordinación de una obra sobre la institución Consejo de la Magistratura significaba un desafío: no hay demasiados textos que de manera sistémica aborden el instituto desde distintas perspectivas, que contengan información objetiva y que sean a la vez una visión crítica respecto de lo que representó su incorporación al texto constitucional del año 1994. La idea, entonces, fue otorgar al lector una visión del Consejo en cuanto órgano, desde el Derecho Administrativo constitucionalizado, pero con un enfoque plural.

Es sabido que –en líneas generales– el diseño constitucional del Poder Judicial establece, a partir del artículo 108,<sup>1</sup> una organización estructurada alrededor de una competencia federal y otra local. La Corte Suprema de Justicia de la Nación constituye así el único órgano creado por la Carta Magna como cabeza y parte del Poder Judicial. Si bien la reforma constitucional de 1994 fue la más amplia de las realizadas hasta el presente, el plexo normativo básico referido a la estructura de los tribunales no se ha modificado, en tanto dispone que su articulación se haga por conducto de leyes específicas. El poder constituyente reformador dejó abierta una porción importante del programa para que el Congreso lo completase. Justamente, la reforma incorpora el instituto Consejo de la Magistratura, pero delega en la ley su regulación (artículo 114, párrafo 2<sup>do</sup> de la Constitución Nacional).

El Consejo, en tanto constituye un instituto de etiología compleja, de raigambre constitucional, pero fuente de regulación legal y desarrollo variable, resulta un interesante objeto de análisis, por cuanto su incorporación a nuestro ordenamiento generó muchas expectativas, a la luz de los hechos –y a criterio de la suscripta– aún incumplidas.

---

\* Jueza de Primera Instancia CAYT y Vicepresidenta del Consejo de la Magistratura de la CABA.

1. Constitución de la Nación Argentina. Texto 1994.

Seguramente, su composición y perspectiva multifactorial hicieron que esta complejidad impidiera el cumplimiento de sus objetivos tal como fueron diseñados, y –a más de veinte años de su puesta en marcha– solo queda realizar un análisis crítico para determinar si vale la pena desandar el camino y replantearse una institución de cuño tan distinto al nuestro, para reconstruirla en otros términos, de manera tal que contribuya a preservar la –hoy tan denostada– institucionalidad.

Dejo para los autores el análisis de cada tema, si bien habré de esbozar aquí –a modo de sutil pincelada– algunos conceptos que el instituto conlleva y que se profundizarán a lo largo de la obra.

I. Como primer concepto, y ante todo, se habrá de dejar superada la polémica acerca de si el Consejo es o no un órgano extrapoder, ya que en el orden nacional ello quedó dirimido con la reglamentación. Más allá de lo que sostengan aún algunos autores, tengo para mí que el juego armónico del artículo 114 de la Constitución Nacional y las leyes N° 24937 y 24939 permite concluir claramente que sí integra el Poder Judicial. Ello es independiente de la naturaleza de sus actos, toda vez que su pertenencia a uno de los tres poderes no implica *per se* la naturaleza jurisdiccional de resoluciones. Por caso, en la Ciudad de Buenos Aires, su Constitución lo incluye expresamente dentro del Poder Judicial (artículo 107),<sup>2</sup> así como en la Provincia de Buenos Aires ello se inferiría de su Constitución,<sup>3</sup> pero se establece claramente en la Ley de

---

2. Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sancionada el 1° de octubre de 1996.

3. Capítulo V: Elección, duración y responsabilidad de los miembros del Poder Judicial Artículo 175.- Los jueces de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador y el Subprocurador General, serán designados por el Poder Ejecutivo, con acuerdo del Senado, otorgado en sesión pública por mayoría absoluta de sus miembros.

Los demás jueces e integrantes del Ministerio Público serán designados por el Poder Ejecutivo, de una terna vinculante propuesta por el Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado otorgado en sesión pública.

Será función indelegable del Consejo de la Magistratura seleccionar los postulantes mediante procedimientos que garanticen adecuada publicidad y criterios objetivos predeterminados de evaluación. Se privilegiará la solvencia moral, la idoneidad y el respeto por las instituciones democráticas y los derechos humanos.

El Consejo de la Magistratura se compondrá, equilibradamente, con representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, de los jueces de las distintas instancias y de la institución que regula la matrícula de los abogados en la Provincia. El Consejo de la

Creación del Consejo.<sup>4</sup> Sin embargo, solo los jueces –por claro mandato constitucional– ejercen la jurisdicción, esto es, dicen el derecho. En definitiva, integra el Poder Judicial aunque no ejerza función jurisdiccional alguna, por cuanto el desarrollo de las tareas administrativas que tiene asignadas por mandato constitucional no compromete, en absoluto, las garantías político-jurídicas inherentes a los órganos que titulariza, con exclusividad, la función jurisdiccional. Considero que la génesis de ello fue desconcentrar competencias para que la Justicia pueda abocarse a su función específica: juzgar.

Por ende, el Consejo de la Magistratura constituye un órgano de garantía del Poder Judicial: garante de su independencia y de una mayor eficacia en la prestación del servicio de justicia.

El artículo 114<sup>5</sup> de la Constitución Nacional, al que ya se hiciera referencia, establece claramente que el Consejo administra el Poder Judicial, elige y remueve magistrados. Sin embargo, el resto de sus caracteres son delineados de manera legal.

Ello a diferencia de lo que ocurre en otros países latinoamericanos como Bolivia, Colombia, México o Paraguay;<sup>6</sup> ya que, por caso,

---

Magistratura se conformará con un mínimo de quince miembros. Con carácter consultivo, y por Departamento Judicial, lo integrarán jueces y abogados; así como personalidades académicas especializadas. La ley determinará sus demás atribuciones, regulará su funcionamiento y la periodicidad de los mandatos.

4. Ley N° 11868.

5. El Consejo de la Magistratura, regulado por una ley especial sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, tendrá a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial.

6. Bolivia:

Artículo 122.- El Consejo de la Judicatura es el órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial. Tiene su sede en la ciudad de Sucre. El Consejo es presidido por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y está integrado por cuatro miembros denominados consejeros de la Judicatura, con título de abogado en provisión nacional y con diez años de ejercicio idóneo de la profesión o la cátedra universitaria.

Colombia:

Artículo 254.- El Consejo Superior de la Judicatura se dividirá en dos salas:

1. La Sala Administrativa, integrada por seis magistrados elegidos para un período de ocho años, así: dos por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado.
2. La Sala Jurisdiccional Disciplinaria, integrada por siete magistrados elegidos para un período de ocho años, por el Congreso Nacional de ternas enviadas por

Uruguay carece de Consejo y los jueces tienen un particular modo de selección y promoción por departamentos jurisdiccionales.

Uno de los objetivos de esta obra será analizar si los modelos elegidos responden a las necesidades del sistema que cada país necesita, y cuestionar, evaluar, acercar al lector una mirada crítica respecto de si el nuestro efectivamente cumple tal premisa.

II. Otro de los propósitos de este trabajo colectivo –a través de los textos escritos por los propios operadores del sistema– radica en otorgar una visión integral de las distintas aristas que presenta el Consejo de la Magistratura en cuanto órgano complejo.

Para ello, en dicho análisis, además de definir, perfilar y encuadrar el instituto, se profundizarán sus misiones, así como la función administrativa del Consejo de la Magistratura, tanto en su aspecto político

---

el Gobierno. Podrá haber Consejos Seccionales de la Judicatura integrados como lo señale la ley.

México:

Artículo 100.- “La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes. El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; un magistrado de los tribunales colegiados de circuito, un magistrado de los tribunales unitarios de circuito y un juez de distrito, quienes serán electos mediante insaculación; dos consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República. Los tres últimos deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas. Los consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución”.

Paraguay:

Artículo 262.- DE LA COMPOSICIÓN

“El Consejo de la Magistratura está compuesto por:

1. un miembro de la Corte Suprema de Justicia, designado por esta;
2. un representante del Poder Ejecutivo;
3. un Senador y un Diputado, ambos nominados por su Cámara respectiva;
4. dos abogados de la matrícula, nombrados por sus pares en elección directa;
5. un profesor de las facultades de Derecho de la Universidad Nacional, elegido por sus pares, y
6. un profesor de las facultades de Derecho con no menos de veinte años de funcionamiento, de las Universidades privadas, elegido por sus pares”.

administrativo, como en el relativo al gobierno del Poder Judicial. Resulta trascendente, para la mejor comprensión del órgano en comentario, su comparación con otros en el marco del derecho comparado antes referido, así como en el funcionamiento de los Consejos en las provincias argentinas. Es dable resaltar que el colectivo de autores que componen esta obra entiende la justicia como un servicio público, y para ello, es sustancial articular la relación necesaria entre los jueces y el Consejo de la Magistratura y el sistema de cooperación que dentro de este esquema significa el rol de los funcionarios tanto de la jurisdicción, como de los que no pertenecen a ella.

Adquiere particular relevancia determinar la vinculación entre el Consejo de la Magistratura y el Ministerio Público, y entre aquel y los Tribunales Superiores de Justicia, toda vez que ello implica una relación necesaria para afianzar la justicia.

En cuanto a la perspectiva política del órgano Consejo de la Magistratura, esta implica dos miradas casi antagónicas, como la opinión sobre la consecuencia que significa la ausencia del Poder Ejecutivo en ciertos diseños del Consejo de la Magistratura –tal como el de la Ciudad de Buenos Aires– para la administración del Poder Judicial, la selección y la remoción de sus integrantes, y el enfoque de una justicia vinculada a lo popular desde un punto de vista político.

Este prisma variopinto no hace más que exponer que las instituciones complejas requieren de análisis complejos para su funcionamiento, a la vez que precisan regulaciones simples –justamente– para simplificar la complejidad ya citada. Como en todo órgano colegiado, el mayor debate y tratamiento de los temas permite una fórmula que hace a la transparencia, pero al mismo tiempo dicha interrelación se topa con el escollo de que la composición multisectorial dificulta –a veces– encontrar un lenguaje común para evitar la extrema politización de los temas. El Consejo debería ser un órgano técnico dentro de su faz política, o cuanto menos, debería priorizarse tal función. Sin embargo, la realidad de los hechos dista de tal prevalencia y ello dificulta y/o demora trámites que deberían encontrar su curso en legal tiempo y forma. El devenir de los tribunales depende de ciertas atribuciones del Consejo, y ellas deben agilizarse para coadyuvar a la prestación del servicio de justicia.

Así, el libro se propone –desde ese lugar– compartir con el lector algunas reflexiones en torno a la institución Consejo de la Magistratura: qué es, qué naturaleza tienen sus actos, de qué manera estos han incidido en la vida del Poder Judicial en los últimos años, y si eventualmente su diseño está en crisis, y en ese caso, si la crisis es del sistema o también de los jueces y los abogados. Porque no podemos soslayar que el Consejo como órgano pertenece al Poder Judicial, y en este ejercen su jurisdicción los jueces, litigan los abogados y pretenden dirimir sus contiendas los ciudadanos. Por ello, los actos que dicte el Consejo inciden en la realidad jurídica del país.

El punto de inflexión parte de la premisa de que el funcionamiento del Consejo de la Magistratura ha sido “lo mejor en el marco de lo posible”, lo que conlleva un cierto pesimismo en cuanto a cuestiones operativas y de conducción; matices derivados de policausalidades. Los cambios operados en la Justicia –a la luz de una nueva ciudadanía que recurre a los Tribunales para reclamar por todo tipo de demandas sociales insatisfechas– requieren de una función de la jurisdicción creativa, en gran medida, de prácticas sociales y con un fuerte compromiso en los roles de definición política del Estado de Derecho. Ello impone perfiles de jueces con experticias interdisciplinarias, con manejo de herramientas novedosas, con capacidades de un discernimiento práctico que visualice la respuesta justa en tanto razonable,<sup>7</sup> y permita así tener miradas desde un prisma diferente. Este cambio de perfil judicial impacta necesariamente en la necesidad de un Consejo de la Magistratura adaptable a ello. Pero a su vez, la composición del órgano por distintos estamentos complejiza el abordaje de tales temáticas e impone una búsqueda de acuerdos que no siempre resulta viable. En tal sentido, sostengo que se ha intentado avanzar por un camino que seguramente no terminó, o al menos no concretó en demasía la expectativa con la que se creó al incorporarse como institución en la Constitución de 1994.

Por ello, tengo para mí que el único modo de abordar la temática propuesta es desde el análisis de aquellos que en estos años caminaron por los senderos del Consejo a través de sus distintos ámbitos: jueces y

---

7. Cabe agregar que el artículo 3 del Código Civil y Comercial establece: “Deber de resolver. El juez debe resolver los asuntos que sean sometidos a su jurisdicción mediante una decisión razonablemente fundada”.

funcionarios, empleados –que hacen a su día a día– y legisladores que pensaron el instituto. En fin, la elección de los autores de este libro no fue caprichosa sino pensada a partir del aporte que cada uno podría hacer no solo al estudio del órgano como tal, sino también –y quizás ahí radica la riqueza de este texto– desde su experiencia. Sin embargo, a poco de leer los artículos presentados, advierto que miles de miradas más son posibles, a la vez que considero necesario un gran debate entre constitucionalistas, administrativistas, politólogos y usuarios del sistema, respecto de sus fortalezas y debilidades, a fin de que la esencia de una institución como la que está bajo análisis adquiera la relevancia que se merece.

III. Sin pretensión de resultar autorreferencial, es dable señalar que mis colegas jueces me dieron la oportunidad de representarlos estamentariamente por ante el Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por cuatro años.<sup>8</sup> Más allá de la complejidad que importa para un juez integrar un órgano de composición multifactorial, el balance de la gestión –desde lo estrictamente institucional– arroja un saldo de difícil definición. Al menos en el Consejo local, la representación de tres sectores en su integración dificulta la comprensión de temas en común, las construcciones colectivas y la paridad de objetivos. Si bien es cierto que las funciones atribuidas –tales como seleccionar y remover magistrados, y a nivel local se suma la de administrar el Poder Judicial– parecen sencillas en su lectura, contienen una terrible complejidad desde todas sus aristas: políticas, jurídicas, institucionales y hasta personales. Muchas veces me pregunté a lo largo de este período si nuestra madurez institucional era suficiente como para incorporar un instituto que se arrogue semejante complejidad.

Sin embargo, comparto el pensamiento referido a que la grandeza de las instituciones remite necesariamente a la grandeza de los hombres que las componen; entonces, tal vez deberíamos ser más cautos a la hora de seleccionar quiénes componen nuestras instituciones. Ello no es un juicio de valor, sino un modo de pensar la integración de cada órgano que hace al devenir democrático; máxime en aquellos en los que no solo se requiere ductilidad política sino también un

---

8. Electa consejera por sus pares –en representación del estamento judicial– para el período 2012-2016 por ante el Consejo de la CABA.

conocimiento profundo del derecho para ponderar si hombres y mujeres del Derecho ameritan un cargo de magistrado, o sus conductas le impiden seguir ejerciéndolo. Esto importa estar por encima de cualquier mirada sesgada para, con conocimiento y libertad de conciencia, sin presiones de ningún tipo, realizar este profundo análisis que a su vez condiciona el destino de los justiciables. Quizás no se tome conciencia cabal de la trascendencia que ello implica, y por eso, el Consejo es un órgano denostado y desprestigiado por cuanto –en mi opinión– ha perdido la esencia de aquello para lo que fue creado. Si queremos crecer en el marco de las instituciones democráticas que los constituyentes incorporaron en la última reforma, debemos ante todo valorarlas desde la importancia que la función otorgada significa para un país, y honrarlas con una integración que se comprometa al cumplimiento de su esencia, a fin de coadyuvar cada día a la mejor prestación del servicio de justicia. Una mejor justicia importa, necesariamente, un país mejor.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

El Consejo es –en principio– un dispositivo válido para resolver dificultades que hasta su creación presentaba nuestro mecanismo institucional. Pero debería evitarse el desvío del propósito con que originalmente lo concibieron los constituyentes, exorbitando el ámbito supuesto y desequilibrando así el sistema.

Que ello no ocurra, y que el Consejo de la Magistratura llegue a ser un órgano útil al Estado democrático de Derecho, depende de la grandeza de quienes lo integren y apliquen las leyes dictadas por conducto del artículo 114 de la Constitución Nacional. Seamos conscientes de los peligros que encierra, de que el origen de estos órganos proviene de sistemas de gobierno de cuño diferente respecto del que hemos vivido hasta ahora y, por último, de que apenas tenemos experiencia en la materia.



## PRÓLOGO

Precedido de controversias acerca de su compatibilidad con el sistema político argentino y sus objetivos manifiestos y latentes, el Consejo de la Magistratura despertó, también, esperanzas desmedidas acerca de que su incorporación a la Constitución Nacional, en el año 1994, depararía soluciones a los problemas de antigua data que padecía el Poder Judicial.

La reforma constitucional se propuso, en este sentido, modificar el proceso de selección y remoción de los magistrados –con la excepción de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación– para apartar, a esos procesos, de la excesiva influencia político partidaria. La pluralidad de actores en la integración del Consejo y, sobre todo, los mecanismos y criterios más técnicos en la elección de los jueces favorecería –así se pensaba– la mayor independencia posible de los magistrados en el ejercicio de su función, de la presión de los poderes políticos, económicos y sociales.<sup>1</sup> Con la selección de los mejores magistrados, a la vez, se lograría una mayor eficacia y equidad en la administración de la justicia en los casos concretos.

Pero las enmiendas que finalmente resultaron de la reforma constitucional de 1994 en el orden nacional ampliaron, por un lado, aquellos objetivos que debía cumplir el Consejo de la Magistratura, expandiendo las atribuciones de la institución a la de la administración de los recursos y ejecución del presupuesto del Poder Judicial, y a las reglamentaciones que convendría dictar para la organización, aseguramiento de la independencia y eficaz prestación del servicio de justicia. Con esta ampliación de atribuciones, se hizo más complejo y difícil el funcionamiento del organismo. Por otro lado, los convencionales constituyentes no lograron concluir acuerdos para reglamentar de modo más preciso la integración del Consejo de la Magistratura ni los criterios para seleccionar a los mejores jueces. Así, el artículo 114 de la Constitución Nacional, delegó en el Congreso de la Nación la reglamentación de esas cuestiones

---

1. En los poderes sociales se incluyen las organizaciones religiosas, las asociaciones con idearios diversos, en fin, a los integrantes de la sociedad civil, en ocasiones muy activos y vigorosos aunque integren colectivos minoritarios.

que, a poco de andar, suscitaron debates encendidos y revisiones normativas constantes, tanto por parte del Poder Legislativo como por las reglamentaciones que emanaban del propio Consejo.

En consecuencia de esa situación se registraron tres etapas en la organización y funcionamiento del Consejo de la Magistratura en el orden nacional, la mejor de las cuales fue la del primer período, en términos de equilibrio en la representación de sectores y en la visibilidad social que por decisión del propio organismo tuvo su actuación.

Sin embargo, comenzaron a emerger críticas al Consejo de la Magistratura por la morosidad en el proceso de selección de jueces, la creciente burocratización del Cuerpo y el retorno de las imposiciones políticas, ideológicas o corporativas que no se habrían logrado neutralizar de modo suficiente con el nuevo sistema. A más de ello, las impugnaciones que sufrieron los procesos de selección de candidatos fueron constantes, cuestionándose los concursos de postulantes que se celebraron. Esa crítica y esa experiencia dieron lugar a la presentación de proyectos de reforma de la institución y, también, del Jurado de Enjuiciamiento. En sordina, germinaron problemas entre el Consejo de la Magistratura y la Corte Suprema, en materia de administración del Poder Judicial.

La disconformidad con el funcionamiento del Consejo de la Magistratura fue la causa alegada de las modificaciones que se concretaron en las dos etapas posteriores aunque, tal como lo interpreto, el viraje tuvo por objeto controlar al Poder Judicial –no digo que lo haya logrado en su totalidad– por parte del poder político partidario. De resultados de ese desvío, en los años 2006 y 2013, se sancionaron sendas leyes muy resistidas por amplios sectores, cuyas inconstitucionalidades se plantearon ante el Poder Judicial.<sup>2</sup>

Los conflictos que suscitaron ambas leyes se centraron –en la primera de ellas, la Ley N° 26080– en la composición del Consejo de la Magistratura y la pérdida de equilibrio entre los sectores que lo integraban.

---

2. La modificación sancionada en 2006 tuvo menor visibilidad social, quizás porque en ese entonces el oficialismo gozaba de muy amplio poder y no recibía críticas explícitas al *programa judicial* en el que estaba embarcado, sino por parte de sectores muy reducidos de la doctrina jurídica, la abogacía y la judicatura. En cambio, en 2013, las reformas judiciales propuestas y sancionadas generaron una amplificación de las críticas en los medios de comunicación electrónicos, al compás del debilitamiento del poder político en el gobierno.

En la segunda ley, N° 26855 -sancionada dentro de un paquete de normas referidas a la reforma judicial- en la elección por parte del pueblo de la Nación en sufragio universal, de los consejeros jueces, abogados y académicos incumpliendo, de ese modo y según lo interpreto, la manda constitucional de la *representación* por sector que establece el artículo 114 de la Ley Suprema. Además, los candidatos para esa elección debían presentarse en listas de los partidos políticos, es decir, asociados a los principios e idearios de una *parte* de la sociedad; eventualmente, debían participar de la lucha interna por esas candidaturas, ligados a los avatares de las campañas electorales, se supone en sintonía con el partido político que los propusiera. La elección popular era particularmente sensible en materia de designación de los jueces consejeros de la Magistratura pero afectaba, también, a las asociaciones de la abogacía.<sup>3</sup>

El cuestionamiento y el desenlace judicial de ambas leyes depararon una curiosidad institucional en la República Argentina. La Corte Suprema declaró, casi de inmediato, en el caso “Rizzo”, la inconstitucionalidad y la inaplicabilidad de algunas de las disposiciones de la Ley N° 26855, dictada en el año 2013.<sup>4</sup> En cambio, acerca de la inconstitucionalidad de la integración del Consejo de la Magistratura que estableció la Ley N° 26080 sancionada en el año 2006, la Corte Suprema resolvió las impugnaciones recién en el año 2014, en “Monner Sans c/E.N.”. En este caso, el Tribunal consideró que el accionante no tenía legitimación ni como ciudadano, ni como abogado ni como usuario de los servicios de justicia, para obtener un pronunciamiento sobre la cuestión, pero sí aceptó la legitimación del Colegio Público de Abo-

---

3. Varias observaciones y críticas a esos aspectos de la ley fueron expresadas, con matices o cuestionando unos u otros, por asociaciones nacionales e internacionales de la abogacía y de la magistratura, por las academias y las universidades públicas y privadas. La Relatora Especial para la independencia de jueces y abogados de las Naciones Unidas envió una carta a la titular del Poder Ejecutivo poniendo de manifiesto su preocupación por las reformas entonces proyectadas. Pero nada de ello detuvo la decisión política del oficialismo de entonces y el Congreso aprobó las reformas.

4. Cf. “Rizzo, Jorge Gabriel (apoderado Lista 3 Gente de Derecho) s/acción de amparo c/Poder Ejecutivo Nacional, Ley 26855, medida cautelar (Expte. 3034/13)” C.S. R. 369. XLIX. (2013).

gados de la Capital Federal que intervino en el proceso, conforme a los derechos que derivaban de la ley de forma.<sup>5</sup>

Sin embargo, la Corte Suprema rechazó las impugnaciones de la asociación de abogados pues consideró que, esta, no había cumplido con la carga de la “demostración concluyente” acerca de que la integración del Consejo de la Magistratura establecida en la Ley N° 26080 destruía el equilibrio entre sectores e imponía la hegemonía de un estamento sobre los otros y, por ende, no había acreditado que existía una “discordancia sustancial” entre esa integración y la establecida en la Constitución Nacional.<sup>6</sup>

La decisión recaída en “*Monner Sans*” parece lucir como un intento de equilibrar los controles ejercidos por la Corte Suprema sobre las leyes emanadas del Congreso Nacional, ni bien se repara en el tenor de los cuestionamientos que recibió la sentencia en el caso “*Rizzo*”, por parte del oficialismo de entonces y por parte de la doctrina.<sup>7</sup> En efecto, la Corte Suprema enfatizó la necesidad de probar acabadamente el agravio alegado, dada “la trascendencia institucional de la pretensión” que se perseguía obtener del Poder Judicial, una de las de mayor gravedad, el control de constitucionalidad pues, “el debido respeto que se debe a los altos poderes que concurren a la formación de las leyes... imponen que una declaración como la pretendida solo encuentre cauce ante una «discordancia sustancial» de la norma tachada con los preceptos de la Constitución Nacional...”<sup>8</sup>

---

5. Artículo 90 del CPCyC de la Nación. Cf. consid. 2º, 4º y 5º del voto de la mayoría de fundamentos de los jueces LORENZETTI, HIGHTON de NOLASCO, FAYT, MAQUEDA y PETRACCHI, con cita del precedente “*Rizzo*”, en “*Monner Sans, Ricardo. c/E.N. - Secretaría General Presidencia y otros*”. C.S. M. 2503. XLII. (2014).

6. Cf. consid. 6º y 7º del voto de la mayoría de fundamentos en “*Monner Sans*”.

7. Cf. Boico, Roberto, *Sólo una prórroga. Fallo de la CSJN que limitó el voto popular*, Revista Jurídica Argentina La Ley, Buenos Aires, 26 de junio de 2013, p. 4.

Cf. también, en este mismo libro que prologo, las sugerentes reflexiones de Lombardi, Mariano, *Sin Pueblo no hay Justicia. Relación entre el Consejo de la Magistratura y la Política*, quien sostuvo en su crítica al caso “*Rizzo*”, que la mayoría de la Corte Suprema no perdió “la oportunidad de realizar algunas manifestaciones de tinte antidemocrático” como las que surgen en el considerando 26 de ese voto. Ver p. 159.

8. Cf. consid. 7º del voto de la mayoría de fundamentos en “*Monner Sans*”.

Como resulta de la regla que sostuvo la decisión, la Corte rechazó las impugnaciones por falta de probanzas contundentes, que no dejaran lugar a duda alguna acerca de la incompatibilidad entre la ley y la Constitución en punto a la ruptura del equilibrio entre sectores que debían integrarse en el Consejo de la Magistratura. Y al perfilar así el *holding* del fallo, dejó una hendidura por la que podía colarse un posterior control si -¿pasado el tiempo?- podía acreditarse ese desequilibrio, en los efectos producidos por la nueva integración del Consejo que consagró la Ley N° 26080.

Y eso fue lo que ocurrió, a fines de diciembre del año 2015, en el caso “*Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires*”, sentencia que emitió la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal.<sup>9</sup> La Cámara hizo una enunciación pormenorizada de la interpretación de la Corte Suprema en “*Monner Sans*” y del señalamiento que esta hizo acerca de que los actores no habían demostrado “como era debido” la hegemonía o predominio de un sector sobre otro en el Consejo de la Magistratura.<sup>10</sup> En consecuencia, el tribunal de grado destacó las diferencias entre el precedente indicado y el conflicto que tenía que resolver y entendió que los «razonamientos», las «consideraciones» y el «cuadro comparativo» agregado por el Colegio de Abogados «dan cuenta de las irregularidades que trajo aparejadas la reforma introducida por la Ley N° 26080 en lo que hace al funcionamiento y composición del Consejo de la Magistratura; especialmente en punto a la posibilidad de que el *estamento político actúe en forma predominante por sobre los otros estamentos que lo componen*».<sup>11</sup> Dicho en otras palabras, la actora acreditó suficientemente su agravio, según la Cámara, probó la inconsistencia de la ley con lo mandado en la Constitución Nacional y, por ello, el tribunal de segunda instancia declaró la inconstitucionalidad del artículo 1° de la Ley N° 26980.

Así pues, el recorrido del Consejo de la Magistratura –por lo menos en el orden nacional– registra la declaración de inconstitucionalidad de disposiciones de dos de las leyes que lo regularon, a más de

---

9. Cf. “*Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires y otro c/ Estado Nacional – Ley 26080 y otros s/proceso de conocimiento*”. Cám.Nac. en lo Cont. Ad. Fed., Sala II, (19/12/2015).

10. Cf. consid. VI de “*Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires*”.

11. Cf. consid. XII de “*Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires*”. (Bastardillas agregadas).

múltiples impugnaciones a su funcionamiento, a las demoras en la selección de magistrados que provocó un problema adicional, el de los jueces subrogantes, otro campo de disputa judicial y retórica encarnizada. Caben, entonces, interrogantes acerca de la viabilidad, la potencia del Consejo como institución constitucional que es, para afianzar la justicia en su doble función de poder del Estado independiente y servicio eficaz a los justiciables para proveer, con sus decisiones concretas, “satisfacción y pacificación social”.<sup>12</sup> Expresado de otro modo, plantearse si vale la pena mantener la institución o excluirla del sistema, desde luego, en este caso, mediante reforma constitucional.

La respuesta a la perplejidad suscitada sobre el organismo está, en parte –así lo creo– en este libro que tengo el honor de prologar por la generosa invitación de la Dra. Alejandra Petrella, jueza y académica distinguida, vicepresidente del Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires y coordinadora de la obra.

El libro constituye un esfuerzo colectivo de análisis y reflexión ponderada, no exento de algunas críticas rotundas al desarrollo del Consejo de la Magistratura. Refleja la voluntad decidida de dirimir las discrepancias expresándolas en diálogo académico, desde la experiencia funcional. Desde los propios idearios, sin demoler la institución en sí misma, encontrando o sugiriendo caminos para mejorarla. Se ofrecen al lector matices que lo enriquecerán, sin dudas, obligándolo a pensar una y otra vez, no por el imperio de la fuerza sino por los argumentos y el calibre de los hechos que estime rigurosos.

La obra aborda la problemática del Consejo de la Magistratura, como institución en sí misma y, en el caso argentino, en su consistencia y armonía con el sistema político global; examina sistemas comparados; pone en foco la experiencia del Consejo de la Ciudad Autónoma

---

12. Díez-Picazo, al examinar los conflictos de interés que anidan en toda sociedad, al tomar a las controversias jurídicas como el punto de partida del análisis del Derecho, considera a este como una vía de composición de los conflictos. Sostiene que el derecho, al componerlos, cumple funciones de *pacificación* –porque los resuelve dentro de reglas que tienden a evitar la violencia privada– y de *satisfacción* para quienes se someten a esas reglas si es que, estas, se aplican de modo igual a todos. Desde luego, los jueces son operadores privilegiados en la composición de los conflictos, interpretando y aplicando las normas. Cf. Díez-Picazo, Luis, *Experiencias jurídicas y teoría del derecho*, 3ª edición corregida y puesta al día, Barcelona, España, Ariel, p. 16 y ss. Ver del autor, además, el precedente judicial en calidad de fuente del Derecho, p. 138 y ss.

de Buenos Aires, en el que no participa el Poder Ejecutivo de la Ciudad; analiza la deriva de la ética pública en su aplicación a los magistrados judiciales y el siempre ríspido problema de los Códigos de Ética; observa cuestiones que se hicieron muy visibles con el transcurso del tiempo en el orden nacional y en el local, tales como las relaciones complejas del Consejo de la Magistratura y la Corte Suprema o el Superior Tribunal de Justicia en materia organizacional; estudia las relaciones conflictivas entre el Consejo y los jueces a propósito de las causales de remoción, sobre todo acerca de los motivos que se expresan indeterminados –como el mal desempeño– cuando se plantean las destituciones de los magistrados; y considera el lugar que ocupa el Consejo de la Magistratura en el sistema de división de poderes, desde la perspectiva de una funcionaria judicial.

Las facetas que emergen de la publicación son múltiples y enriquecedoras y ese fue el objetivo de la obra. Lo señala expresamente Petrella: se buscó una mirada plural por parte de los operadores del sistema, sobre una institución que, según lo interpreto, pasó por una aguda crisis en el orden nacional y que –con mayor o menor énfasis– ha sido puesta en cuestión en los sistemas locales. Sin embargo, también lo señala la magistrada, el Consejo fue creado como «órgano de garantía del Poder Judicial», de su independencia y de la eficacia de una justicia que es reconocida por los autores del libro, como «servicio público».<sup>13</sup>

Del análisis de los sistemas comparados y de los interrogantes que se plantean acerca de si los Consejos de la Magistratura cumplieron o no con su cometido, Melania Alonso constata que la institución no fue repudiada ni fueron muchas las voces requiriendo el regreso al sistema anterior. Propone, como remedio a los problemas, la apertura del órgano a la ciudadanía.<sup>14</sup> Añado por mi parte, que resulta útil abrir la institución para su conocimiento y los controles sociales.

---

13. Cf. Petrella, Alejandra, *Introducción*, p. 11 y 13.

14. Cf. Alonso, Melania, *Los Consejos de la Magistratura: análisis a partir del derecho comparado*, p. 55.

Debe recordarse, no obstante, que al controvertir las opiniones críticas sobre el proyecto que se convirtió en la Ley N° 26080, el entonces ministro del Interior Aníbal Fernández, manifestó, cuestionando el sistema de elección de magistrados establecido en la reforma constitucional de 1994, que el Consejo de la Magistratura era “un hijo del Pacto de Olivos”. Expresó el ministro que “en la Argentina existió una República y

Las distinciones entre el Consejo nacional y el de la Ciudad de Buenos Aires son analizadas por Laura Dané a la par de las diferencias entre el Ministerio Público federal y el local, tema de gran debate en el orden nacional. Pone de resalto la autora que en la Ciudad, el Poder Ejecutivo no interviene en la selección de magistrados anteriores al Tribunal Superior, lo que también destacan Petrella como eventual problema para algunos analistas, y Ocampo, muy elogiosamente.<sup>15</sup>

A partir de la compatibilidad del Consejo con el sistema argentino, Francisco Gargiulo pone el foco en la eficacia en el servicio de justicia que se derivaría de un magistrado ocupado, prioritariamente, en la resolución de los conflictos, en juzgar.<sup>16</sup> Sin duda, la función de los jueces es administrar la justicia en los casos concretos. Pero el magistrado es, además, un líder de su equipo en el tribunal y esa es una tarea, entiendo, insustituible de los jueces.

La necesaria coordinación entre los Consejos de la Magistratura y las Cortes Supremas o los Tribunales Superiores se enriquece, como problema a solucionar, con el aporte de Juan Octavio Gauna (h), con una especial referencia de lo ocurrido luego de la exclusión de la Corte Suprema en la integración del Consejo en el orden nacional, dispuesta por la Ley N° 26080.<sup>17</sup>

Ligada a esa cuestión, María Gabriela Juanatey, sostiene que la cuestión más significativa respecto a la incorporación del Consejo de la Magistratura a las instituciones argentinas refiere al lugar que el órgano ocupa en el sistema de división de poderes y a las funciones que se le atribuyen. Ella hace mérito de cuán necesaria es la complementación

---

las decisiones se tomaron conforme a una Constitución hecha a imagen y semejanza de la de Estados Unidos, en la que se otorgaba al Ejecutivo la designación de los jueces y al Senado la responsabilidad de dar acuerdo". Cf. *La Nación*, Buenos Aires, 10 de enero de 2006, p. 9.

15. Cf. Dané, Laura, *El Consejo de la Magistratura y las relaciones con el Ministerio Público. Similitudes y diferencias con la órbita Nacional*, p. 57; Petrella, Alejandra B., *Introducción*, p. 9 y Ocampo, Martín, *La ausencia absoluta del Poder Ejecutivo en la selección y remoción de integrantes del Poder Judicial y en su administración*, p. 171.

16. Cf. Gargiulo, Francisco, *El Consejo de la Magistratura, concepto, características y función*, p. 73.

17. Cf. Gauna, Juan Octavio (h), *El Consejo de la Magistratura y los Tribunales Superiores de Justicia*, p. 92 y 93.



entre poderes.<sup>18</sup> Y parece adelantarse a los conflictos con la armonización que propone, si se repara en la controversia acontecida a finales de diciembre del año 2015 entre la Cámara de Diputados, la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el Consejo de la Magistratura nacional. En efecto, a propósito de la designación de un consejero legislador ante la vacante producida, realizada por la Cámara de Diputados de la Nación, el presidente de la Cámara solicitó a la Corte Suprema que tomara el juramento de rigor al presidente de la Corte Suprema. A su vez, el presidente del bloque partidario que reclamaba la designación para su bancada, con mayor número de legisladores, se presentó ante el presidente de la Corte Suprema para impugnar al elegido, diputado Pablo Tonelli. Al rechazar este pedido, el Tribunal interpretó que el juicio sobre la «validez» del título de consejero legislador correspondía emitirlo al Consejo de la Magistratura y que, hasta entonces, no tomaría el mentado juramento. Aunque el Consejo convalidó el nombramiento y el presidente de la Corte le tomó el juramento, el caso permanece cuestionado.<sup>19</sup>

La función administrativa del Consejo de la Magistratura en la Ciudad de Buenos Aires, es reconocida beneficiosa como soporte de la función jurisdiccional por Ana Salvatelli, “gobierno de todo aquello que no sea estrictamente función jurisdiccional”. Ello, siempre que como un contrapeso, sostiene la autora, se ejerza sobre el Consejo la plena fiscalización judicial.<sup>20</sup>

Una muy relevante contribución, debida a Miriam Ivanega, indaga acerca de las relaciones entre la ética pública aplicada y el Consejo de la Magistratura, a partir de los Códigos de Ética de la conducta de los magistrados judiciales. La autora plantea las objeciones a estos Códigos en punto al problema de la eventual pérdida de la independencia judicial o a la eficacia real de sus mandatos y, según lo interpreto, las disuelve con éxito, señalando, eso sí, la necesaria elaboración de esa normativa por parte del Poder Judicial a cuyos integrantes –lo señala con acierto Ivanega– se les requiere un

---

18. Cf. Juanatey, María Gabriela, *El Consejo de la Magistratura desde la perspectiva de un funcionario jurisdiccional*, p. 122.

19. Cf. Acordada CS 46/2015.

20. Cf. Salvatelli, Ana, *Consideraciones sobre la función administrativa del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, p. 211.

comportamiento más exigente que a los demás funcionarios o a los restantes ciudadanos.<sup>21</sup>

Y en ese punto existe coincidencia con el análisis de Soledad Larrea, quien al examinar las relaciones entre los jueces y el Consejo de la Magistratura a propósito de las causales de remoción de magistrados, indica, para estos, la exigencia de “una conducta intachable” por “tener el honor de representar a la sociedad en el juzgamiento de los actos y conductas de sus integrantes”.<sup>22</sup> La preocupación por la independencia judicial también late en este trabajo. Advierte la autora acerca de que el examen del mal desempeño de los magistrados no debe ser utilizado para cuestionar criterios jurisprudenciales, cuestión donde se cruzan, no siempre de modo equilibrado, las razones jurídicas y las causales de política institucional, estas, teñidas en ocasiones de partidismo circunstancial. Por otro lado, resulta muy apropiada la definición que Larrea hace suya a propósito del “mal desempeño” como el “ejercicio abusivo de las facultades que otorga el cargo o la omisión absoluta de ejercicio”.<sup>23</sup>

Una definición de indudable impacto expresa Mariano Lombardi, al sostener que “la creación del Consejo de la Magistratura ha sido, en definitiva, consecuencia de la poca cercanía que el Poder Judicial tenía con el pueblo”. Esa lectura de la finalidad del órgano, se completa con la crítica que el autor realiza al hecho de que ningún integrante del organismo sea elegido directamente por el pueblo. El remedio a esas *deficiencias* lo encuentra Lombardi en un nuevo papel que cabría asignar a los Consejos: el de salir a “buscar cuáles son los conflictos sociales más preocupantes, para que se reconozca el mapa del territorio y se distribuyan las herramientas y las personas adecuadas para que la producción judicial sea continua, rápida y adaptada a las necesidades de cada persona o sector, teniendo muy especialmente en consideración las realidades de esas personas sobre las que los jueces y juezas tendrán que decidir”.<sup>24</sup>

Es esa una finalidad novedosa asignada a los Consejos de la Magistratura –por lo menos en los términos expresados– que, además,

---

21. Cf. Ivanega, Miriam I., *El Consejo de la Magistratura y la ética pública*, p. 110, 113 y 115.

22. Cf. Larrea, Soledad, *La relación jueces - Consejo de la Magistratura*, p. 146.

23. *Ibíd.*, p. 147.

24. Cf. Lombardi, Mariano, *Sin Pueblo no hay Justicia. Relación entre el Consejo de la Magistratura y la Política*, p. 169.

supone un hecho que se da por comprobado: la lejanía del Poder Judicial del pueblo al que debe de servir, administrando justicia. Por decirlo de algún modo, esos objetivos del Consejo –sociales antes que administrativos– suscitarán, a lo menos, varios interrogantes. Las perplejidades, en este punto, tal vez se generen en los propios representantes del pueblo, elegidos directamente para resolver, también, problemas sociales, atribuciones establecidas por la Constitución al Poder Legislativo y a la Administración.

Por cierto, resulta clara la importancia político institucional del Consejo de la Magistratura y la representación del pueblo que invisten los magistrados para dar a cada uno lo suyo en los casos concretos. Comparten los jueces, con los otros poderes del Estado en el sistema de la república democrática que adoptó, mantuvo y conserva la Constitución Nacional, el deber de «afianzar la justicia», objetivo del Preámbulo de la Ley Suprema.

Tampoco caben dudas acerca de que el judicial es un poder en el Estado constitucional de Derecho. Como tal, se les asigna a todos y cada uno de los jueces de la República Argentina el control de constitucionalidad. La atribución y sus límites es tomada, a veces, por la lucha agonal para obtener o conservar el poder y ello provoca problemas a la independencia e imparcialidad de los magistrados, tal como las ha reclamado, además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>25</sup> Este es un problema que puede ayudar a resolver el Consejo de la Magistratura en la defensa no corporativa de la independencia del Poder Judicial.

Por ello, este libro tiene un valor adicional. Los autores, con distintos tonos, valoran las potencialidades del Consejo de la Magistratura y permiten –elogio del matiz– que la reflexión aproxime acciones provechosas en su mejoramiento.

**María Angélica Gelli**

Marzo de 2016

---

25. Cito, por todos, “Apitz Barbera y otro vs. Venezuela”, CIDH (2008), Cf. párrafo 84, acerca de la independencia interna y externa de la que deben disponer los jueces.



# LOS CONSEJOS DE LA MAGISTRATURA: ANÁLISIS A PARTIR DEL DERECHO COMPARADO

Por Melania Alonso\*

## 1. INTRODUCCIÓN

La premisa propuesta para el presente capítulo es analizar al Consejo de la Magistratura a través de su estudio comparado como método para conocer las semejanzas y diferencias que presenta en distintos ordenamientos jurídicos. Se trata de un informe descriptivo con la pretensión de llevarnos a reflexionar sobre el modelo argentino y evaluar qué características de los Consejos foráneos podríamos adoptar.

Para ir en esa dirección, cabe advertir, utilizaremos como punto de partida el Consejo de la Magistratura de la Nación, a fin de co- tejarlo con sus pares a nivel provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, respecto del cual haremos especial hincapié. A su vez, aludiremos a los Consejos de los países de Europa continental –Italia, España y Francia–, pues constituyen los antecedentes del nuestro, y también haremos referencia a su incorporación en el Derecho latinoamericano.

Con ese marco, nos ceñiremos a los siguientes aspectos: encuadre normativo; organización institucional; integración y representación; forma de elección de los consejeros; y principales atribuciones.

Antes, nos parece importante comenzar por señalar las razones sopesadas para introducir al Consejo de la Magistratura –o Consejo de la judicatura como también es denominado– dado que constituye

---

\* Abogada por la Universidad de Buenos Aires. Secretaria Letrada de la Vicepresidencia del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

un punto común en todos los países. En efecto, se ha consolidado la idea en cuanto que con la incorporación de esta figura se busca fortalecer la independencia del Poder Judicial, especialmente a partir de asignarle competencia para participar en los procesos de selección de los jueces, y que estos no queden en manos únicamente de los poderes políticos del Estado. Asimismo, se ha afirmado que los procesos de selección basados en concursos de oposición y antecedentes instrumentados por el Consejo garantizan más acabadamente la idoneidad de los candidatos a ocupar la judicatura, circunstancia que –en principio– constituye una forma más de garantizar su independencia. Finalmente, desde otra arista, se ha señalado la utilidad de asignar las funciones administrativas a un órgano distinto de los jueces, con el objeto de que estos se dediquen exclusivamente a desarrollar funciones que les son propias, esto es, las jurisdiccionales.

Lo cierto es que la constante proliferación de los Consejos de la Magistratura dejó en evidencia la crisis de los sistemas tradicionales de selección de magistrados y, sobre todo, un grado alto de desconfianza y descreimiento de la sociedad sobre la proclamada imparcialidad e independencia del Poder Judicial.

En nuestro país dan cuenta de ello los diarios de sesiones de la Convención Constituyente de 1994<sup>1</sup> que –como es conocido– culminaron con la previsión del Consejo de la Magistratura por conducto del artículo 114 de la Constitución Nacional.<sup>2</sup>

Tal como adelantamos, se trata de una institución transplantada de los ordenamientos europeos, cuyo primer antecedente significativo lo encontramos en la Constitución francesa que prevé esta insti-

---

1. *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*, 18ª Reunión, 3ª Sesión Ordinaria (27/07/1994), p. 2187 y ss. [en línea], Formato html, Disponible en Internet: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/Debate-constituyente.htm#NÚCLEO DE COINCIDENCIAS BÁSICAS>, [citado septiembre 2015].

2. Ley N° 24309 del 29/12/93 (BO 27798), declarativa de la necesidad de reforma parcial de la Constitución Nacional. El artículo 2 expresa el Núcleo de Coincidencias Básicas, y en el apartado H se refiere particularmente al Consejo de la Magistratura.

tución desde el año 1946. Posteriormente, aparece en la Constitución italiana desde 1958 y en la española desde 1978.<sup>3</sup>

En Latinoamérica, los países que entre otros lo incluyen –aunque con muy distintas características– son Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú y República Dominicana. En contrapartida no está previsto en Chile, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Uruguay y Venezuela. Con respecto a este último, se da la particularidad de que fue el primero de nuestro continente en establecer un Consejo de la Judicatura en su Constitución de 1961 y en las reformas de los años 1973 y 1983; sin embargo, desapareció con la modificación efectuada en 1999.

Ahora bien, su inclusión en el Derecho argentino generó un largo debate pues, si bien no contraría ningún principio de la república democrática, por entonces se cuestionó que se trata de una institución extraña a nuestro sistema judicial. Ello así, dado que, a diferencia de lo que ocurre en Argentina, en los países de Europa continental arriba mencionados no se encuentra previsto un Poder Judicial como un poder estrictamente del Estado tal cual la concepción que aquí tenemos, y de ahí que la institución fue incorporada en aquellos países con el fin de otorgar a la magistratura un mayor grado de independencia respecto del Poder Ejecutivo.<sup>4</sup>

Hoy, después de más de veinte años de la reforma constitucional, la cuestión vinculada a la independencia del Poder Judicial sigue estando en discusión y, la controversia, lógicamente, alcanza al Consejo de la Magistratura. Sin embargo, como veremos seguidamente, su figura se encuentra bien arraigada no solo en la organización pública nacional, sino también a nivel provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

---

3. Cabe señalar que en Europa la constitucionalización del Consejo de la Magistratura se da luego de la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, con anterioridad ya existían antecedentes legislativos que lo preveían; tal es el caso de la ley del 30 de agosto de 1883 en Francia y la Ley Orlando de 1907 en Italia. Por otro lado, además de los países indicados, también adoptaron al Consejo de la Magistratura –entre otros– Portugal, Turquía y Grecia.

4. Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada*, tomo II, 4ª ed., ampliada y actualizada, Buenos Aires, La Ley, 2009, p. 482-483.

## 2. EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA EN LAS PROVINCIAS Y EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

Por el juego de los artículos 1, 5, 121, 122 y 129 de la Constitución Nacional, las provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen plena autonomía para establecer y regular sus instituciones. En ese sentido, en nuestro modelo federal la organización pública a nivel local no debe ser idéntica a la prevista para el orden nacional, siempre que se respete el sistema representativo republicano.

De hecho, el primer antecedente en nuestro país lo ubicamos en la Provincia de Chaco, toda vez que fue incluido en su Constitución de 1957. Varios años después, en contexto con el restablecimiento de la democracia en el año 1983, Santiago del Estero (1986), San Juan (1986), San Luis (1987), Río Negro (1988), Santa Fe (1990) y Tierra del Fuego (1991) se volcaron por la previsión de este órgano.

Luego de la reforma de 1994, fueron incorporados en el diagrama institucional de Buenos Aires (1994), Chubut (1994), La Pampa (1994), Corrientes (1996), Mendoza (1997), La Rioja (1998), Salta (1998), Santa Cruz (1998), Córdoba (1999), Formosa (2000), Catamarca (2000), Misiones (2001), Entre Ríos (2003), Neuquén (2006) y Tucumán (2006). De modo tal que, en la actualidad, la Provincia de Jujuy es la única que no contempla al órgano en comento.

Por su parte, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Consejo de la Magistratura nace con su Constitución en el año 1996.

## 3. ANÁLISIS COMPARATIVO

### 3.1. Marco normativo

En primer lugar señalar que, del mismo modo que el Consejo de la Magistratura de la Nación, esta institución tiene raigambre cons-



titucional en diecinueve provincias<sup>5</sup> y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.<sup>6</sup>

Mientras que en el caso de Catamarca<sup>7</sup> y Córdoba<sup>8</sup> tiene estatus legal, y en Santa Fe es regulado por decreto del Poder Ejecutivo.<sup>9</sup>

En este punto, también es importante meritar el margen que la Constitución deja a la reglamentación. Así, el citado artículo 114 crea el Consejo de la Magistratura e inmediatamente después delega en el Congreso la reglamentación de su funcionamiento. Como veremos en los próximos apartados, la ley fundamental se limitó a establecer ciertas pautas y criterios generales que debían necesariamente ser completados por la ley. En ese marco, la primera norma organizativa fue la Ley N° 24937<sup>10</sup> –y su correctora la Ley N° 24939<sup>11</sup>–, ambas aprobadas

---

5. Aparece en las Constituciones de las Provincias de Buenos Aires (artículo 175), Chaco (artículos 166/171), Chubut (artículos 187/193), Corrientes (creado por la Ley N° 5123 del 01/11/96 e incorporado posteriormente a la Constitución provincial en la reforma del año 2007 en los artículos 194/196), Entre Ríos (instaurado por Decreto N° 39/03 e incorporado en la última reforma de la Constitución provincial de 2008 en los artículos 180/182), Formosa (creado por la Ley N° 1310 del 01/06/00 y luego fue incluido al texto constitucional en la reforma del año 2003 en el artículo 120, inc. 32 que únicamente establece entre las atribuciones del Poder Legislativo crear el Consejo de la Magistratura), La Pampa (artículo 92), La Rioja (artículos 153/155), Mendoza (artículo 150), Misiones (el artículo 116, inciso 10 únicamente refiere que el Poder Ejecutivo nombra, con acuerdo de la Cámara de Representantes, a los jueces inferiores, fiscales y defensores del Poder Judicial, en base a una propuesta vinculante de tres a cinco postulantes, seleccionada por el Consejo de la Magistratura), Neuquén (artículos 249/251), Río Negro (artículos 220/222), Salta (artículos 157/159), San Juan (artículos 214/217), San Luis (artículos 197/200), Santa Cruz (artículo 128 bis), Santiago del Estero (artículos 194/195), Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (artículos 160/162), Tucumán (el artículo 101, inc. 5° determina que entre las atribuciones del Gobernador se encuentra la de nombrar a los jueces previo dictamen del Consejo Asesor de la Magistratura, y en el artículo 162 prevé que el Poder Ejecutivo tiene a su cargo la creación y reglamentación del Consejo Asesor de la Magistratura).

6. En los artículos 107, 109 y 115/117 de la Constitución local.

7. Creado por la Ley Provincial N° 5012 del 25/10/00.

8. Instituido a través de la Ley N° 8802 del 23/09/99.

9. Instaurado por Decreto del Poder Ejecutivo provincial N° 2952/90, el que fue derogado por el Decreto N° 164/07. En la actualidad, se encuentra vigente la reglamentación dispuesta por el Decreto N° 3904 del 21/12/12.

10. BO N° 28808 (06/01/98).

11. BO N° 28808 (06/01/98).

en diciembre de 1997.<sup>12</sup> Posteriormente, se modificó su estructura y funcionamiento a través de la Ley N° 26.080<sup>13</sup> en el año 2006 y, finalmente, la última reforma data del año 2013 por la controvertida Ley N° 26855.<sup>14</sup>

En comparación, en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la máxima norma local brinda mayores precisiones, especialmente en cuanto a su integración, equilibrio en la representación estamentaria, forma de elección de los consejeros, remoción y enumeración de sus funciones. Completa el marco normativo local la Ley N° 31, mediante la cual se reglamenta su funcionamiento,<sup>15</sup> que fue reiteradamente modificada por distintas leyes, siendo la última la Ley N° 5288.<sup>16</sup>

En Francia, el *Conseil Superieur de la Magistrature* tiene recepción constitucional en el artículo 64 de la Constitución, al igual que el *Consiglio Superiore della Magistratura* previsto en el artículo 104 de la Constitución italiana y el Consejo General del Poder Judicial en el artículo 122 incisos 2° y 3° de la Constitución española.

Por su parte, en América Latina, podemos mencionar que tiene rai-gambre constitucional en Bolivia (artículo 179 y ss.), Colombia (artículo 254 y ss.), Ecuador (artículo 178 y ss.), El Salvador (artículo 187 y ss.), México (artículo 100), Perú (artículo 150 y ss.), Paraguay (artículo 262 y ss.) y República Dominicana (artículo 155 y ss.).

Por el rol institucional y por las trascendentales competencias políticas y administrativas atribuidas a este órgano, pensamos que debe

---

12. Vemos que recién tres años después de la consagración constitucional del Consejo de la Magistratura, el Congreso de la Nación sancionó la ley que lo reglamentó por primera vez. Ello obedeció, en gran parte, a la falta de acuerdo que hubo en torno a la organización de esta institución, máxime teniendo en cuenta que para su aprobación se requiere el consenso de la mayoría absoluta de ambas Cámaras.

13. BO N° 30854 (27/02/06).

14. BO N° 32647 (27/05/13). Tal como será desarrollado en los siguientes puntos, la Ley N° 26855 modificó la integración del Consejo de la Magistratura y la forma de elección de los integrantes del estamento de los abogados, jueces y académicos, lo que originó la declaración de inconstitucionalidad dispuesta por la Corte Suprema de Justicia en el fallo R.369.XLIX, “Rizzo, Jorge Gabriel (apoderado Lista 3 Gente de Derecho) s/ acción de amparo c/ Poder Ejecutivo Nacional, Ley N° 26855, medida cautelar (Expte. 3034/13).”

15. BOCABA N° 475 (29/06/98).

16. BOCABA N° 4672 (03/07/15).

tener jerarquía constitucional. Ello, además, se vincula con los mecanismos de modificación de las constituciones que son más rígidos que los establecidos para las leyes y –lógicamente– para los decretos, lo que permite asegurar su existencia y consolidación.

Desde otra perspectiva, y si bien no deja de ser una cuestión opinable, algunas cuestiones atinentes por ejemplo al número de integrantes o a su funcionamiento podrían ser delegadas en las legislaturas, dado que en este caso la mayor flexibilidad resultaría favorable para realizar adecuaciones acordes con las necesidades que presenta cada contexto histórico y social. Así, por ejemplo, cuando se lleve a cabo la transferencia de competencias de la “justicia nacional ordinaria”,<sup>17</sup> desde la Nación a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, probablemente la estructura y algunos aspectos esenciales de sendos Consejos deberán ser redefinidos.

### 3.2. Ubicación dentro de la estructura institucional

El Consejo de la Magistratura de la Nación forma parte del Poder Judicial, lo cual se desprende de la ubicación del artículo 114 en la Constitución Nacional, en el Título Primero correspondiente al “Gobierno Federal”, sección Tercera que regula el Poder Judicial, entre las normas establecidas en el “Capítulo Primero”, denominado “De su naturaleza y duración”.<sup>18</sup>

Ahora bien, sin perjuicio de que se trata de un órgano que se encuentra dentro de la órbita del Poder Judicial, no reúne atribuciones jurisdiccionales. De hecho, una de las principales razones que llevaron a su inclusión –como se dijo más arriba– fue desligar a los jueces de las funciones administrativas.

En idéntico sentido, el Consejo porteño también se encuentra regulado formando parte del Poder Judicial, de acuerdo al artículo 107, junto con el Tribunal Superior de Justicia, los demás tribunales previstos por

---

17. Recordemos que en virtud del artículo 8 de la Ley N° 24588 (08/11/1995), la justicia nacional ordinaria de la Ciudad de Buenos Aires mantuvo la jurisdicción y competencia a cargo del Poder Judicial de la Nación.

18. Comadira, Julio R., “El control judicial de las decisiones del Consejo de la Magistratura”, en AA.VV., *Control de la Administración Pública. Administrativo, legislativo y judicial*, Ediciones RAP, 2003, pp. 23-24.

la Ley N° 7<sup>19</sup> y el Ministerio Público establecido por la Ley N° 1903.<sup>20</sup> En ese lineamiento, la máxima norma local lo contempla en el Título Quinto referido al Poder Judicial, Capítulo Tercero, entre los artículos 115 y 117.

La mayoría de las provincias siguen en este punto a su par nacional. Así lo hacen diecisiete de ellas: Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Corrientes, Chubut, Formosa, La Pampa, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán, al igual que La Rioja con la particularidad de que, en esta provincia, el Consejo se ubica dentro del ámbito del Tribunal Superior de Justicia.

El dato distintivo lo aportan las jurisdicciones de Entre Ríos y Misiones, donde el órgano en comento se encuentra incluido en la sección constitucional referida al Poder Ejecutivo, erigiéndose como un órgano de asesoramiento. En el mismo sentido, en Santa Fe, el Decreto provincial N° 3904/12 lo ubica en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para asesorar al Poder Ejecutivo, mientras que en Córdoba se encuentra en la órbita de la Secretaría de Justicia con las mismas características.

Otro caso singular es el de Neuquén, en el que aparece como un órgano extrapoder, es decir, no formando parte integrante de ninguno de los tres poderes del Estado.

En la Constitución francesa, el Consejo Superior de la Magistratura está ubicado dentro del Título VIII denominado “De la Autoridad Judicial”. En particular, el artículo 64 de la Constitución establece que el Presidente de la República es el garante de la independencia de la autoridad judicial, el cual es auxiliado por el Consejo, consagrando la dependencia directa de este órgano respecto de la institución presidencial.<sup>21</sup>

En Italia, si bien se encuentra regulado en la Constitución en el Título IV referido a la Magistratura, de acuerdo al artículo 104 se trata de un órgano autónomo e independiente de cualquier otro poder, aunque es presidido por el Presidente de la República.

19. BOCABA N° 405 (05/03/98) y sus normas modificatorias.

20. BOCABA N° 2366 (06/12/05) y sus normas modificatorias.

21. Riboulleau, Marie-Christine, “El Consejo Superior de la Magistratura en Francia”, en AA.VV., Jornadas Internacionales sobre el Consejo de la Magistratura, organizadas por el Ministerio de Justicia de la Nación, 1998, p. 245. Cabe señalar que hasta el año 2008, además, el Consejo era presidido por el Presidente de la República.

Por último, el Consejo General español integra el Poder Judicial, y el artículo 122 lo contempla como el órgano de gobierno de aquel.

En los países latinoamericanos observamos que en Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú y República Dominicana también integran el Poder Judicial.

Teniendo en cuenta el principal objetivo perseguido con la incorporación del Consejo de la Magistratura, el diseño escogido mayoritariamente resulta más atinente en pos de otorgar mayor independencia al Poder Judicial. Con esa inteligencia no parecería razonable que el órgano atribuido con competencia para regular los procedimientos de selección y disciplinarios de los magistrados, así como la administración de los recursos del Poder Judicial, dependa del Poder Legislativo o del Ejecutivo.

### 3.3. Integración del Consejo de la Magistratura

En cuanto a la composición del Consejo, cabe tener en cuenta los siguientes aspectos: a) el número de integrantes, b) sectores representados y su incidencia en la composición, c) identidad entre el sector representado y la pertenencia a él, y d) participación en la integración de un representante de la ciudadanía distinto del legislador.

El segundo párrafo del citado artículo 114, en lo que se refiere a la integración, dispone que debe hacerse periódicamente<sup>22</sup> y de modo que se procure el equilibrio entre la representación de: 1) los órganos políticos resultantes de la elección popular –el Poder Legislativo y el Ejecutivo–; 2) los jueces de todas las instancias; 3) los abogados de la matrícula federal; y 4) otras personas del ámbito académico y científico. No obstante, los constituyentes delegaron en el Congreso federal –entre otras cuestiones– el número de integrantes, la determinación del criterio a utilizar para garantizar el equilibrio en la representación de los distintos sectores que lo conforman, los requisitos generales de elegibilidad, la duración en el mandato y la forma de remoción.

Con ese encuadre, la primera Ley, la N° 24937, preveía que el Consejo debía integrarse por veinte miembros, presididos por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (cuatro jueces del Poder

---

22. Ello implica que –a diferencia de los jueces– sus miembros no gozan de la inamovilidad.

Judicial de la Nación, ocho legisladores –cuatro diputados y cuatro senadores elegidos por el presidente de cada Cámara a propuesta de los respectivos bloques partidarios, dos del bloque con mayor representación legislativa, uno por la primera minoría y uno por la segunda minoría–, cuatro representantes de los abogados de la matrícula federal, un representante del Poder Ejecutivo y dos representantes del ámbito académico y científico). Posteriormente, la Ley N° 26080 redujo el número de integrantes a trece (tres jueces, seis legisladores, dos abogados, un representante del Poder Ejecutivo y un representante del ámbito académico y científico) y suprimió la cláusula que establecía que el Presidente de la Corte Suprema preside el Consejo. Finalmente, por la ya citada Ley N° 26855, se pretendió volver a elevar a diecinueve el número de miembros, disponiendo que los seis representantes del Congreso serían elegidos por el Presidente de las Cámaras de Diputados y Senadores a propuesta de los bloques parlamentarios de los partidos políticos, un representante elegido por el Poder Ejecutivo, tres jueces de la Nación, tres representantes de los abogados de la matrícula federal y seis representantes del ámbito académico y científico. No obstante, esta última modificación fue declarada inconstitucional por el Tribunal cívico, de modo tal que a la fecha se mantiene la integración que estableciera la Ley N° 26080.<sup>23</sup>

En cambio, la Constitución porteña en el artículo 115 expresamente establece que el Consejo de la Magistratura estará compuesto por nueve miembros: tres representantes de la Legislatura, tres jueces del Poder Judicial de la Ciudad excluidos los del Tribunal Superior,<sup>24</sup> y tres abogados por el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal.

De ello se desprende que las diferencias de la integración del Consejo local, con relación a su par nacional, son: 1) no hay representación del Poder Ejecutivo; 2) no hay representación del ámbito académico y científico; 3) los representantes de la Legislatura no deben ser legisladores con mandato vigente; y 4) la Constitución porteña expresamente

23. En efecto, el artículo 2° de la Ley N° 26855 fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo R.369.XLIX, “Rizzo, Jorge Gabriel (apoderado Lista 3 Gente de Derecho) s/ acción de amparo c/ Poder Ejecutivo Nacional, Ley N° 26855, medida cautelar (Expte. 3034/13).”

24. Tampoco pueden ser elegidos consejeros los magistrados integrantes del Ministerio Público.

establece el número de miembros disponiendo un equilibrio total en la representación de cada uno de los estamentos, aunque privilegiando los sectores considerados no políticos constituidos por los jueces y los abogados de la matrícula.

En la mayoría de las provincias hay presencia, en la composición del Consejo, de integrantes del máximo Tribunal jurisdiccional local –incluso a cargo de su presidencia– circunstancia que como vimos en la actualidad no aparece a nivel nacional ni de la Ciudad Autónoma.<sup>25</sup> Completan el cuadro integrantes representantes del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo, de los abogados, y en menor medida, del ámbito académico y científico.<sup>26</sup>

Pero encontramos caracteres distintivos en torno a la integración, en los Consejos de Chubut, Santa Cruz y Entre Ríos. En el primer caso, además del representante del Tribunal Superior de Justicia, de los tres de los magistrados y de los cuatro de los abogados, prevé que lo integre un empleado no abogado del Poder Judicial con por lo menos diez años de antigüedad, y cinco integrantes que sean ciudadanos no abogados ni empleados judiciales. En Santa Cruz uno de sus integrantes es un representante del pueblo de la provincia. Por último, en Entre Ríos dos de sus integrantes son representantes de organizaciones sociales, profesionales y sindicales.

---

25. En Chaco, Chubut, Misiones y Santa Cruz, alguno de sus miembros debe ser magistrado del Tribunal Superior o Suprema Corte. Y en Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Formosa, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán, además de integrarlo, tiene a su cargo la presidencia. En contrapartida, Entre Ríos y Santa Fe siguen en este punto al Consejo de la Magistratura de la Nación y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

26. 1) Hay representación del Poder Ejecutivo en Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Tierra del Fuego y Tucumán. 2) En todas las provincias, excepto en Chubut, Corrientes y Entre Ríos, hay representación del Poder Legislativo. 3) Hay representación de los Colegios de Abogados en Catamarca, Córdoba, Corrientes, Formosa, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán. 4) En todos los casos hay representación de los magistrados. 5) Solo en Córdoba, Corrientes y Santa Fe hay representantes del ámbito científico y académico.

Por su parte, el Consejo de Italia, como vimos, está compuesto por el Presidente de la República –que a su vez lo preside–, el Primer Presidente y el Procurador General del Tribunal Supremo, y además, dos terceras partes del resto de sus miembros son magistrados ordinarios y un tercio profesores de materias jurídicas y abogados con más de quince años en el ejercicio de la profesión (artículo 104).

En Francia, está dividido en la Sala de los magistrados y en la Sala de los fiscales, las que en algunas ocasiones funcionan en formación plenaria. La primera de ellas es presidida por el Primer Presidente del Tribunal de Casación, y está además integrada por cinco magistrados, un fiscal, un consejero de estado, un abogado, así como seis personalidades calificadas que no pertenezcan ni al Parlamento ni a la carrera judicial ni administrativa. Por su parte, la Sala de fiscales es presidida por el Fiscal General del Tribunal de Casación, y está integrada por cinco fiscales y un magistrado, así como el consejero de estado, el abogado y las seis personalidades calificadas que integran la otra Sala (artículo 65).

El Consejo General español es presidido por el Presidente del Tribunal Supremo y se completa con veinte vocales, de los cuales doce son jueces y magistrados de todas las categorías judiciales, y ocho juristas de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio de la profesión (artículo 122.3).<sup>27</sup>

En Latinoamérica tenemos que en Colombia, el Consejo Superior de la Judicatura tiene la particularidad de que todos sus integrantes son magistrados de las distintas instancias. En efecto, está dividido en la Sala Administrativa, que cuenta con seis integrantes, y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, compuesta por siete miembros (artículo 254). Igual es el caso del Consejo dominicano, que se integra por el Presidente y otro juez de la Suprema Corte de Justicia, un juez de la Corte de Apelación, un juez de primera instancia y un juez de paz (artículo 155).

Por su parte, el Consejo Nacional de la Magistratura peruano está compuesto por un miembro por la Corte Suprema, uno por la Junta de Fiscales Supremos, uno por los miembros de los Colegios de Abogados del país, dos por los demás Colegios Profesionales del país, uno por los

---

27. Es importante aclarar que en los Consejos europeos no hay representación de las corporaciones de los abogados ni de los académicos, sin perjuicio de que, tener trayectoria profesional y académica, sea requisito para su nombramiento.



rectores de las universidades nacionales y uno por los rectores de las universidades privadas (artículo 155).<sup>28</sup>

En México está integrado por siete miembros, de los cuales uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia –quien además lo preside–, tres jueces y magistrados designados por el Pleno de la Corte, dos consejeros por el Senado y uno por el Presidente de la República. Ahora bien, resulta interesante que la Constitución específicamente establece que los consejeros no representan a quienes los designan, y en ese marco deben ejercer su función con independencia e imparcialidad (artículo 100).

Similar a los Consejos en Argentina es la integración del Consejo paraguayo, que está compuesto por un miembro de la Corte Suprema de Justicia, un representante del Poder Ejecutivo, un Senador y un Diputado, dos abogados de la matrícula, un profesor de las facultades de Derecho de la Universidad Nacional y un profesor de las facultades de Derecho con no menos de veinte años de funcionamiento, de las Universidades privadas (artículo 262).

En Ecuador, el Consejo de la Judicatura se integra por cinco delegados, quienes serán elegidos mediante ternas enviadas por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, cuyo representante lo presidirá, por el Fiscal General del Estado, por el Defensor Público, por la Función Ejecutiva y por la Asamblea Nacional (artículo 179).

Por último, la Constitución boliviana delega en la legislación lo referido a la integración del Consejo, y en ese marco, La Ley N° 025 del Órgano Judicial de 24 de junio de 2010, en su artículo 166 establece que el Consejo de la Magistratura está conformado por cinco miembros.

La participación de los distintos sectores en la integración del consejo es, en nuestra opinión, una decisión acertada. Por un lado, incluir a los jueces coadyuva a su independencia, a la par que establecer la participación de otros sectores aparece como necesario para evitar que los Consejos se encuentren aislados de otras instituciones y propensos a inclinacio-

---

28. Además, el artículo 155 de la Constitución peruana prevé que el número de miembros puede ser ampliado por este a nueve, con dos miembros adicionales elegidos por el mismo Consejo, entre sendas listas propuestas por las instituciones representativas del sector laboral y del empresarial, pero a la fecha no se ha instrumentado.

nes y expectativas meramente corporativas.<sup>29</sup> En ese contexto, no deberá descartarse de ningún modo la inclusión de representantes directos de la sociedad, pues aportarían una nueva perspectiva al Consejo.

En ese marco, otro punto sobre el que debe reflexionarse tiene que ver con la concepción de que los representantes de cada estamento únicamente deben responder a los intereses del sector. El consejero surge de un estamento pero no puede perderse de vista que forma parte de un órgano de gobierno, y que en ese carácter debe defender los intereses de la ciudadanía. En este sentido, cuando el Consejo de la Magistratura propone un candidato para ocupar un cargo, los consejeros –representantes de cada uno de sus estamentos– deben elegir el candidato más idóneo, mas no para satisfacer la expectativa del sector del que son parte, sino que debe hacerse en pos de garantizar la efectiva prestación del servicio de justicia que recibe la comunidad.

### 3.4. Forma de elección de los consejeros

La novedad que introdujo la citada Ley N° 26855 es que dispuso que los consejeros jueces, abogados y académicos sean elegidos por el voto popular; sin embargo, como es conocido, esta norma no tuvo aplicación dado que sus artículos 4, 18 y el 30 fueron declarados inconstitucionales por la Corte Suprema al considerarlos contrarios a la representación equilibrada de los estamentos en el Consejo de la Magistratura que requiere el artículo 114 de la Constitución Nacional.<sup>30</sup> De modo tal que, en la actualidad, la elección continúa siendo estamentaria.

En este punto, la Constitución local no deja lugar a dudas pues, a diferencia de la Ley Suprema de la Nación, establece específicamente cómo va a realizarse la elección de los miembros por cada sector representado en el Consejo. Los representantes de la Legislatura serán

---

29. Di Federico, Giuseppe, “El Consejo de la Magistratura: cuestiones seleccionadas desde una perspectiva comparada”, en AA.VV., Jornadas Internacionales sobre el Consejo de la Magistratura, organizadas por el Ministerio de Justicia de la Nación, 1998, p. 183 y ss.

30. R.369.XLIX, “Rizzo, Jorge Gabriel (apoderado Lista 3 Gente de Derecho) s/ acción de amparo c/ Poder Ejecutivo Nacional, Ley N° 26855, medida cautelar (Expte. 3034/13)”. Ver especialmente el considerando 18.

elegidos con el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros y los jueces – como los abogados– por el voto directo de sus pares.<sup>31</sup>

Sobre este punto, nuevamente nos vamos a remitir a las Provincias de Chubut y Santa Cruz, puesto que en la primera, cinco de sus integrantes, los que representan al pueblo de la provincia, son elegidos por el voto popular; y en la segunda, uno de sus integrantes es elegido por el voto popular. En el resto de las jurisdicciones se sigue el sistema de elección por estamento.

En España, los veinte vocales son elegidos por el Poder Legislativo, los ocho juristas –de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio de la profesión– son elegidos cuatro por el Congreso de los Diputados y cuatro por el Senado (artículo 122.3). Por su parte, los doce integrantes jueces y magistrados son también elegidos por sendas Cámaras propuestos por una Junta Electoral integrada por el Presidente de Sala más antiguo del Tribunal Supremo y por dos magistrados, el más antiguo y el más moderno de ese Tribunal.<sup>32</sup>

Por su parte, en el Consejo de Italia los integrantes magistrados son elegidos por sus pares y los juristas son nombrados por el Parlamento (artículo 104),<sup>33</sup> mientras que en Francia, los jueces y fiscales son elegidos por sus pares, el consejero de Estado por el Consejo de Estado y las personalidades calificadas del ámbito jurídico por el Presidente de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional y el Presidente del Senado (artículo 65).<sup>34</sup>

En Colombia, los magistrados integrantes de la sala Administrativa son elegidos del siguiente modo: dos por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado, mientras que los siete magistrados de la Sala Jurisdiccional Discipli-

---

31. En lo que se refiere a la elección de los consejeros, cabe señalar que se aplican las disposiciones de la Constitución local, la Ley N° 31, y además el Reglamento electoral aprobado por Res. CM N° 143/04 con las modificaciones establecidas por la Res. CM 159/15. Entre las características centrales podemos resaltar que los integrantes del Ministerio Público participan como electores pero no pueden ser candidatos. Además, los tres representantes no pueden ser todos del mismo género ni del mismo fuero.

32. Artículo 576 de la Ley Orgánica del Poder Judicial N° 6/1985 y modif.

33. Cfr. Ley N° 44/02.

34. Cfr. Ley Orgánica N° 2010-830 de 22/07/10.

naria son elegidos por el Congreso Nacional de ternas enviadas por el Gobierno (artículo 254).

En República Dominicana, que como vimos todos los integrantes son magistrados, además son todos elegidos por sus pares (artículo 155). En Perú (artículo 155), en México (artículo 100) y en Paraguay (artículo 262), cada uno de los miembros es elegido por el estamento al que representan.

En América latina resulta singular el caso de Ecuador, donde los miembros son designados a través de un procedimiento con veeduría e impugnación ciudadana (artículo 179).

Pero el caso paradigmático es el boliviano, donde la propia Constitución establece que el Consejo de la Magistratura se rige por el principio de participación ciudadana y, en ese marco, sus miembros se eligen a través del voto popular entre los candidatos propuestos por la Asamblea Legislativa Plurinacional (artículos 158 y 193 y ss.).<sup>35</sup>

En este punto, observamos que el principio general es que cada sector elige a sus representantes. No encontramos objeciones en ello, lo que no implica que no podría elegirse constitucional o legalmente –depende el caso– que se realice de otro modo, como por ejemplo a través del voto popular. Sin embargo, sí consideramos importante que se establezcan mecanismos transparentes de modo tal que la ciudadanía conozca y pueda manifestarse sobre los antecedentes de los candidatos a integrar el Consejo de la Magistratura, pues no puede perderse de vista que –al menos el nacional y el de la Ciudad– constituyen el órgano de gobierno del Poder Judicial.

### 3.5. Atribuciones

#### **Competencia para la selección de jueces**

Recordemos que desde el año 1853 hasta 1994, a nivel nacional, la elección y designación de todos los magistrados estaba en cabeza únicamente de los poderes políticos de Estado, de forma tal que el Poder Ejecutivo discrecionalmente y sin encontrarse sujeto a ninguna reglamentación elegía al candidato y lo sometía al acuerdo del Senado. Actualmente, ese sistema –similar al establecido por la Constitución de los Estados Unidos– se mantiene para la designación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y, vale la pena agregar, desde

35. Fueron elegidos por primera vez por la población el 16 de octubre de 2011.

el año 2003 el artículo 99, inc. 4º, primer párrafo, fue reglamentado por el Decreto N° 222/03, por medio del cual se establece el procedimiento para el nombramiento, acotándose la discrecionalidad presidencial.<sup>36</sup>

En cambio, la selección de los magistrados inferiores se lleva a cabo a través de un concurso público de oposición y antecedentes que se desarrolla en el ámbito del Consejo de la Magistratura, y del que surge una terna vinculante que debe ser remitida al Poder Ejecutivo a fin de que elija uno de los candidatos, el que para su designación requerirá el acuerdo del Senado.<sup>37</sup>

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires los miembros del Tribunal Superior de Justicia son designados por el Jefe de Gobierno con el acuerdo de al menos las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura (artículo 111), y los magistrados (jueces e integrantes del Ministerio Público) de primera y segunda instancia son seleccionados por el Consejo mediante concurso público de oposición y antecedentes.<sup>38</sup> Hasta aquí todo igual que en el ámbito nacional, surgiendo

---

36. BO 30715 (20/06/03). Cabe señalar que el procedimiento establece, entre otras cuestiones importantes, que al momento de la consideración de cada propuesta, se tenga presente, en la medida de lo posible, la composición general de la Corte para posibilitar que la inclusión de nuevos miembros permita reflejar las diversidades de género, especialidad y procedencia regional en el marco del ideal de representación de un país federal. Además, los candidatos deberán presentar una declaración jurada de bienes. Por último, establece un ámbito de participación ciudadana de modo tal que los ciudadanos en general, las organizaciones no gubernamentales, los colegios y asociaciones profesionales, las entidades académicas y de derechos humanos, podrán presentar, por escrito y de modo fundado y documentado, las posturas, observaciones y circunstancias que consideren de interés expresar respecto de los incluidos en el proceso de preselección, con declaración jurada respecto de su propia objetividad respecto de los propuestos.

37. El procedimiento para la selección de magistrados se desprende del artículo 99, inciso 4º segundo párrafo de la Constitución Nacional, de la Ley N° 26080 y del Reglamento de Concursos previsto por la Resolución del Consejo de la Magistratura N° 7/14.

38. Se lleva a cabo a través de la Comisión de Selección de Jueces, Juezas e integrantes del Ministerio Público, en los términos del artículo 116 CCABA y, en particular, de lo normado en Ley N° 31. Actualmente, el procedimiento está regulado por la Res. CM N° 23/14, la cual dispone que la Comisión de Selección efectúa el llamado a concurso y realiza el sorteo para integrar el jurado del concurso –conformado por cinco miembros representantes del Tribunal Superior de Justicia, de la Legislatura, del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, de la Legislatura, de los magistrados y de las Facultades de Derecho con asiento en la Ciudad Autónoma– que elabora y corrige el examen escrito. El sistema

diferencias por cuanto no hay terna sino un orden de mérito y la propuesta no es elevada al Poder Ejecutivo, sino sometida a la consideración del Poder Legislativo que deberá proceder de acuerdo al artículo 118 de la Constitución local.<sup>39</sup> Por último, resulta interesante señalar que una vez recibido el pliego en la Legislatura, la Comisión de Ética y Acuerdos debe convocar a una audiencia pública (artículo 120), la que debe llevarse a cabo antes de la votación.

---

tiene la particularidad de que aquellos concursantes que no hayan obtenido al menos veinticinco puntos sobre un total de cincuenta en la prueba de oposición, quedan automáticamente excluidos del concurso y por lo tanto no son convocados a las siguientes instancias del concurso. Es la Comisión la que realiza la evaluación de los antecedentes de los concursantes y la que lleva adelante la entrevista personal con los concursantes. Vale decir que esta etapa es muy importante pues los consejeros tienen la posibilidad de verificar si las características personales y de formación de los candidatos se adecua al perfil de magistrado buscado. Luego de ello, los concursantes pueden impugnar las calificaciones asignadas por el Jurado y la Comisión, las que son resueltas por el Plenario del Consejo previo dictamen de la Comisión de Selección. Por último, señalar que es el Plenario el que elabora el orden de mérito definitivo y que dicha resolución no es susceptible de impugnación en sede administrativa.

39. *Los jueces y juezas son designados por el voto de la mayoría absoluta de la Legislatura, a propuesta del Consejo de la Magistratura. En caso de que la Legislatura rechace al candidato propuesto, el Consejo propone a otro aspirante. La Legislatura no puede rechazar más de un candidato por cada vacante a cubrir. Debe pronunciarse dentro de los sesenta días hábiles, excluido el receso legislativo. Si vencido dicho plazo no se hubiere pronunciado, se considera aprobada la propuesta.* Este artículo está reglamentado en el artículo 9 de la Ley N° 7: *...Los demás jueces y juezas son designados/as por el voto de la mayoría absoluta de la Legislatura, a propuesta del Consejo de la Magistratura, de acuerdo a lo que dispone el artículo 118 de la Constitución de la Ciudad. En ambos casos las sesiones de la Legislatura son públicas. Finalizado el procedimiento previsto en el Capítulo VI de la Ley 6, la Legislatura puede:* a) *Aprobar la candidatura.* b) *Rechazar el pliego con expresión de causa.* c) *Rechazar el pliego, sin expresión de causa, por una sola vez por cada vacante a cubrir. Todo rechazo con expresión de causa, debe fundarse en las impugnaciones presentadas durante el procedimiento previsto en el Capítulo VI de la Ley 6 o en hechos sobrevinientes hasta el momento del tratamiento del pliego en el pleno. En los casos b) y c) la Legislatura solicita al Consejo de la Magistratura que eleve el pliego del siguiente candidato/a en orden de mérito. La Legislatura debe pronunciarse dentro de los sesenta días hábiles, excluido el receso legislativo, contados desde la fecha de recepción del pliego. Si vencido dicho plazo no se hubiere pronunciado, se considera aprobada la propuesta.*

Con respecto a las provincias, podemos decir que únicamente en tres de ellas, Chaco, San Juan y Tierra del Fuego,<sup>40</sup> sus Consejos participan en la selección de los miembros de los máximos tribunales, mientras que en el resto quedaron en cabeza exclusiva del Poder Legislativo y/o del Poder Ejecutivo.

En lo referido a los magistrados inferiores, en todas –con excepción de Jujuy,<sup>41</sup> pues como vimos no está previsto–, los Consejos intervienen en la selección de magistrados, y de hecho, en Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Mendoza, Misiones, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe y Tucumán, únicamente tienen atribuida esta competencia.

Finalmente, resulta interesante cómo se da la participación de los diferentes poderes en la selección de magistrados. Así, en Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, La Pampa, Mendoza, Misiones, Salta, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe y Tucumán funciona un régimen idéntico al nacional, donde el Consejo de la Magistratura propone y el Poder Ejecutivo designa con acuerdo del Poder Legislativo. Por su parte, en Formosa, La Rioja y San Juan el sistema es como en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde el Consejo propone y el Poder Legislativo designa, sin intervención del Poder Ejecutivo. En contrapartida, en Santiago del Estero propone el Consejo y designa el Poder Ejecutivo sin necesidad de acuerdo del Legislativo. En Chaco y Tierra del Fuego se da la particularidad de que la selección de los magistrados inferiores está concentrada en el Poder Judicial, dado que el Consejo de la Magistratura propone y designa el Superior Tribunal de Justicia. Por último, en Chubut y Neuquén, el Consejo de la Magistratura es el que designa con el acuerdo del Poder Legislativo, mientras que en Río Negro designa el Consejo de la Magistratura, sin intervención de otro poder.

En Francia, la Sala de los Magistrados del Consejo Superior de la Magistratura formula propuestas para el nombramiento de los magistrados

---

40. En Chaco (artículo 158) y Tierra del Fuego (artículo 161) son nombrados por el Poder Ejecutivo a propuesta del Consejo de la Magistratura y en San Juan (artículo 206) por la Cámara de Diputados a propuesta del Consejo de la Magistratura.

41. En lo referido a los magistrados inferiores, en todas, con excepción de Jujuy, de acuerdo al artículo 158 de la Constitución provincial, los magistrados surgen de una terna que elabora el Tribunal Superior y son nombrados por el Gobernador con acuerdo de la Legislatura.

del Tribunal de Casación, los del primer presidente de Tribunal de Apelación y los de presidente de Tribunal de Gran Instancia. El resto de los magistrados son designados con su dictamen favorable. Por su parte, la Sala de Fiscales emitirá su dictamen sobre los nombramientos relativos a los fiscales (artículo 65).

El Consejo General del Poder Judicial español tiene atribuciones para proponer el nombramiento de Presidente del Tribunal Supremo, el cual es nombrado por el Rey mediante real decreto refrendado por el Presidente del Gobierno y de sus miembros por medio de Real decreto refrendado por el Ministerio de Justicia que cumplan los requisitos. Propone a dos magistrados del Tribunal Constitucional –que no forma parte del Poder Judicial– y nombra a los jueces mediante orden tras un proceso de selección y formación en la Escuela Judicial.<sup>42</sup>

La Constitución italiana expresamente prevé que el nombramiento de los magistrados está a cargo del Consejo y que deberá hacerse previa oposición (artículo 106).

Con respecto a los sistemas de selección empleados en Europa, cabe remarcar en términos generales algunas diferencias: 1) Los jueces son reclutados de igual modo que el resto de los funcionarios superiores de los diversos ministerios a nivel nacional, y de hecho siguen un modelo de carrera similar, de modo tal que la selección de los jueces para las instancias superiores se lleva a cabo eligiendo entre los jueces más calificados de la primera instancia, mientras que en Argentina el sistema es idéntico al de los jueces de grado. 2) En nuestro país, los candidatos son admitidos si poseen varios años de ejercicio profesional previos como abogado, requisito que generalmente no aparece en los concursos de jueces en Europa continental. 3) Aquí los procedimientos de selección son convocados para ocupar una vacante específica, a diferencia de lo que sucede en el sistema europeo. 4) A nivel nacional, el Consejo no tiene la tarea de evaluar periódicamente el rendimiento de los magistrados.<sup>43</sup>

En Latinoamérica encontramos las siguientes situaciones. En Colombia (artículo 231) y Paraguay (artículo 262), el Consejo participa en la elección de los miembros de la Corte Suprema de Justicia. En cuanto a la designación de los magistrados inferiores, los Consejos de México,

---

42. Cfr. artículo 560 de la Ley Orgánica del Poder Judicial N° 6/1985 y modif.

43. Di Federico, Giuseppe, *op. cit.*, p. 183 y ss.



Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú, Colombia y República Dominicana, tienen atribuida la función de llevar adelante el concurso de méritos.

Sin embargo, por nuestras latitudes sobresale el Consejo de Bolivia. En ese país, los magistrados integrantes del Tribunal Supremo de Justicia, del Tribunal Constitucional Plurinacional y del Tribunal Agroambiental son elegidos por el voto popular de una lista de candidatos efectuada por la Asamblea Legislativa Plurinacional,<sup>44</sup> mientras que al Consejo le corresponde designar, mediante concurso de méritos y exámenes de competencia, a los jueces de partido y de instrucción y seleccionar a los candidatos para la conformación de los tribunales departamentales de justicia que serán designados por el Tribunal Supremo de Justicia (artículos 182, 188 y 195). Además, se da la particularidad de que los jueces y magistrados tienen un período de duración de su mandato.

Otro antecedente de elección popular se da en Perú únicamente respecto de los jueces de Paz (artículo 152).

En Venezuela –donde como dijimos no está previsto este órgano– los jueces inferiores son nombrados por el Tribunal Supremo de Justicia, previo concurso de oposición y a través de un procedimiento que garantice la participación ciudadana (artículo 255).

La intervención en la selección de magistrados es la función basal del órgano, la que le da fundamento a su existencia y destaca su relevancia política e institucional.

La implementación de un sistema que tiende a garantizar la idoneidad de los candidatos a ocupar el cargo de juez –teniendo en cuenta que su función es hacer justicia– es a nuestro modo de ver la reforma más importante que trajo el Consejo de la Magistratura.

Ahora bien, para concretar esa finalidad, a nuestro criterio, los concursos deben procurar, entre otras cuestiones, la máxima accesibilidad de aspirantes, la transparencia del concurso –en particular a través de la publicidad de los actos y el acceso de la información– y la participación de la ciudadanía en los procedimientos de selección del candidato, por ejemplo a través de las audiencias públicas.

---

44. Es preciso señalar que la Constitución de Bolivia establece que los postulantes o persona alguna, no podrán realizar campaña electoral a favor de sus candidaturas, bajo sanción de inhabilitación, siendo el Órgano Electoral el único responsable de difundir los méritos de los candidatos. De igual modo, los magistrados no podrán pertenecer a organizaciones políticas.

Por último, también es importante el rol de las Escuelas de la Magistratura, tanto en la formación de los aspirantes como especialmente en lo que se refiere a la capacitación continua de quienes ya accedieron al cargo, máxime teniendo en cuenta que en nuestro país no existe una evaluación periódica de la idoneidad y que no está previsto un plazo de finalización para el ejercicio del cargo de juez.<sup>45</sup>

### **Competencias acusatorias y disciplinarias**

Con relación a la participación del Consejo de la Magistratura en la remoción de los magistrados, el artículo 114 referenciado dispone que se constituye en el órgano facultado para decidir la apertura del procedimiento de remoción de todos los magistrados –con excepción de los miembros de la Suprema Corte que se lleva a cabo mediante juicio político– a partir de la formulación de la acusación correspondiente ante el Jurado de Enjuiciamiento –el cual no puede estar integrado por miembros del Consejo de la Magistratura–. A su vez, el Consejo puede ordenar la suspensión de quien fue acusado. La acusación solo será procedente en caso de estar debidamente fundada en alguna de las causales habilitantes del juicio político que se encuentran previstas en el artículo 53 de la Constitución Nacional.

Además, cuenta con facultades disciplinarias sobre los magistrados inferiores, ante la comisión de infracciones a las normas legales y reglamentarias. Las sanciones son impuestas por el Plenario, previo dictamen de la Comisión de Disciplina y Acusación, y la decisión es apelable ante la Corte Suprema.

La situación es similar en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde el Plenario del Consejo también se constituye como el órgano competente para decidir la acusación ante el Jurado de

---

45. Cabe recordar que el artículo 99, inciso 4°, conforme el texto de la Constitución reformada en el año 1994, establece en su tercer párrafo que se requiere un nuevo nombramiento para mantener el cargo al cumplir la edad de setenta y cinco años y que todos los nombramientos de magistrados cuya edad sea la indicada o mayor se harán por cinco años, y podrán ser repetidos indefinidamente, por el mismo trámite. No obstante, dicha cláusula constitucional fue declarada nula en el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación “Fayt, Carlos S. c/ Estado Nacional s/ proceso de conocimiento” (19/08/99).

Enjuiciamiento, con la única diferencia de que no puede disponer la suspensión del acusado, facultad que está en cabeza del *Jury*.<sup>46</sup>

De igual modo, ejerce facultades disciplinarias respecto de los jueces y magistrados del Ministerio Público previo sumario administrativo. Corresponde al Plenario disponer la apertura de la investigación sumarial, pero toda la instrucción está a cargo de la Comisión de Disciplina y Acusación. Asimismo, es el máximo órgano del Consejo al que le corresponde resolver la aplicación de una sanción o eximir de responsabilidad al sumariado, previo dictamen de la referida Comisión.<sup>47</sup>

En todas las provincias, los miembros de los máximos tribunales son removidos por juicio político, sin injerencia del Consejo. A diferencia de lo que ocurre en la Nación y en la Ciudad Autónoma, la mayoría de los Consejos provinciales no participa del proceso de remoción de los magistrados inferiores, sino que ello queda exclusivamente a cargo del Jurado de Enjuiciamiento. No obstante, hay excepciones; tal el caso de las Provincias de Corrientes, Chubut, La Rioja y Neuquén, donde reúne facultades acusatorias.

Resulta interesante que en Chubut el Consejo de la Magistratura tenga la potestad de evaluar el desempeño de magistrados a los tres años de haber ingresado y que, en caso de advertir algún incumplimiento, debe informarse al Jurado de Enjuiciamiento. En el mismo sentido, en Neuquén el Consejo debe evaluar periódicamente a los magistrados y, en caso de resultar insatisfactorio, comunicarlo al Jurado de Enjuiciamiento.

Los casos diferentes aparecen en Chaco, Río Negro y Tierra del Fuego, donde el Consejo de la Magistratura lleva adelante el procedimiento de destitución de los magistrados inferiores.

Por su parte, en materia disciplinaria, generalmente queda en manos de los máximos tribunales la superintendencia en este punto; por ejemplo, en Chubut, La Rioja y Santiago del Estero, el Consejo debe supervisar el desempeño de los magistrados y, en el caso de advertir o

---

46. El procedimiento de remoción de jueces y magistrados por ante el Jurado de Enjuiciamiento está regulado en la Ley N° 54 (BOCABA N° 510, 13/08/98).

47. La normativa aplicable es la Constitución local, los artículos 39 a 41 de la Ley N° 31, y en la actualidad se encuentra vigente el Reglamento Disciplinario para Magistrados e integrantes del Ministerio Público aprobado por Res. CM N° 272/08, modificado por la Res. CM N° 464/09.

recibir una denuncia por la comisión de una presunta irregularidad, informarlo al Tribunal Superior de Justicia. En contrapartida, por ejemplo, Chaco y Río Negro tienen competencia disciplinaria.

El Consejo General del Poder Judicial español investiga las presuntas inconductas de jueces y magistrados y tiene la facultad de aplicar sanciones disciplinarias, incluso de suspensión y remoción.<sup>48</sup> También de acuerdo a la Constitución tienen atribuciones disciplinarias el Consejo francés (artículo 65) y el italiano; además recae en él la facultad de remoción (artículo 107).

En América Latina nos encontramos con que en Bolivia tiene facultades disciplinarias y además puede promover la revocatoria de mandato de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y del Tribunal Agroambiental, cuando, en el ejercicio de sus funciones, cometan faltas gravísimas determinadas por la ley (artículo 195).

También los Consejos de Colombia (artículo 256) y Ecuador (artículo 181) pueden examinar la conducta y sancionar a los magistrados inferiores. En Perú aplican la sanción de destitución a los vocales de la Corte Suprema y Fiscales Supremos y, a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, a los jueces y fiscales de todas las instancias (artículo 154). Por último, el Consejo mexicano también tiene facultades de remoción de jueces y magistrados (artículo 100).

En este punto es importante resaltar que en lo que se refiere a las potestades disciplinarias y acusatorias –incluso de remoción en algunos casos– parece más adecuado que se encuentre en cabeza del Consejo de la Magistratura que de los tribunales superiores, toda vez que en el primero están representados todos los sectores.

Sin perjuicio de ello, va de suyo resaltar la importancia de que en los procedimientos tendientes a evaluar la responsabilidad de los magistrados se garantice, por un lado, el efectivo ejercicio del derecho de defensa y, por el otro, que aquel tenga como única finalidad conocer la verdad objetiva y que no persiga un fin distinto como influenciar en las decisiones judiciales.

---

48. Cfr. artículo 560 de la Ley Orgánica del Poder Judicial N° 6/1985 y modif.

## **Competencias presupuestarias y de administración**

Le corresponde al Consejo de la Magistratura de la Nación administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley le asigne a la administración de justicia. De acuerdo a la normativa legal vigente, esta atribución corresponde a la Comisión de Administración y Financiera. Las facultades administrativas y presupuestarias también se encuentran a cargo del Administrador General del Poder Judicial, que tiene entre otras funciones elaborar el anteproyecto de presupuesto anual del Poder Judicial.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la Comisión de Administración, Gestión y Modernización Judicial tiene amplias facultades administrativas; de hecho tiene decisión final respecto de varias competencias, especialmente en materia de contrataciones. También está prevista la figura del Administrador General del Poder Judicial.

Por último, cabe recordar que el Tribunal Superior de Justicia tiene un presupuesto propio y administra sus recursos sin intervención del Consejo de la Magistratura.

A nivel provincial, no se les asignaron a los Consejos esta función, la que se encuentra a cargo de los máximos tribunales provinciales.

En España y Francia, por su parte, los Consejos no tienen asignadas específicas funciones en materia administrativa y presupuestaria.

En Latinoamérica observamos que en Colombia (artículo 256), Ecuador (artículo 181) y México (artículo 100), se les atribuye este tipo de función a los Consejos. El caso mexicano es asimilable al de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dado que la Suprema Corte de Justicia se administra y elabora su presupuesto, mientras que el Consejo lo hace respecto del resto del Poder Judicial. Finalmente, en Venezuela –que como vimos no prevé en su esquema institucional un órgano como el Consejo de la Magistratura– su constitución establece expresamente que le corresponde al Tribunal Supremo de Justicia la dirección, el gobierno y la administración del Poder Judicial.

Finalmente, el Consejo de la Magistratura boliviano únicamente controla y fiscaliza el manejo administrativo, el cual es función de cada una de las jurisdicciones (artículo 195).

Las cuestiones administrativas y presupuestarias tienen vinculación directa con la independencia del Poder Judicial, de ahí que cualquiera

sea la fórmula, ya sea en manos del Consejo de la Magistratura o de los Tribunales Superiores, la mejor solución es que las decisiones en este punto se tomen en el seno del Poder Judicial, pudiendo resultar más ventajoso si se quiere la primera solución. Ello así con el fin de que los magistrados se dediquen con exclusividad a la tarea jurisdiccional y que la administración quede en manos de funcionarios especializados.

### **Competencias reglamentarias**

El Plenario del Consejo de la Magistratura de la Nación tiene amplias atribuciones en este punto, dado que dicta todos los reglamentos necesarios para ejercer las competencias que le atribuye la Constitución y la ley específica, a fin de garantizar una eficaz prestación de la administración de justicia, entre los que cabe resaltar el disciplinario y el de concursos.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dicta los reglamentos internos del Poder Judicial, con excepción de los aplicables al Tribunal Superior de Justicia y al Ministerio Público. Es dable resaltar que establece el procedimiento para el nombramiento, la promoción y el régimen disciplinario de los funcionarios y empleados del Poder Judicial, así como también todo lo referido a la organización y funcionamiento de las dependencias jurisdiccionales.<sup>49</sup> Además de ello, como vimos anteriormente, aprueba los reglamentos de concursos para la selección de magistrados, así como también regula todo lo concerniente a la potestad disciplinaria.

En el ámbito provincial, en ningún caso se le asigna a los Consejos esta función, la que generalmente queda en cabeza del máximo tribunal provincial; tal el caso de Chaco, Santiago del Estero, Tierra del Fuego.

Entre los Consejos europeos se destaca el español con amplias facultades reglamentarias.<sup>50</sup>

En nuestro continente, podemos citar como ejemplo los casos de Ecuador (artículo 181) y Colombia –con la particularidad de que además tiene iniciativa parlamentaria en los temas de su competencia (artículo 257).

---

49. Por caso, el Reglamento General de Organización y Funcionamiento del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aprobado por la Res. CM N° 152/99.

50. Cfr. artículo 560 de la Ley Orgánica del Poder Judicial N° 6/1985 y modif.

Respecto a este punto, parece acertado que los Consejos puedan reglamentar –siempre dentro del marco que les otorga la Constitución y las leyes– el ejercicio de todas las competencias que tengan atribuidas.

#### 4. REFLEXIONES FINALES

La pregunta que se impone es si en la actualidad es posible afirmar que el Consejo de la Magistratura cumplió su cometido, o si por el contrario, el modo cambió pero los inconvenientes son los mismos. A ello podríamos agregar otra cuestión: existe a nivel global un sistema que garantice la independencia de los jueces de los múltiples factores de poder. Entendemos que los problemas de ayer no son muy diferentes a los de hoy.

Ahora bien, nos parece que hay que hacerle justicia al Consejo de la Magistratura. En este sentido, más allá de críticas que pueden hacerse, a nuestro modo de ver no puede dejar de advertirse que su existencia se encuentra bien arraigada en la organización pública nacional, provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ello queda demostrado pues, si bien se discute su integración, la representación de sus integrantes, las modalidades de elección –cuestiones por cierto no menos importantes– son mucho menores las voces proclamando su erradicación o el regreso al sistema de selección de magistrados anterior a la reforma constitucional.

Con respecto a lo dicho en el párrafo anterior, y en el sentido de que fuimos exponiendo nuestras opiniones a lo largo de los distintos puntos analizados, existen algunos aspectos del sistema que deberían ser redefinidos. Creemos que se está en la búsqueda, lo cual se explica con las constantes modificaciones legislativas producidas, tanto a nivel nacional como local, e incluso a partir de los fallos judiciales contrarios a esa legislación.

Con ese marco, a modo de reflexión final, pensamos que la tendencia es hacia la máxima apertura del Poder Judicial en todos los aspectos, y en ello debe inscribirse el Consejo de la Magistratura, por ejemplo, a partir de establecer mecanismos para hacer efectiva la participación de la ciudadanía y transparentar los procedimientos y la toma de sus decisiones.

Es que, si bien es cierto que todos los sistemas tienen más o menos fortalezas y deficiencias, no lo es menos que no hay legislaciones mágicas. Por ello, para que la independencia del Poder Judicial no quede únicamente en letra escrita, se requiere de un rol activo de todos los sectores, los políticos, los judiciales y de los ciudadanos.



# EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA Y LAS RELACIONES CON EL MINISTERIO PÚBLICO. SIMILITUDES Y DIFERENCIAS CON LA ÓRBITA NACIONAL

Por Laura I. Dané\*

## 1. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente capítulo es el análisis de la relación existente entre el Consejo de la Magistratura y el Ministerio Público, pero para ello debemos considerar en primer lugar cuál es la ubicación institucional de este, ya que esta circunstancia es la que determinará de algún modo la forma de relacionarse entre ambos.

En consecuencia, vamos a señalar en primer lugar cuál es la ubicación del Ministerio Público a nivel internacional, para luego ubicarlo en el Sistema Jurídico Nacional y, en este punto, destacar especialmente las similitudes y diferencias entre el Sistema Nacional y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

---

\* Doctora en Ciencias Jurídicas y Sociales, Secretaria Judicial a cargo de la Secretaría de Innovación del Consejo de la Magistratura de la CABA, habiéndose desempeñado anteriormente como Secretaria de Primera Instancia en el Fuero CAyT y en la Defensoría General Adjunta del CAyT de la CABA. Autora del libro *El Derecho Constitucional a una Vivienda Digna en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ¿Derecho efectivo o simple declaración de derecho?* Ed. Rap, Colección Thesis 31/12/2010, y de numerosas publicaciones relacionadas con el Derecho Administrativo, derecho a la vivienda y derechos sociales en general, coautora del *Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Comentado y Concordado*, Editorial Lexis Nexis, Abeledo-Perrot, en sus 3 ediciones.

## 2. UBICACIÓN INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO

Tal como se advertirá a lo largo del presente punto, las posibilidades son varias, a saber:

- Puede encontrarse inserto dentro del Poder Ejecutivo, en cuyo caso el Presidente o Jefe de Gobierno tiene facultades decisivas en su conducción, interviniendo en los nombramientos y destituciones, tal como sucede en el sistema mexicano, francés, alemán y estadounidense.
- Puede estar incorporado en el Poder Judicial, caso en el cual podría quedar supeditado a la función jurisdiccional, como es el caso de Colombia a partir del cambio constitucional de 1991.
- También podría encontrarse inserto en el Poder Legislativo, en cuyo caso quedaría el ejercicio de su función influida por la contingencia política.
- Otra opción es que sea independiente de los poderes del Estado, entendiéndose como un órgano que no responde frente a ninguno de los poderes clásicos en calidad de subordinado jerárquicamente, tal como sucede en el sistema brasileño, chileno, guatemalteco y peruano.
- Por último, puede ubicarse como un poder del Estado por sí mismo, considerándose un órgano autónomo, consagrado constitucionalmente y en igualdad de condiciones con los otros órganos del Estado, tal como está planteado en el sistema venezolano.

En la región latinoamericana se encuentran dos vertientes: los países que ubican la figura como un órgano extrapoder; es decir, fuera de los poderes tradicionales del Estado, y la segunda que la regula como un organismo insertado dentro del Poder Judicial, pero con un estatuto de autonomía funcional; básicamente, control presupuestario y potestad reglamentaria autónomas.

A modo de referencia, en la siguiente tabla se muestra la ubicación institucional del Ministerio Público y su regulación en diversos países latinoamericanos.

País	Ubicación institucional	Marco normativo
<b>Argentina</b>		
1. [sistema federal]	Órgano autónomo o extrapoder	Reforma Constitucional de 1994 Ley Orgánica N° 24946 de 1998
2. [CABA]	Integra Poder Judicial de la CABA Autonomía funcional y Autarquía	Ley N° 1903 CABA
<b>Bolivia</b>	Órgano autónomo o extrapoder	Constitución política. Ley N° 2175 del 13 de febrero de 2001, que modifica la Ley Orgánica del Ministerio Público N° 1469 de 1993
<b>Colombia</b>	Afiliación a la rama judicial, pero con autonomía funcional	Constitución de 1991 Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto N° 2699 de 1991
<b>Costa Rica</b>	Órgano dependiente del Poder Judicial	Ley Orgánica del Ministerio Público N° 7442, del 25 de octubre de 1994
<b>Chile</b>	Órgano autónomo o extrapoder	Reforma Constitucional de 1997 [Ley N° 19519] Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público, Ley N° 19640 del 15 de octubre de 1999
<b>Ecuador</b>	Órgano autónomo o extrapoder	Constitución de 1998. Ley Orgánica del Ministerio Público N° 2000-19 de 2000
<b>El Salvador</b>	Órgano autónomo o extrapoder	Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República del 22 de diciembre de 2000
<b>Guatemala</b>	Órgano autónomo o extrapoder	Reforma Constitucional por acuerdo legislativo 18-93 de 1993 Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto N° 40-94 de 1994
<b>Honduras</b>	Órgano autónomo o extrapoder	Ley del Ministerio Público, Decreto N° 228-93 de 1993
<b>Nicaragua</b>	Órgano autónomo o extrapoder	Ley Orgánica del Ministerio Público de 2000

<b>Paraguay</b>	Afiliación al Poder Judicial, pero con autonomía funcional	Constitución del Paraguay de 1992 Ley Orgánica del Ministerio Público, Ley N° 156/2000
<b>República Dominicana</b>	Integra Sistema Judicial, con autonomía funcional	Ley N° 78-02 de 2003
<b>Venezuela</b>	Órgano autónomo o extrapoder	Ley Orgánica del Ministerio Público N° 5262 de 1998

**FUENTE:** Mauricio Duce, “El Ministerio Público en la reforma procesal penal en América Latina: visión general acerca del estado de los cambios”, Revista *Sistemas Judiciales*, año 4, número 8, CEJA, 2005, p. 70.

Como se puede observar, varios países de Latinoamérica han decidido otorgar autonomía técnica a la figura del Ministerio Público.

### 3. UBICACIÓN Y COMPOSICIÓN DENTRO DEL SISTEMA DE JUSTICIA ARGENTINO

En la República Argentina nos encontramos frente a una extensión territorial dividida en veintitrés (23) provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (donde tiene su sede la capital nacional y lugar de residencia de las autoridades que integran el gobierno federal).

En lo que respecta a su forma de gobierno, tal como consigna el artículo 1 de la Constitución Nacional, “*La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana federal...*”. Es por ello que el gobierno de la república democrática en la Argentina tiene las notas y características que emanan de la Constitución Nacional, y el Estado Federal está representado por las relaciones establecidas entre Nación y provincias en el texto de la Ley Suprema originaria, y en las normas incorporadas por las sucesivas reformas. Remitiendo el concepto de federalismo a la existencia de un Estado integrado por más de un centro territorial con capacidad.

Al referir sucintamente los tres atributos que caracterizan nuestra forma de gobierno, puede advertirse que, en primer término, si

bien el sistema diseñado es representativo,<sup>1</sup> a partir de la reforma constitucional del año 1994 se incorporan formas de democracia semi-directa que, al prever expresamente modalidades de intervención de la sociedad civil en la esfera pública-gubernamental, operan morigerándolo (artículo 39 –iniciativa popular para proyectar leyes– y artículo 40 –modalidades vinculantes y no vinculantes de consulta popular).

En segundo término, el establecimiento de la forma republicana refiere básicamente a un sistema político de división y control de poder. De acuerdo a la Constitución Nacional, la separación de poderes se expresa en función de tres modalidades: a) según la clásica *división tripartita* entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; b) la *división federal*, que establece dos órbitas territoriales de poder, una representada por el central, federal o nacional, y otra por los poderes locales o provinciales; c) la *división entre el poder constituyente y los poderes constituidos*. La finalidad perseguida por este fraccionamiento de poder –que implica atribuciones propias y cooperación compartida– es la de sortear los riesgos de una excesiva centralización en la toma de decisiones públicas, y se plasma en un sistema de relaciones de “frenos y contrapesos” entre poderes.<sup>2</sup>

Ahora bien, introduciéndonos en el sistema de justicia, este se encuentra compuesto por:

- el Poder Judicial de la Nación,
- los Poderes Judiciales provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
- el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación,
- el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa

---

1. En este sentido, la Corte Suprema ha sostenido que el sistema representativo y el sistema de partidos políticos han llegado a ser sinónimos (cfr. “Ríos Antonio Jesús”, Consid. 15. Fallos 310:819 (1987), *El Derecho*, 123-231). Por su parte, el Tribunal elaboró varios principios acerca de las relaciones entre el sistema representativo, los partidos políticos, el régimen electoral y el cuerpo electoral que mantienen su vigencia pese a las modificaciones introducidas por la reforma constitucional de 1994 que suprimieron este último (cfr. “UCR, CFI-Partido Federal y Frejupo”, C.S., noviembre 16 de 1989. *El Derecho*, 136-349).

2. [www.mpf.gov.ar/Institucional/CoordinacionI/Documentos/Apuntes.pdf](http://www.mpf.gov.ar/Institucional/CoordinacionI/Documentos/Apuntes.pdf)

En este esquema entonces, los operadores del sistema de justicia argentino se encuentran conformados de la siguiente manera:

3.1. En el *Poder Judicial Nacional*, por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Consejo de la Magistratura de la Nación, los Juzgados de Primera Instancia y las Cámaras de Apelaciones. Su instancia superior es la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que ejerce su jurisdicción por recurso extraordinario en todos aquellos puntos regidos por la Constitución y las leyes de la Nación, y posee competencia en forma originaria y exclusiva en todos los asuntos que conciernen a embajadores, ministros y cónsules extranjeros, y también en los que alguna provincia fuese parte. Asimismo, conjuntamente con el Consejo de la Magistratura, tiene a su cargo la administración del Poder Judicial.

3.2. En el *Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, se encuentra integrado por el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Magistratura, los tribunales establecidos por la ley y el Ministerio Público. Como consecuencia de que aún no se han transferido los fueros ordinarios del Poder Judicial Nacional ubicados en la ciudad, en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires conviven hoy –según lo establecido por la Ley N° 24588 conocida como ‘Ley Cafiero’– tanto el Poder Judicial Nacional como el Poder Judicial de la Ciudad, actualmente integrado por dos fueros: el Contencioso-Administrativo y Tributario, y el Contravencional y de Faltas.

3.3. El *Ministerio de Justicia y Derechos Humanos* funciona dentro de la órbita del Poder Ejecutivo Nacional, asesora al Presidente en todas las materias relacionadas con temas legales o de derechos humanos. Por un lado, elabora y ejecuta planes, programas y políticas relacionadas con la defensa de los derechos humanos, la lucha contra la corrupción en el sector público y la reforma judicial, y es responsable de la organización, administración y supervisión de las instituciones penales federales. Por otro lado, se constituye en una instancia coordinadora de la actividad del Poder Ejecutivo con los restantes poderes del Estado en materia de justicia.

3.4. En lo que respecta al *Ministerio Público*, como consecuencia de la reforma constitucional del año 1994, le fue conferido un rol protagónico dentro de los operadores del sistema de justicia, otorgándole independencia,

autonomía funcional y autarquía financiera (artículo 120 de la Constitución Nacional), constituyéndose en lo que ha pasado a ser considerado por gran parte de la doctrina como un órgano ‘extrapoder’ portador de *un claro mandato de instar la acción penal pública y representar los intereses generales de la sociedad*. Es importante consignar que, previo a la reforma constitucional de 1994, el Ministerio Público se caracterizaba por su dispersión funcional plasmada en distintas normas.<sup>3</sup>

#### 4. SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE EL MINISTERIO PÚBLICO NACIONAL Y EL MINISTERIO PÚBLICO DE LA CABA

4.1. *A nivel nacional*, y como consecuencia de la reforma del año 1994, el Ministerio Público constituye un órgano bicéfalo, integrado por: a) el Ministerio Público de la Defensa, que nuclea y coordina la acción de los Defensores Oficiales, y b) el Ministerio Público Fiscal, que cumple idéntica función con los fiscales.

a. En el caso del Ministerio Público de la Defensa de la Nación, tal como señala su Ley Orgánica (Ley N° 27149 B.O. 18/06/2015) en sus artículos 2° y 3°, este es un órgano independiente, con autonomía funcional, sin sujeción a instrucciones o directivas de órganos ajenos a su estructura y con autarquía financiera, teniendo crédito presupuestario propio, el que es atendido con cargo al Tesoro Nacional y con recursos propios. Tiene como función principal la defensa y protección de derechos humanos, garantizando el acceso a la justicia y la asistencia jurídica integral, en los casos individuales y colectivos, de acuerdo a los principios, funciones y previsiones de la ley.

Se relaciona con el Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, y con el Poder Legislativo mediante una Comisión Bicameral cuya composición y funciones fija el Congreso Nacional.

El Defensor General de la Nación es designado por el Poder Ejecutivo nacional con acuerdo del Senado por dos tercios (2/3) de sus miembros presentes (artículo 26); en el caso de los Defensores, la designación se realiza mediante concurso público de oposición y antecedentes

3. Leyes N° 1893; N° 4055; N° 15464; N° 17516; N° 18345; N° 19539 y N° 23183, entre otras.

del cual surgirá la terna de candidatos que el Defensor General de la Nación presentará al Poder Ejecutivo, quien elegirá a un candidato, cuyo nombramiento requerirá el acuerdo de la mayoría simple de los miembros presentes del Senado (artículo 27). La elaboración de la terna de Defensores Públicos se realiza mediante el correspondiente concurso público de oposición y antecedentes, en base al mérito personal y la capacidad profesional, sustanciándose ante un Jurado de Concurso convocado por el Defensor General de la Nación de conformidad a la reglamentación que se dicte al efecto (artículo 28).

En cuanto al poder disciplinario en caso de incumplimiento de los deberes a su cargo, el Defensor General de la Nación puede imponer a los magistrados que componen el Ministerio Público de la Defensa, las siguientes sanciones disciplinarias: prevención, apercibimiento, multa de hasta el veinte por ciento (20%) de sus remuneraciones mensuales. Las causas por faltas disciplinarias se resuelven previo sumario, que se rige por la norma reglamentaria que dicte el Defensor General de la Nación, la cual debe garantizar el debido proceso adjetivo y el derecho de defensa en juicio. En los supuestos en que el órgano sancionador entienda que el magistrado es pasible de la sanción de remoción, debe elevar el sumario al Tribunal de Enjuiciamiento a fin de que evalúe la conducta reprochable y determine la sanción correspondiente. Las sanciones disciplinarias que se apliquen en el ámbito del Ministerio Público de la Defensa son recurribles administrativamente, en la forma que establezca la reglamentación. Agotada la instancia administrativa, dichas medidas son pasibles de impugnación en sede judicial (artículo 55).

En el caso del Defensor General de la Nación, este solo puede ser removido por las causales y mediante el procedimiento establecido en los artículos 53 y 59 de la Constitución Nacional (artículo 57). Los restantes magistrados que componen el Ministerio Público de la Defensa solo pueden ser removidos de sus cargos por el Tribunal de Enjuiciamiento, por las causales de mal desempeño, grave negligencia o por la comisión de delitos dolosos de cualquier especie. La instancia ante el Tribunal de Enjuiciamiento es abierta por decisión del Defensor General de la Nación de oficio o por denuncia, fundada en la invocación de las causales de remoción previstas en esta ley. Toda denuncia en la que se requiera la apertura de instancia ante el Tribunal de Enjuiciamiento debe ser presentada ante el Defensor General de la Nación,



quien puede darle curso o desestimarla por resolución fundada, con o sin prevención sumaria.

En cuanto al presupuesto, la Defensoría General de la Nación lo elaborará anualmente, sobre la base de las pautas técnicas establecidas para las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional y observando los principios de transparencia en la gestión y eficiencia en el uso de los recursos. El proyecto de presupuesto del organismo será remitido al Poder Ejecutivo nacional para su incorporación al Proyecto de Presupuesto General de la Administración Nacional que se presenta anualmente ante el Honorable Congreso de la Nación, y el Defensor General de la Nación está facultado a disponer las reestructuraciones y compensaciones que considere necesarias, dentro de la suma total correspondiente al Ministerio Público de la Defensa, en el Presupuesto General de la Administración Nacional, a cuyo fin deberá observar los principios de transparencia en la gestión y eficiencia en el uso de los recursos (artículo 67).

b. En el caso del Ministerio Público Fiscal de la Nación, la Ley N° 27148, sancionada el 10/06/2015 y promulgada el 17/06/2015, establece cuáles serán sus misiones y funciones. Se define como misión general la de promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad. En especial, tiene por misión velar por la efectiva vigencia de la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que la República sea parte y procurar el acceso a la justicia de todos los habitantes (artículo 1).

También como en el caso del Ministerio Público de la Defensa, ejerce sus funciones con autonomía funcional, sin sujeción a instrucción o directivas emanadas de órganos ajenos a su estructura (artículo 4), quedando excluidas de sus funciones la representación del Estado o del Fisco en juicio, así como el asesoramiento permanente al Poder Ejecutivo nacional.

Su relación con el Poder Ejecutivo nacional será a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, o el que cumpla dichas funciones.

En cuanto a su relación con el Poder Legislativo, en oportunidad de la inauguración del período de sesiones ordinarias del Congreso Nacional, el Procurador General de la Nación remitirá a la Comisión Bicameral,

cuya composición y funciones fijará el Congreso Nacional, un informe detallado de lo actuado por los órganos bajo su competencia, el cual deberá contener una evaluación del trabajo realizado en el ejercicio, un análisis sobre la eficiencia del servicio y propuestas concretas sobre las modificaciones o mejoras legislativas que este requiera. El Ministerio Público Fiscal de la Nación será consultado en oportunidad de analizarse y debatirse proyectos de ley o reglamentación de su incumbencia (artículo 6).

A fin de asegurar su autarquía financiera, el Ministerio Público Fiscal de la Nación contará con un presupuesto de recursos y gastos atendido con cargo al Tesoro nacional y con recursos propios (artículo 38).

A fin de realizar las designaciones previstas en el artículo 48 de la citada Ley N° 27148, se llevarán adelante concursos públicos de oposición y antecedentes, de los cuales surgirán las ternas de candidatos que el Procurador General de la Nación presentará al Poder Ejecutivo, quien elegirá a uno de ellos, cuyo nombramiento requerirá el acuerdo de la mayoría simple de los miembros presentes del Senado. El Procurador General de la Nación podrá cubrir interinamente el cargo del que se trate hasta la designación definitiva de su titular. El concurso de oposición y antecedentes será sustanciado ante un tribunal convocado por el Procurador General de la Nación de conformidad con la reglamentación que se dicte al respecto.

En cuanto a las sanciones, los magistrados que componen el Ministerio Público Fiscal de la Nación podrán ser pasibles de las siguientes sanciones disciplinarias: a) Apercibimiento. b) Multa de hasta el veinte por ciento (20%) de sus remuneraciones mensuales. c) Suspensión hasta por treinta (30) días sin goce de sueldo. d) Remoción (artículo 70). El procedimiento disciplinario se iniciará por comunicación, queja o denuncia de particulares, de jueces, defensores o de otros integrantes del Ministerio Público Fiscal de la Nación; cuando el contenido de la comunicación, queja o denuncia, resultare manifiestamente inconducente, el Procurador General de la Nación podrá archivarla sin más trámite. En los demás casos, dará intervención a un Consejo Evaluador, integrado conforme la reglamentación dictada al efecto, a fin de que emita opinión no vinculante sobre el objeto de las actuaciones. En los supuestos en que el Procurador General de la Nación entienda que el magistrado es pasible de la sanción de remoción, deberá elevar el caso al Tribunal de Enjuiciamiento del Ministerio Público Fiscal de la Nación, a

fin de que evalúe la conducta reprochable y determine la procedencia de su remoción o la aplicación de otras sanciones. El Procurador General de la Nación solo puede ser removido por las causales y mediante el procedimiento establecido en los artículos 53 y 59 de la Constitución Nacional. Los magistrados que componen el Ministerio Público Fiscal de la Nación podrán ser removidos de sus cargos únicamente por el Tribunal de Enjuiciamiento del Ministerio Público Fiscal de la Nación, por las causales previstas en la ley.

Como se señalara precedentemente, la Constitución Nacional, a través de su artículo 120, ha unido al Ministerio Público Fiscal y al Ministerio Público de la Defensa en un mismo organismo bifronte, fortaleciendo su autonomía presupuestaria, destacándose en punto a este aspecto que al conferírsele autarquía financiera y autonomía funcional se está determinando su grado de poder de decisión. Por otro lado, el hecho de que la competencia del Ministerio Público, en relación con la ejecución y administración de su presupuesto, provenga de la Constitución, impediría el ejercicio de estas facultades por cualquier otro poder del Estado.

4.2. En la *Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, el Ministerio Público es un órgano público con autonomía funcional y autarquía financiera, cuya función es la protección de los intereses sociales, observando que se actúe de conformidad con lo establecido por las normas vigentes.

En la actualidad se encuentra regulado por la Ley Orgánica del Ministerio Público (Ley N° 1903), sancionada en el año 2005.

Comprende el Ministerio Público Fiscal, el Ministerio Público de la Defensa y el Ministerio Público Tutelar, los cuales actúan coordinadamente en el ejercicio de funciones específicas.

- La función del *Ministerio Público Fiscal* varía según el fuero ante el cual actúe. En el fuero Penal Contravencional y de Faltas interviene en las cuestiones en las que los intereses sociales y el orden público están involucrados, promoviendo el actuar de la justicia e impulsando las acciones penales y contravencionales. En el fuero Contencioso Administrativo y Tributario emite, mediante un dictamen, su opinión sobre cuestiones que se refieren a competencia, habilitación de la instancia, admisibilidad de la acción de amparo, interpretación de las normas, legalidad de la actuación de la administración pública, entre otras.

- El *Ministerio Público de la Defensa* es el órgano que asegura que todo ciudadano cuente con un defensor que promueva y garantice el acceso a la justicia y el derecho a la defensa en juicio.
- Por su lado, la función del *Ministerio Público Tutelar* consiste en garantizar la legalidad de los procedimientos, la protección y satisfacción de los derechos de los niños, niñas, adolescentes (menores de edad) y los afectados en su salud mental que son parte en un juicio.

De acuerdo a lo establecido por la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Ministerio Público goza de autonomía funcional y autarquía con respecto a la organización del Poder Judicial local. Tal declaración no deja lugar a dudas con respecto a que sus integrantes no se hayan sujetos a la potestad de ningún otro órgano estatal, pero no se agota en ello sino que además implica la capacidad de dictar sus propias normas reglamentarias y ejercer la gestión de las funciones administrativas propias.

La anterior ley regulatoria del Ministerio Público de la CABA (Ley N° 21) colocaba la funcionalidad y desenvolvimiento de este bajo sujeción del Consejo de la Magistratura, en una situación de virtual rango de inferioridad respecto al del Poder Judicial, desconociendo de alguna forma la autonomía funcional de este y su autarquía en cuanto no reconocía su capacidad para poder disponer y aplicar su propio poder disciplinario, sus escalas de remuneraciones e incluso sus competencias e integración. Situación esta que ha variado con el dictado de la nueva Ley del Ministerio Público N° 1903, pudiéndose observar estos cambios, entre otros, tanto en la asignación de competencias cuanto en la enumeración de las facultades generales, en donde se ha realizado un enunciado más amplio y preciso, ratificándose las que emanan de los principios de autonomía funcional y autarquía financiera, tales como las relativas a la administración de los recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su cometido, la elaboración y aplicación del reglamento general y de personal, así como la atribución expresa de facultades disciplinarias.

En el esquema que reseña la mencionada Ley N° 1903, resulta significativa la creación de instancias de ejecución y control, tanto respecto de las competencias disciplinarias, cuanto de las atinentes a la organización general o a la elaboración y ejecución del presupuesto, todo lo

cual contribuye a asegurar la eficacia y transparencia de la administración y el ejercicio de las competencias, al tiempo que importan un resguardo respecto a la posibilidad de que decisiones trascendentes, que se proyectan sobre el conjunto de los/las magistrados/as y de las instituciones, no sean el resultado de una única voluntad.

Por otro lado, se ha adoptado el vocablo “magistrado/a” para designar a todos los miembros del Ministerio Público, siendo que constitucionalmente todos los miembros del Ministerio Público se hallan equiparados a los integrantes de la judicatura y, tanto unos como otros, ejercen autoridad superior en el orden judicial.

En cuanto a su estructura y caracterización, cabe resaltar que el Ministerio Público integra el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dotado de autonomía funcional y autarquía, cuya función esencial consiste en promover la actuación de la Justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad, velando por la normal prestación del servicio de justicia y procurando ante los tribunales la satisfacción del interés social.

En este marco ejerce sus funciones específicas de modo objetivo con estricta observancia de la legalidad general, en coordinación con las demás autoridades del Poder Judicial y con los restantes poderes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aunque sin sujeción a directivas, instrucciones ni condiciones que se impartan o establezcan por sujetos ajenos a su estructura.

A su turno, la ley establece que el Ministerio Público debe ejercer la defensa del interés social, de modo imparcial, observando los principios de legalidad y unidad de actuación, con plena independencia funcional respecto de los poderes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Y en este contexto el gobierno y la administración estarán a cargo de sus titulares y de los magistrados que se determinan en la ley, con los alcances y conforme las competencias que en ella se establecen (artículo 3 Ley N° 1903).

La organización jerárquica dentro de cada ámbito del Ministerio Público, y en los respectivos fueros, constituye el fundamento de las facultades y responsabilidades disciplinarias que la ley le reconoce a los distintos magistrados o funcionarios que lo integran.

Los titulares de cada uno de los tres organismos que componen el Ministerio Público elaboran criterios generales de actuación de sus

integrantes, los que deben ser públicos y comunicados por escrito a cada uno de ellos/as y simultáneamente a la Legislatura y al Consejo de la Magistratura de la CABA, no pudiendo estos referirse a causas o asuntos particulares ni ser contradictorios con la misión de cada integrante del Ministerio Público de promover la actuación de la Justicia en defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad.

Como ya fuera señalado precedentemente, en cuanto a su composición, el Ministerio Público de la CABA está integrado por tres (3) ámbitos independientes entre sí:

- a. Fiscalía General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a cargo de un o una Fiscal General, y los/las demás magistrados/as o funcionarios/as que se establecen en la ley;
- b. Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a cargo de un Defensor o una Defensora General, y los/las demás magistrados o funcionarios/as que se establecen en la ley;
- c. Asesoría General Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a cargo de un Asesor o una Asesora General Tutelar, y los/las demás magistrados/as o funcionarios/as que se establecen en la ley.

El/la Fiscal General, el/la Defensor/a General y el/la Asesor/a General Tutelar son designados/as por el Jefe o la Jefa de Gobierno con el acuerdo de los dos tercios del total de los miembros de la Legislatura.

Los/las restantes fiscales, defensores o defensoras y asesores o asesoras tutelares, a excepción de los designados por los artículos 32, 39 y 50, son designados/as por el voto de la mayoría absoluta de la Legislatura, a propuesta del Consejo de la Magistratura, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 126 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Dentro de sus competencias y en su relación con el Consejo de la Magistratura, le corresponde al Ministerio Público poner en conocimiento de aquel, las acciones y omisiones de los/as magistrados y de los/as funcionarios o empleados/as de los tribunales de justicia que consideren susceptibles de sanción disciplinaria.

Por otro lado, tanto la Fiscalía General, la Defensoría General como la Asesoría General Tutelar, cada una en su respectivo ámbito, tienen a su cargo el gobierno y la administración del Ministerio Público, con los alcances establecidos en la ley, y en el mismo sentido cuentan con

las siguientes atribuciones y deberes, que de alguna manera marcan el tipo de vinculación institucional con el Consejo de la Magistratura:

- Dictar reglamentos de organización funcional, de personal, disciplinarios y todos los demás que resulten necesarios para el más eficiente y eficaz cumplimiento de la misión y funciones encomendadas al Ministerio Público por la Constitución de la Ciudad y las leyes, en tanto no resulten contradictorios con los principios generales de los reglamentos del Poder Judicial.
- Realizar contrataciones para la administración del Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, estableciendo las Unidades Operativas de Contrataciones correspondientes, aplicando la legislación vigente en materia de contrataciones y coordinando con el Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Coordinar las actividades del Ministerio Público con las diversas autoridades locales, nacionales, provinciales y municipales, requiriendo su colaboración cuando fuere necesario.
- Elaborar y remitir al Plenario del Consejo de la Magistratura, a través de la Comisión de Administración y Financiera, el anteproyecto de presupuesto anual y el plan anual de compras del Ministerio Público.
- Elaborar y proponer al Plenario del Consejo de la Magistratura las ampliaciones a la estructura orgánica necesarias para el normal y eficiente cumplimiento de las tareas que le son propias.
- Reorganizar la estructura interna y realizar las reasignaciones del personal de acuerdo a las necesidades del servicio.

Ahora bien, a los efectos de asegurar su autarquía, el Ministerio Público cuenta con crédito presupuestario propio, el que es atendido con cargo a rentas generales y con los recursos específicos que resulten de la Ley de Presupuesto que anualmente dicte la Legislatura, ejecutando el mismo dentro de los parámetros de la Ley N° 1903 y observando las previsiones de las leyes de Administración Financiera del sector público de la Ciudad, con las atribuciones y excepciones establecidas en los artículos 6 y 61 de la Ley N° 70.

Asimismo, cada una de las cabezas del Ministerio Público puede solicitar al Consejo de la Magistratura la reasignación de las partidas presupuestarias que considere necesarias y, por su parte, este podrá

modificar la distribución funcional del gasto correspondiente al Ministerio Público, previo consentimiento de los titulares de cada rama.

Para el caso de ejercer las competencias y facultades de administración general que involucren al Ministerio Público en su conjunto, se ha constituido una Comisión Conjunta de Administración, la que se integra con cada uno/a de los/las titulares de cada ámbito o con el/la Adjunto/a al que aquellos/as dispusieren delegarle la competencia.

En otro orden de ideas, respecto a la remoción, tanto el/la Fiscal General, el/la Defensor o Defensora General y el/la Asesor o Asesora General Tutelar, solo pueden ser removidos por las causales y mediante el procedimiento de juicio político establecidos en los artículos 92, 93 y 94 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Los/as restantes magistrados/as que componen el Ministerio Público solo pueden ser removidos de sus cargos por el Jurado de Enjuiciamiento, conforme lo dispone el artículo 126 de la Constitución de la Ciudad, por las causales establecidas en el artículo 122 de ella, y cuya acusación es a instancias del Consejo de la Magistratura.

## 5. CONCLUSIONES

A modo de conclusión, se puede destacar que si bien las similitudes y diferencias respecto a la relación entre Consejo de la Magistratura y Ministerio Público –basadas en la ubicación institucional de este último– han quedado expuestas a lo largo del presente trabajo, puede señalarse como una diferencia sustancial entre el modelo nacional y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la que corresponde al rol reservado al Poder Ejecutivo, quien en la CABA no posee intervención ni en la selección ni en la designación de los magistrados –a excepción de la especialmente prevista en la Constitución local, de proponer a los miembros del Tribunal Superior de Justicia y a los responsables del Ministerio Público– porque es justamente el Consejo de la Magistratura el órgano encargado de llevar adelante todo el proceso de selección de los magistrados, elevando la nómina de los propuestos directamente al Poder Legislativo.



# EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS Y FUNCIÓN

Por Francisco Gargiulo\*

## 1. INTRODUCCIÓN

En primer lugar, y con el objetivo de realizar un estudio acabado sobre los Consejos de la Magistratura, debemos analizar el surgimiento histórico y geográfico de este órgano a fin de individualizar bajo qué sistema político institucional es concebido, su evolución y cómo concluye su arribo al país.

## 2. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS: CONJUNCIÓN DE DOS SISTEMAS

Geográficamente, podemos ubicar el nacimiento de los Consejos de la Magistratura en Europa continental/occidental, en la segunda mitad del siglo XIX, como consecuencia de las concesiones efectuadas por los monarcas, quienes fueron limitando cada vez más sus facultades (más que cesiones, estas potestades mayormente fueron arrebatadas por medio de la fuerza).

De lo relatado, advertimos que los Consejos de la Magistratura surgen bajo el presupuesto de que la corona es la titular de los poderes estatales y, en este marco, dentro de sus capacidades el Rey tenía la posibilidad de juzgar por el hecho de ser el soberano. Asimismo, la judicatura podía ser delegada por la corona a súbditos determinados

---

\* Abogado egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Asesor Letrado en la Vicepresidencia del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Oficial en el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 7.

–funcionarios administrativos calificados para la tarea de juzgar–, y los justiciables tenían la posibilidad de apelar el decisorio ante el Rey, quien resolvía en una suerte de tribunal de alzada. Como sostiene Alberto A. Spota<sup>1</sup> “[e]l Rey juzga porque es rey, y porque es rey, juzga. Todo ello a imagen y semejanza del Dios unipersonal y creador”.

Un ejemplo de lo sostenido es el artículo 68 del Estatuto Albertino del Reino de Cerdeña del año 1848, que decía: “La justicia emana del Rey, en cuyo nombre se administra por los jueces nombrados por él”.

Ahora bien, es menester recordar que a mediados del siglo XIX el panorama político europeo comenzó a mutar como consecuencia de los episodios napoleónicos –debido a las revoluciones políticas que, si bien fracasaron, dejaron su impronta–, y las monarquías semiabsolutas se transformaron en moderadas o cartistas. Las cartas constitucionales son daciones graciosas de privilegios que la corona otorga a sus súbditos –no se reconocía a la población como ciudadanos. Lo importante de resaltar aquí es que los súbditos no contaban con derechos, sino con privilegios, y que la valoración jurídica de esos privilegios mayormente contaba con una interpretación restrictiva por parte de los funcionarios que ostentaban la judicatura.

En esos tiempos la monarquía y el parlamento fueron los actores de una nueva dialéctica, en la cual se fue diseñando un nuevo entramado de poder político, en el cual, poco a poco, los Reyes dejan de gobernar para pasar únicamente a reinar.

En este contexto, el objeto principal de los Consejos de la Magistratura fue otorgar estabilidad e independencia a la judicatura respecto del Monarca, que en aquella época –como hemos destacado– tenía a su cargo el nombramiento de los jueces, su promoción y traslado.

Cabe destacar que en estos países, el aparato judicial no formaba parte del poder del Estado, ya que no se concebía a los magistrados como titulares de un poder capaz de controlar a los poderes Legislativo y Ejecutivo, principalmente porque los parlamentos surgieron como límites al poder de la monarquía, y las fuerzas políticas entendían que si un juez podía frenar la aplicación de una ley del parlamento, sería devolverle el poder a los sectores más conservadores. Para los partidos

---

1. Spota, Alberto A., “El Consejo de la Magistratura”, en *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, tomo 24, Buenos Aires, 1995, pp. 79-127.

de izquierda y socialistas, otorgarle esta facultad a la judicatura era someterse a la tiranía de los jueces.

Los jueces europeos eran y siguen siendo administradores de justicia; forman parte de la administración del Estado. Por ende, no eran ni son poder.

En este sentido, la Ley napoleónica del año 1810 sobre organización del sistema de administración de justicia que se extendió por los países continentales europeos, reafirmó la subordinación de los jueces al Poder Legislativo e incluso al Ejecutivo. En igual sentido, dentro de la filosofía política de Rousseau, que en aquella época se imponía en los Estados de Europa occidental, resultaba incomprensible la posibilidad de facultar a unos pocos hombres para anular las leyes del parlamento, el cual era resultado de la manifestación de la voluntad del pueblo, base del poder político.

Por ello, la judicatura en estos Estados no ejerció –ni ejerce– un control de constitucionalidad. Incipientemente, esta función fue delegada por algunos Estados, a fines de la Primera Guerra Mundial, a un órgano de control específico, para asegurar la supremacía constitucional y garantizar la libertad y el Estado de Derecho. Un ejemplo fueron los Tribunales Constitucionales austríacos y checos de 1920, encargados de revisar la constitucionalidad de las leyes con efectos para todos los ciudadanos –*erga omnes*–. Las Cortes tienen facultades legislativas derogatorias con efecto general.

Recién con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de los países de Europa occidental se dispusieron a transitar la senda de los Estados triunfadores, principalmente el camino de Estados Unidos, acogiendo en el seno constitucional a los Consejos de la Magistratura y adoptando tribunales de control constitucional.

En los últimos 30 años, los Consejos de la Magistratura se expandieron rápidamente en el diseño institucional de 121 países –conforme lo destaca Héctor F. Ganami–,<sup>2</sup> siendo receptados por casi la totalidad de los Estados de América Latina. En ese momento histórico, los constitucionalistas liberales sostenían que no era razonable que el Poder Judicial

---

2. Ganami, H. F., “El diseño constitucional de los Consejos de la Magistratura en la República Argentina: Hacia la determinación de indicadores de evaluación del impacto funcional de los Consejos de la Magistratura”, en *30 años de democracia: la implementación de los Consejos de la Magistratura en Argentina*, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2015.

se gobernase a sí mismo porque no era políticamente responsable, sin perjuicio de su carácter independiente de los otros poderes. Sin embargo, esta corriente doctrinaria negó el gobierno del Poder Judicial al Ejecutivo mediante la incorporación de los Consejos de la Magistratura.

Cabe destacar que, en contraste con lo que ocurría en los países europeos, en estos Estados latinoamericanos, al adoptar la forma de gobierno republicana –emulando el sistema de Estados Unidos–, se estableció desde sus orígenes que el Poder Judicial constituía parte del aparato estatal y que la Corte Suprema de Justicia se encontraba en la cúspide de este poder.

Esto conlleva a que, en una primera instancia, no se haya pensado en la incorporación de un Consejo de la Magistratura dentro del diagrama institucional, toda vez que siempre se concibió al Poder Judicial dentro del sistema de frenos y contrapesos del Estado, adoptando de esta forma un sistema de control de constitucionalidad difuso y jurisdiccional. Concretamente, el Poder Judicial administra justicia y tiene capacidad de control de constitucionalidad de las normas. Este control no es legislativo, ya que no deroga normas, no se desprende del ámbito judicial y tiene efectos solamente sobre las partes en el proceso.

La incorporación de los Consejos de la Magistratura generó la necesidad de fusionar dos sistemas completamente distintos, dando el puntapié a un proceso de reforma del sistema de administración de justicia.

Acotando el radio geográfico, la Argentina no fue ajena al proceso de reforma del Poder Judicial que se inició en Latinoamérica. Con la firma del Pacto de Olivos entre el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical, celebrado el 13 de diciembre de 1993, fue incluida dentro del Núcleo de Coincidencias Básicas la necesidad de incorporar al Consejo de la Magistratura dentro de la Carta Magna, provocando la readecuación de las funciones de gobierno del Poder Judicial que tenía a su cargo la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a fin de proveer un servicio de justicia diferente.

Si bien la inclusión del Consejo en la Constitución Nacional generó diversidad de opiniones a favor y en contra del órgano, recién con la realización de un informe elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo la cuestión quedó más definida. Del trabajo realizado por ese organismo internacional se desprendían las distintas falencias del Poder Judicial, de las cuales, la que más se destacaba, era el retardo de justicia.

Una de las causas de esta demora era que los jueces no se dedicaban únicamente a la función jurisdiccional, sino que también atendían las cuestiones administrativas. Si bien la Unión Cívica Radical –representada por Raúl Alfonsín– tuvo injerencia en la introducción de este instituto en la reforma constitucional, la problemática indicada también ponía de relieve la necesidad de encontrar una solución.

Debido a las tensiones políticas existentes en la época de la reforma, los constituyentes, si bien incluyeron al Consejo de la Magistratura en el artículo 114 de la Constitución Nacional, delegaron en el Legislativo la tarea de fijar el perfil del órgano, con todo lo coyuntural que esto representa. De esta forma, se inserta el Consejo como órgano colegiado y de representación equilibrada entre los distintos estamentos que vienen a representar los Consejeros electos y con un mandato determinado.

Dejando atrás el apartado nacional, cabe destacar que excepto algunas provincias que ya habían acogido este órgano con anterioridad –la Provincia del Chaco en 1957–, con la vuelta de la democracia y particularmente con la reforma constitucional a la que hemos hecho referencia, la mayoría de las provincias incorporaron a los Consejos de la Magistratura. Jujuy es la única provincia que no ha receptado este órgano.

En particular, en 1996 con la sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, se dispuso que el Poder Judicial de la Ciudad estuviera integrado por el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Magistratura, los demás tribunales que la ley establezca y el Ministerio Público (artículo 107). Asimismo, la Constitución local destina el capítulo III al Consejo de la Magistratura, disponiendo cómo debe estar integrado y sus funciones. El panorama en el cual nos encontramos es completamente distinto al nacional, atento a que desde su creación, el Poder Judicial de la CABA estuvo conformado por el Consejo de la Magistratura.

Ahora bien, la implementación de este instituto en el ámbito nacional y provincial generó diversidad de opiniones respecto a la posición del Consejo de la Magistratura dentro del diseño institucional argentino.

Por un lado, encontramos a quienes sostienen que el Consejo es un órgano integrado dentro del Poder Judicial, con competencias (no jurisdiccionales) que son propias de dicho poder y que antes de la reforma de la Constitución Nacional de 1994 le correspondían a los órganos judiciales –muchas de ellas a la Corte Suprema de Justicia de la Nación–.

En igual sentido, entienden que la colocación del Consejo en la sección tercera del título primero de la parte segunda de la Carta Magna, es la certeza de que es un órgano del Poder Judicial y lo confrontan con la circunstancia de que el Ministerio Público –órgano extrapoder– fue insertado en una sección nueva, la cuarta. Dentro de esta postura hallamos, entre otros, a los Dres. Bidart Campos<sup>3</sup>, Bianchi<sup>4</sup> y Badeni.<sup>5</sup>

Con una perspectiva distinta se encuentran quienes entienden que los Consejos son un órgano extrapoder atándose a lo dispuesto por el artículo 108 de la Constitución Nacional, que en forma terminante dice que [e]l Poder Judicial de la Nación será ejercido por una Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciera en todo el territorio nacional. Cabe destacar que este artículo subsiste después de la reforma del año 1994.

Asimismo, señalan que los miembros del Consejo de la Magistratura no cuentan con las inmunidades, deberes e incompatibilidades de quienes ejercen la función judicial; y que en caso de ungir al órgano de funciones judiciales, los consejeros representantes del estamento de la legislatura violentarían el principio constitucional que establece que los representantes de otros poderes no pueden ejercer funciones de esta índole. Esta postura es encabezada por Bielsa,<sup>6</sup> Lozano<sup>7</sup> y Gentile.<sup>8</sup>

Por último, se encuentran quienes señalan que los Consejos son un órgano administrativo –Alberto A. Spota<sup>9</sup> representa esta idea– con ori-

---

3. Bidart Campos, G., *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, Ediar, 1995.

4. Bianchi, A., *El Consejo de la Magistratura (primeras impresiones)*, Buenos Aires, Depalma, 1995.

5. Badeni, Gregorio, *Reforma constitucional de la Nación Argentina Comentada*, Buenos Aires, Zavalía, 1996.

6. Bielsa, R. A. y Lozano, L. F., *Las atribuciones del Consejo de la Magistratura (extensión y límites)*, Buenos Aires, La Ley, 1994.

7. Ídem.

8. Gentile, Horacio, “La Justicia en la Constitución reformada”, *Vivencias políticas y constitucionales*, Buenos Aires, La Ley, 1994.

9. Spota, A. A., “Lineamientos de la ley reglamentaria del Consejo de la Magistratura. Artículo 114 de la Constitución Nacional”, Buenos Aires, La Ley, 1996; y del mismo autor, “El Consejo de la Magistratura”, *op. cit.*

gen constitucional de conformación similar a la Auditoría General de la Nación, pero no es un órgano del Poder Judicial ni uno extrapoder.

En este sentido, señalan que los Consejos deben ser vistos como una institución totalmente ajena al sistema político y a los valores de base de sistemas de distribución de poderes constituidos como el argentino o el norteamericano, y que mientras este subsista se debería establecer legislativamente que la Corte Suprema de Justicia de la Nación pueda entender y modificar las resoluciones del Consejo de la Magistratura, para garantizar la independencia del Poder Judicial.

A modo de conclusión de este apartado, al confrontar los distintos Consejos de la Magistratura, es de destacar que estos se han adaptado a la idiosincrasia de cada pueblo, variando de esta forma su composición, competencia y encuadre institucional, pero sin perder de vista el objetivo histórico por el cual fue creado el órgano, que es “resguardar la autonomía de los tribunales respecto de los demás poderes estatales”. Consideramos que los Consejos de la Magistratura son órganos administrativos, con competencias no judiciales, pero que son propias del Poder Judicial y, dependiendo la jurisdicción que analicemos, puede asumir un encuadre constitucional distinto. Si bien el Consejo de la Magistratura en la Nación es un caso vidrioso en el que hay diversas posturas, esta disyuntiva no ocurre en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, toda vez que el artículo 107 de la Carta Magna local es categórico cuando dispone que el Consejo forma parte del Poder Judicial de la Ciudad.

### 3. FUNCIONES: REDISTRIBUCIÓN DE ATRIBUCIONES

Sentado lo anterior, corresponde estudiar funciones de los Consejos de la Magistratura.

En este sentido –cabe recordar que la separación de poderes del Estado es la piedra angular del sistema republicano de gobierno–, supone una colaboración entre todos los órganos, respetando la autonomía para el ejercicio de las funciones que fueron encomendadas por los constituyentes.

Para que esta independencia señalada sea efectiva, es necesario que el Poder Judicial ejerza el gobierno sobre sí mismo, teniendo a

su cargo los mecanismos de designación y remoción de los jueces, el ejercicio de la potestad disciplinaria y la administración de sus propios recursos.

El sistema debe garantizar no solo la independencia del Poder Judicial con respecto al Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, sino también la independencia de los magistrados en relación a sus colegas de instancias superiores.

La atribución al Consejo de la Magistratura del ejercicio de las facultades que desarrollaremos a continuación, resguarda la plena independencia del Poder Judicial:

a. Seleccionar mediante concurso público de los postulantes a las magistraturas inferiores, y elevar al Poder Legislativo la terna u orden de mérito vinculante, a fin de que continúe el proceso de designación del magistrado.

De esta facultad se desprende que los concursos celebrados para cubrir vacantes de magistrados inferiores del Poder Judicial, deben ser amplios y no estar sujetos a restricciones arbitrarias con el propósito de encausar el proceso de preselección. A su vez, el concurso debe acreditar la idoneidad del postulante para el cargo al que se presenta, y debe existir una evaluación final conducida por los consejeros para consultarle cuestiones tanto técnicas como de opinión.

Mayormente, en las distintas jurisdicciones los concursos públicos son de oposición y antecedentes, con el propósito de agudizar el principio de idoneidad. La publicidad de los actos hace a la transparencia del concurso, comunicando los resultados asignados a los postulantes y el orden de mérito o la terna final según sea el caso. Los concursantes deben contar con la posibilidad de impugnar los resultados obtenidos, y debe existir una etapa de revisión previa a quedar firme el decisorio.

La doctrina mayoritaria entiende que se avanzó, en este aspecto, al facultar al Consejo de la Magistratura en esta tarea, limitando al Poder Ejecutivo en la designación de magistrados inferiores, aunque continúa conservando esta potestad en los Ministros de la Corte.

b. Ejercer facultades disciplinarias sobre los magistrados inferiores del Poder Judicial. Asimismo, se encuentra facultado a decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, ordenar la suspensión en caso de corresponder y realizar la acusación.



Respecto a las facultades disciplinarias, el sistema de Estados Unidos aplica la idea de que las cuestiones del Poder Judicial las resuelve el Poder Judicial, con el límite de que no puede destituir a un magistrado, siendo esta una facultad del Congreso. Distinto es el ejercicio de la potestad disciplinaria en los países europeos con sistemas de administración de justicia, donde se facultó a los Consejos de la Magistratura esta atribución que era propia del monarca.

En la Argentina, en el ámbito nacional, la disciplina era ejercida por los tribunales, aunque con diferencias al modelo norteamericano. Con la firma del Pacto de Olivos y su posterior correlato en la Constitución Nacional, nuestro país se vuelca al sistema de los países del Viejo Mundo.

Sobre la posibilidad de revisar la sanción arribada por el Consejo de la Magistratura, Adrián Ventura<sup>10</sup> señala que “solo excepcionalmente, en caso de gravísimas violaciones al debido proceso y que la decisión del Consejo sea groseramente arbitraria, la Corte puede revisarla”.

Con relación a la apertura del procedimiento de la remoción de un magistrado, el Consejo cumple las funciones que antes desempeñaba la Cámara de Diputados en el juicio político a un magistrado por haber incurrido en mal desempeño, delitos en el ejercicio de sus funciones o crímenes comunes, con la facultad de suspender preventivamente al imputado.

En este sentido, entendemos que las potestades unguidas a los Consejos de la Magistratura desarrolladas en los puntos 1 y 2 –las funciones de designación y destitución de los jueces– son sumamente importantes porque, por un lado, tienden a garantizar la idoneidad de los magistrados para el cumplimiento de las funciones jurisdiccionales y, por el otro, aseguran la independencia del juez en su cargo, tramando procedimientos que impidan generar partidismo dentro del Poder Judicial.

c. Administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley asigne al Poder Judicial –excluyendo generalmente a los Tribunales Superiores y los Ministerios Públicos–.

Es de destacar que en la Argentina, hasta el año 1985, la administración de los recursos del Poder Judicial de la Nación estaba en manos

---

10. Ventura, Adrián, *Consejo de la Magistratura y Jurado de Enjuiciamiento*, Buenos Aires, Depalma, 1998.

del Poder Ejecutivo. Posteriormente, se sancionó la Ley de autarquía del Poder Judicial, y se le atribuyó a la Corte Suprema esta facultad.

Atento al gran volumen de tareas administrativas que este traspaso generó para la Corte Suprema, se plantearon soluciones alternativas. Por un lado, encontramos a quienes sostenían la creación de organismos desconcentrados dentro de la esfera del Poder Judicial, a los cuales se encomendase, entre otras, las tareas de ejecución del presupuesto y compras y contrataciones. Esta solución es migrada de Estados Unidos, donde, desde hacía más de 20 años, las *Court Administration* venían desarrollando estas tareas. La otra solución radicaba en otorgarle estas facultades al Consejo de la Magistratura.

En la reforma de la Constitución de 1994 se optó por esta última, pero la resolución fue criticada duramente por varios integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, toda vez que entendían que otorgarle estas atribuciones al Consejo era descabezar al Poder Judicial y tendía a crear un poder bicéfalo.

d. 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 del servicio a los justiciables.

Este último apartado no es claro acerca de cuáles son los reglamentos que puede dictar el Consejo de la Magistratura y cuáles conserva la Corte Suprema.

Entendemos que le corresponderá al Consejo reglamentar las materias relacionadas con la organización judicial, la independencia de los jueces y la eficaz prestación del servicio de justicia, y que la Corte conserva las facultades de reglar todo lo relativo al gobierno del Poder Judicial y a todo aquello que pueda interferir en el trámite de los expedientes judiciales.

Como ya hemos dicho en anteriores oportunidades, la Corte es la cabeza del Poder Judicial y es quien fija la política judicial, por lo cual el Consejo no puede inmiscuirse en ese terreno al dictar reglamentos, por ejemplo, para optimizar el servicio de justicia.

Finalmente, veremos en el siguiente capítulo que las funciones de los Consejos de la Magistratura varían según pongamos el foco en las provincias, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o en la Nación, pero básicamente el núcleo duro de facultades atribuidas a este

órgano son las enumeradas. Notaremos también que en algunos casos los Tribunales Superiores conservan algunas facultades o las ejercen de forma conjunta con los Consejos de la Magistratura.

Consideramos que las atribuciones indicadas en este apartado son fundamentales para asegurar una completa independencia del Poder Judicial respecto de los demás poderes y de sí mismo.

#### 4. CONCLUSIONES

En este apartado nos gustaría destacar que el hecho histórico de que los Consejos de la Magistratura hayan sido forjados bajo el régimen de monarquías moderadas o cartistas, y que posteriormente se desarrollara el instituto en los países de Europa continental/occidental, no nos permite concluir que su incorporación en un sistema político republicano como el argentino sea inadmisibles. Por el contrario, los Consejos de la Magistratura vinieron a poner la tilde en la autonomía de Poder Judicial.

Entendemos, al igual que lo hicieron los constituyentes, que los magistrados deben abocarse a la función de juzgar. Esta división de tareas entre los Tribunales y el Consejo, entre la facultad de juzgar por un lado y las facultades reglamentarias y de administrar los recursos por el otro, colabora en darle una dinámica más activa al Poder Judicial y no incurrir en retardos injustificados de justicia.

Sin embargo, las misiones y funciones de los Consejos de la Magistratura son mucho más ambiciosas, ya que además se encargan del nombramiento y destitución de los jueces y ejercen las facultades disciplinarias. Es de destacar el avance que significó el nuevo mecanismo de selección de magistrados, en los principios de transparencia de los concursos e idoneidad para ejercer el cargo. Respecto a la destitución de un juez, si bien, como hemos indicado, los Consejos vienen a cumplir la función que antes era encomendada a la Cámara Baja del Poder Legislativo, el nuevo mecanismo es mucho más ágil que su antecesor. Por último, cabe señalar que se ungió a los Consejos con la facultad disciplinaria en aras de asegurar la independencia vertical dentro del propio Poder Judicial.

Para concluir este capítulo, atento a las distintas consideraciones que hemos desarrollado, sostenemos que el Consejo de la Magistratura viene a aportar soluciones concretas dentro del sistema republicano de gobierno, a fin de coadyuvar a una mejor prestación del servicio de justicia para los justiciables.

# EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA Y LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA

Por Juan Octavio Gauna [h]\*

## 1. INTRODUCCIÓN

Con anterioridad a la reforma de la Constitución Nacional del año 1994, algunas provincias de nuestro país ya habían adoptado para su diseño institucional la figura del Consejo de la Magistratura con la finalidad de poner a su cargo el procedimiento de selección de jueces e integrantes del Ministerio Público y la posterior propuesta de designación,<sup>1</sup> pero fue a partir de aquella corriente reformadora que la adopción de ese modelo se difundió ampliamente.

Transcurridos veintiún años desde la aludida reforma constitucional que dispuso para el plano federal la creación del Consejo de la Magistratura de la Nación (cf. artículo 114, CN), se advierte que en la actualidad tan solo una de las veinticuatro jurisdicciones locales de la República Argentina no cuenta con un Consejo de la Magistratura (ya que en la Provincia de Jujuy, los jueces y magistrados del Ministerio Público son designados por el Poder Ejecutivo local con acuerdo de la Legislatura prestado en sesión pública, a partir de una terna remitida por el Superior Tribunal de Justicia).<sup>2</sup>

Ello, claro está, no implica que todos los Consejos de la Magistratura del país (el nacional y los provinciales) presenten las mismas características en cuanto a su organización, ni desempeñen idénticas fun-

---

\* Abogado (Universidad de Buenos Aires). Especialista en Derecho Administrativo Económico (Pontificia Universidad Católica Argentina). Fiscal ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

1. En la Provincia del Chaco, por ejemplo, el Consejo de la Magistratura se estableció en el año 1957.

2. Artículo 158, Constitución provincial.

ciones. Nuestro sistema federal de gobierno, vale aclararlo, en modo alguno lo exige (cf. artículos 1, 5 y 121, CN).

## 2. LOS CAMBIOS INTRODUCIDOS EN LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 1994 Y SUS IMPLICANCIAS

### 2.1. La ley de declaración de necesidad de la reforma constitucional

De los términos de la Ley N° 24309, en la que se dispuso la necesidad de reforma de la Constitución Nacional, y del debate posterior suscitado en el Plenario de la Convención Nacional Constituyente del año 1994, se desprende que uno de los principales objetivos perseguidos en ese momento histórico fue “limitar el poder presidencial” (Hitters).<sup>3</sup>

Se destacó también en la Convención que “si existe un poder del Estado que necesita una profunda reforma que desde la Constitución apunte a la recuperación de la confianza pública en su sistema institucional, es el poder crítico de este sistema: el Judicial. (...) La sociedad argentina apetece mayor transparencia en el nombramiento de sus jueces, mayor eficiencia en la remoción de magistrados respecto de los cuales se acrediten actos de inconducta y mayor confiabilidad en la administración de la cosa judicial mientras los jueces desempeñan su función específica, que es la de resolver casos contenciosos. A estos objetivos apunta la importante reforma judicial que contiene el proyecto en consideración” (Paixao).<sup>4</sup>

Por ello, una de las metas a concretar para dar curso a las aspiraciones descriptas se vinculó puntualmente con la necesidad de “despolitizar” los nombramientos de los magistrados a cargo de los tribunales

3. *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*, 19ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria (cont.), del 28 de julio de 1994, p. 2427 y ss. Infoleg, [en línea] <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/Debate-constituyente.htm> [Consulta: 6 de agosto de 2015].

4. *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*, 18ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria (cont.), del 27 de julio de 1994, p. 2197 y siguientes. Infoleg, [en línea] <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/Debate-constituyente.htm> [Consulta: 6 de agosto de 2015].

de primera y segunda instancia, centrando la atención en la idoneidad del candidato a partir de la implementación de concursos públicos de los aspirantes.<sup>5</sup>

Recuerda Sagüés que otro de los propósitos buscados era “revertir una tendencia que había concentrado en la Corte Suprema la totalidad de los poderes de administración de la judicatura, incluyendo los reglamentarios, disciplinarios y de gestión, alterando así la genuina función, como tribunal de justicia, de dicha Corte”.<sup>6</sup>

En este contexto y en lo que ahora importa, la citada Ley N° 24309 contempló una modificación estructural en el sistema de selección y control de los jueces, así como en la administración general del Poder Judicial –cf. los puntos H) e I) de su artículo 2–.

## 2.2. La Asamblea Constituyente

En el marco de la Asamblea Constituyente del año 1994 se perfilaron entre los convencionales tres posiciones distintas en torno a este tema: a) la de aquellos que apoyaban el modelo de un Consejo con amplias facultades como el adoptado en el Núcleo de Coincidencias Básicas detallado en la Ley N° 24309, que tenía previstas atribuciones en materia de selección de magistrados a través de concursos para su posterior designación por parte del Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, pero también contemplaba en cabeza del nuevo órgano funciones de administración y gobierno del Poder Judicial –competencias estas últimas que no poseían los Consejos que hasta el momento funcionaban en algunas provincias–; b) los que aceptaban la implementación del Consejo pero solo como órgano precalificador de los aspirantes a jueces y objetaban las potestades de gobierno y administración del Poder Judicial que se le atribuían; y c) los que directamente se oponían al Consejo y reivindicaban el esquema del texto constitucional de 1853/60.<sup>7</sup>

5. Dalla Via, Alberto Ricardo, “Algunas consideraciones sobre el Consejo de la Magistratura”, ED 168-1183.

6. Sagüés, Néstor Pedro, *Elementos de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 3ª edición, 1999, tomo 1, p. 633.

7. Hidalgo, Enrique, *Controles Constitucionales sobre Funcionarios y Magistrados. Un estudio sobre el juicio político y el Consejo de la Magistratura en la República Argentina*, Buenos Aires, Depalma, 1997, p. 321.

Fueron varios los convencionales que no estuvieron de acuerdo con la propuesta de recortar los poderes de administración y de superintendencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En cuanto a la definición acerca de la autoridad que ejercería la presidencia del Consejo de la Magistratura, también existieron diversas posturas, mas al no poder alcanzarse un acuerdo su resolución quedó diferida para el momento de la reglamentación legal –norma que debería definir todo lo relativo a la forma de integrar el órgano–.

Destaca Hidalgo sobre el punto que, en la discusión dada en la Comisión de Coincidencias Básicas de la Asamblea, el convencional Arias, por ejemplo, “propuso que la presidencia fuera ejercida por el presidente de la Corte, o por alguno de sus miembros, de modo de lograr una fuerte comunicación entre la Corte y el Consejo, ya que este último tendría a su cargo la ‘administración’ de gobierno, la parte patrimonial y la organización del Poder Judicial”. Igual postura fue sostenida en el Plenario por Hitters. Otros representantes, en cambio, consideraron que este criterio implicaba el riesgo de “volver a caer en el corporativismo de los jueces”.<sup>8</sup>

Interesa remarcar, en definitiva, que del debate dado en la Asamblea Constituyente del año 1994 ya surge la preocupación por la relación del Consejo con el Poder Judicial en general y con la CSJN en particular.

Es que, tal como lo resume Hidalgo, “(e)videntemente, trasladar un enorme cúmulo de facultades políticas y administrativas de la Corte al Consejo implica una importante redistribución de poder”.<sup>9</sup>

### 2.3. La Constitución Nacional reformada

En el artículo 114 de la Constitución Nacional –ubicado en su Segunda Parte (Autoridades de la Nación), Título Primero (Gobierno Federal), Sección Tercera (Del Poder Judicial)– se receptaron las ideas contenidas en la Ley N° 24309 que apuntaba a crear un Consejo de la Magistratura de la Nación con amplias atribuciones, al disponerse que:

“El Consejo de la Magistratura, regulado por una ley especial sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, tendrá a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial.

8. *Ibíd.*, p. 223.

9. *Ibíd.*, p. 236.



El Consejo será integrado periódicamente de modo que se procure el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal. Será integrado, asimismo, por otras personas del ámbito académico y científico, en el número y la forma que indique la ley.

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”.

Esta regulación, como ya se adelantó, derivó en la creación de una institución con importantes competencias que pueden resumirse del siguiente modo:

- i. Preselección de postulantes a las denominadas magistraturas inferiores;
- ii. Administración del Poder Judicial y ejecución del presupuesto que asigne el Congreso de la Nación a la administración de justicia;
- iii. Poderes de gobierno al ejercer facultades disciplinarias sobre los magistrados y decidir la apertura del procedimiento de remoción de estos en caso de corresponder, con la posibilidad de disponer su suspensión;
- iv. Poderes materialmente legislativos para dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial.<sup>10</sup>

---

10. Sagüés, Néstor Pedro, *op. cit.*, p. 636 y ss.

## 2.4. La Ley reglamentaria N° 24937

Al momento del dictado de la ley reglamentaria que se menciona en el primer párrafo del precepto constitucional consignado, numerosos problemas y discusiones se desataron, al punto de no alcanzarse el consenso necesario para sancionar la norma hasta finales del mes de diciembre del año 1997 (Ley N° 24937 y su norma correctiva, Ley N° 24939).

Debe recordarse que no era una tarea sencilla regular la organización del Consejo, en atención a las importantes cuestiones que habían quedado supeditadas a la decisión del legislador.

Además, si bien la institución tenía antecedentes tanto en el Derecho Público provincial como en el Derecho Comparado –y en la época previa a la reforma incluso se habían presentado algunos proyectos de ley para la creación del Consejo en el ámbito nacional–, no era habitual que se atribuyera a esta institución tantas y tan significativas misiones y funciones.

Con la perspectiva que puede tenerse en la actualidad, parece un desacierto –más allá de las dificultades que representaba dictar una regulación detallada en la Convención Constituyente– no haber plasmado con mayor precisión en la Carta Magna cómo debía integrarse el Consejo de la Magistratura de la Nación para cumplir con el deseo de lograr en su seno 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”, así como algunos otros aspectos básicos relativos al alcance de sus competencias, fundamentalmente, para que no se vieran desvirtuados los objetivos contemplados por el propio constituyente.

Tales inconvenientes fueron advertidos tempranamente por prestigiosos legisladores y juristas.<sup>11</sup>

La historia reciente demuestra asimismo que, a partir de las distintas lecturas efectuadas del artículo 114 de la CN, hasta el Poder Legislativo ha sido inducido a error al pretender instaurar mediante la sanción de la Ley N° 26855 una elección directa por parte del pueblo de la Nación –a través del sufragio universal– de los representantes de los jueces para el Consejo, cuando del debate de la Convención Constituyente del año 1994 surge con nitidez que la representación de los magistrados en dicho órgano debe darse a través de la elección

---

11. Natale, Alberto, *Comentarios sobre la Constitución. La reforma de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1995, p. 142 y ss., y Dalla Via, Alberto Ricardo, *op. cit.*

por el propio estamento, criterio que afortunadamente fue reafirmado por la CSJN en la resonante causa “Rizzo”,<sup>12</sup> donde se declaró la inconstitucionalidad de la ley antes citada en su parte pertinente.

Fruto de la referida indefinición del texto constitucional, también se aprecian las más diversas posturas en el debate parlamentario que precedió a la sanción de la ley nacional en la que, finalmente, se regularon las cuestiones que hacen a la integración y al funcionamiento del Consejo.

Un aspecto delicado de la reglamentación fue, como era previsible, la determinación concreta de los respectivos ámbitos de competencias de la CSJN y del Consejo de la Magistratura, a partir de la interpretación armónica de los artículos 108, 110, 113, 114 y 116 de la Carta Magna.

Cabe apuntar que en el citado artículo 113 de la CN se mantuvieron en cabeza de la Corte sus atribuciones para dictar su reglamento interior y nombrar a sus empleados.

Sobre el tema del deslinde de competencias entre la Corte y el Consejo en cuanto a la actividad no jurisdiccional del Poder Judicial de la Nación, en el debate dado en el Honorable Senado de la Nación, el miembro informante del dictamen de mayoría (senador Yoma), expresó:

“El dictamen que estamos poniendo a consideración de este honorable cuerpo considera al Consejo de la Magistratura como un organismo del Poder Judicial. Por ende, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sigue siendo la cabeza de dicho poder, y el Consejo de la Magistratura es un organismo que lo integra, con una composición heterogénea de los otros poderes del Estado. Lo que hizo el constituyente fue desagregar facultades que antes estaban en los restantes poderes del Estado y volcarlas en el Consejo de la Magistratura. Pero indudablemente la cabeza del Poder Judicial de la Nación, en todos sus aspectos y en pleno ejercicio de las atribuciones constitucionales, es la Corte Suprema de Justicia de la Nación”.<sup>13</sup>

Sin embargo, la claridad de estos conceptos lejos estuvo de verse reflejada en el texto de la ley que sancionó el Congreso, situación que motivó a continuación varias polémicas.

---

12. Sentencia del 18/06/2013.

13. *Antecedentes Parlamentarios*, Tomo 1998-A, Buenos Aires, La Ley, 1998, p. 439.

## 2.5. Situación posterior a la sanción de la ley reglamentaria del Consejo de la Magistratura de la Nación

El escenario delineado como consecuencia de la reforma constitucional generó la necesidad de elaborar reglas claras de convivencia para regir la compleja relación entre el Consejo de la Magistratura y la Corte federal en el seno del Poder Judicial de la Nación.

Es oportuno recordar que, hasta la reforma introducida en el año 2006 por la Ley N° 26080 a la Ley N° 24937, el presidente de la CSJN era también la autoridad que presidía el Consejo de la Magistratura nacional (artículo 10). Pero la citada Ley N° 26080 suprimió la presencia obligada de un integrante del Alto Tribunal en el Consejo.

En cuanto a la reglamentación del poder disciplinario que se reconoció al Consejo, merece mención la implementación en la ley reglamentaria de un recurso de apelación ante la CSJN [cf. artículo 14, inc. c), Ley N° 24937, según texto ordenado por Decreto N° 816/1999]. Sin perjuicio de ello, como lo recuerda Gelli, en el año 2000 el Tribunal se disputó en duros términos con el Consejo de la Magistratura la gestión de ciertos temas de superintendencia (v. acordadas 16/1999, 1/2000 y 4/2000).<sup>14</sup>

Por todo lo expresado, si se tiene presente que la facultad que se concedió al Consejo de la Magistratura para “ejecutar el presupuesto”, en modo alguno puede ir en detrimento de las atribuciones de la CSJN como autoridad superior del Poder Judicial de la Nación (cf. Ley N° 23853 de autarquía judicial) y que, en definitiva, la decisión de su aprobación permanece en la esfera del Poder Legislativo,<sup>15</sup> tal vez el recorte más sensible desde la visión político-institucional que la reforma constitucional provocó sobre el ámbito competencial de la Corte fue el relacionado con las atribuciones de superintendencia sobre los tribunales y el dictado de reglamentos vinculados a la organización del Poder Judicial. Permanece inalterable la potestad del Alto Tribunal para ejercer el posterior control de constitucionalidad sobre las resoluciones que dicte el Consejo de la Magistratura.

En este aspecto, la relación entre la Corte y el Consejo no ha estado exenta de tensiones y, en algunos casos, el Alto Tribunal ha debido

---

14. Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*, Buenos Aires, La Ley, 2001, p. 681 y ss.

15. Dalla Via, Alberto Ricardo, *op. cit.*

declarar la invalidez de disposiciones dictadas por el Consejo en determinadas materias de administración (v. acordadas 3/2010 sobre licencias extraordinarias y 11/2011 sobre incompatibilidades de los funcionarios).

Más allá de lo expuesto, la preocupación de la Corte –en su rol indiscutible de cabeza del Poder Judicial de la Nación– por mejorar la gestión del servicio de justicia en estos años se ha visto reflejada en numerosas iniciativas, tales como la creación de la Oficina de Fortalecimiento Institucional (acordada 12/2007); la implementación de medidas de publicidad del trámite de los expedientes y el reconocimiento del carácter público de los registros de circulación de causas (acordada 35/2003); la regulación de las audiencias con los jueces del Alto Tribunal, así como de las audiencias públicas ante ese Estrado (acordadas 7/2004 y 30/2007); la regulación de la intervención de los “Amigos del Tribunal” (acordada 7/2013); y la creación del Registro Público de Procesos Colectivos radicados ante los Tribunales del Poder Judicial de la Nación (acordada 32/2014), entre muchas otras.

En el marco descripto, le toca al legislador nacional diseñar un régimen jurídico que priorice la *coordinación* de esfuerzos por parte de la Corte y el Consejo en todo lo que hace a la *función no jurisdiccional* que despliega el Poder Judicial de la Nación, cada cual en ejercicio de las atribuciones que la Constitución le confiere.<sup>16</sup>

Un ejemplo de ello es la regulación legal que en su momento se dispuso para enmarcar la actividad desarrollada por ambas autoridades a partir de la sanción de la Ley N° 26685 (año 2011), norma que autorizó la utilización de expedientes, documentos, firmas, comunicaciones y domicilios electrónicos, así como firmas digitales en todos los procesos judiciales y administrativos que se tramitan ante el Poder Judicial de la Nación, con idéntica eficacia jurídica y valor probatorio que sus equivalentes convencionales (artículo 1). Allí, el legislador estableció expresamente que “(l)a Corte Suprema de Justicia de la Nación y el Consejo de la Magistratura de la Nación, de manera conjunta, reglamentarán su utilización y dispondrán su gradual implementación”.

---

16. Gelli, María Angélica, *op. cit.*, p. 688.

### 3. EL ESCENARIO EN LAS JURISDICCIONES LOCALES

#### 3.1. Un intento de breve sistematización

Con carácter de regla general y a diferencia del régimen de organización de la actividad no jurisdiccional del Poder Judicial implementado en la Nación, los Consejos de la Magistratura que funcionan en las provincias argentinas tienen como misión primordial seleccionar mediante concurso público a los postulantes para las llamadas magistraturas inferiores del Poder Judicial y del Ministerio Público y decidir la apertura del procedimiento de remoción de los magistrados. No en todas las provincias este órgano tiene recepción a nivel constitucional.

Al mismo tiempo, en la mayoría de las jurisdicciones que cuentan con un Consejo con los referidos objetivos, se establece que el tribunal superior o corte provincial posee las siguientes facultades y deberes en materia de gobierno y administración del Poder Judicial:

1. Representar al Poder Judicial y dictar su reglamento interno.
2. Ejercer la superintendencia de la administración de justicia, sin perjuicio de la intervención del ministerio público cuando ello corresponda.
3. Confeccionar y remitir al Poder Ejecutivo provincial el proyecto de presupuesto del Poder Judicial para su posterior consideración por el Poder Legislativo.
4. Imponer a los magistrados y funcionarios sanciones disciplinarias.
5. Nombrar y remover, previo sumario, a los funcionarios y empleados.
6. En muchas jurisdicciones también se pone a cargo del tribunal superior la conducción de escuelas de formación y capacitación de magistrados y funcionarios judiciales (CABA, Chubut, Córdoba, Neuquén, Río Negro y San Luis).
7. En ciertas provincias se atribuye a la corte local la posibilidad de cubrir vacancias en los tribunales con carácter transitorio (Chaco, Entre Ríos y Santiago del Estero).

En cuanto a la vinculación formal que se establece entre el Consejo y el Superior Tribunal de cada jurisdicción, cabe advertir que

ella asume distintas modalidades que se encuentran previstas en las respectivas constituciones y leyes orgánicas locales.

En determinadas jurisdicciones se ha planteado un vínculo sumamente estrecho, pero también existen otros modelos de organización donde la relación se encuentra limitada a una mínima expresión.

Como ejemplo para ilustrar acerca de un caso donde existe una fuerte relación entre los órganos a los que se refiere este trabajo, merece destacarse que en la Provincia de La Rioja el Consejo funciona directamente en el ámbito del Tribunal Superior, uno de sus jueces es quien lo preside y como secretario general se desempeña un funcionario letrado judicial que designa el propio Tribunal (cf. artículo 153, Constitución provincial y artículo 13, Ley N° 8450).

En el otro extremo, se encuentra el caso de la Provincia de Santa Fe, donde el Consejo de la Magistratura funciona como órgano asesor del Poder Ejecutivo en la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y es presidido por un funcionario de esa cartera (cf. Decreto N° 3904/2012). En el artículo 31 del citado Decreto N° 3904/12 se prevé la intervención de un Cuerpo Colegiado de Evaluación Técnica que será convocado para cada concurso a partir de una nómina que elabora cada estamento representado en el Consejo. El Cuerpo se integrará con tres (3) miembros titulares y tres (3) miembros suplentes que se designarán de acuerdo al procedimiento establecido en el presente artículo, respetando la siguiente composición: a) un (1) miembro titular y un (1) miembro suplente sorteado entre los jurados enviados por los Colegios de Abogados de la provincia; b) un (1) miembro titular y un (1) miembro suplente sorteado entre los jurados enviados por el Colegio de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe; y c) un (1) miembro titular y un (1) miembro suplente sorteado entre los jurados enviados por las Facultades de Derecho de las Universidades Nacionales con asiento en la provincia.

Más allá de estos ejemplos representativos de las diferencias de organización entre las jurisdicciones, cabe mencionar que en varias provincias el Consejo de la Magistratura debe estar integrado con algún miembro del Superior Tribunal Provincial.<sup>17</sup>

---

17. Provincias del Chaco (elegido por sorteo), Chubut (Presidente del Tribunal), Misiones (elegido por sus pares) y San Juan (elegido por sorteo).

En otras numerosas jurisdicciones, el Consejo de la Magistratura no solo debe estar integrado sino que debe ser presidido por un miembro del Superior Tribunal<sup>18</sup> –procede agregar que, al menos por regla, el Presidente del Consejo tiene doble voto en caso de empate en las votaciones–.

Diferente es el caso de la Provincia de Entre Ríos, donde el Consejo está presidido por un representante designado por el Poder Ejecutivo.<sup>19</sup>

Por lo demás, en determinadas jurisdicciones no es necesaria o posible la presencia de algún miembro del máximo tribunal judicial en el Consejo.<sup>20</sup>

Resta señalar que en ciertas provincias, al margen de los indicados lazos institucionales, se han establecido otros especiales mecanismos de coordinación de funciones entre ambas autoridades.

En la Provincia de Chubut, el Consejo recibe denuncias sobre delitos, faltas en el ejercicio de sus funciones, incapacidad sobreviniente o mal desempeño, formuladas contra magistrados y funcionarios judiciales sometidos al Tribunal de Enjuiciamiento. Instruye el sumario correspondiente a través del miembro que se sortee, elevando las conclusiones al Superior Tribunal de Justicia o al Tribunal de Enjuiciamiento según corresponda (cf. artículo 192.4, Constitución provincial). Asimismo, evalúa el desempeño y aptitudes personales de los magistrados y funcionarios ingresantes al Poder Judicial al cabo de sus primeros tres años de función. En caso de resultar insatisfactorio, eleva sus conclusiones al Superior Tribunal de Justicia o al Tribunal de Enjuiciamiento a sus efectos (cf. artículo 192.5, Constitución provincial). También en esta provincia el STJ en pleno puede, durante

---

18. Provincias de Buenos Aires (elegido por sus pares), Catamarca (Presidente del Tribunal), Córdoba (elegido por sus pares), Corrientes (Presidente del Tribunal), Formosa (elegido por sus pares), La Pampa (elegido por sus pares), La Rioja (elegido por sorteo), Mendoza (elegido por sus pares), Neuquén (elegido por sus pares), Río Negro (Presidente del Tribunal), Salta (elegido por sus pares), San Luis (elegido por sorteo), Santa Cruz (elegido por sus pares), Santiago del Estero (Presidente del Tribunal), Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (elegido por sus pares) y Tucumán (elegido por sus pares).

19. Ley N° 9996.

20. Jurisdicción nacional, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincias de Entre Ríos y Santa Fe.



determinados lapsos y en la forma que lo prescribe la Constitución, disponer la actuación de Jueces de Refuerzo para complementar el servicio de justicia (cf. artículo 182, Constitución provincial).

En la Provincia de Neuquén también el Consejo tiene competencia para evaluar la idoneidad y el desempeño de los magistrados y funcionarios del Poder Judicial, conforme lo establezca la ley. En caso de resultar insatisfactorio, con el voto de cinco (5) de sus miembros, eleva sus conclusiones al Tribunal Superior de Justicia o al Tribunal de Enjuiciamiento a sus efectos (cf. artículo 251, Constitución provincial).

En la Provincia de Río Negro, el STJ puede imponer a magistrados y funcionarios sanciones de prevención o apercibimiento, pero cuando considera que la falta probada puede requerir una sanción mayor, remite lo actuado al Consejo de la Magistratura (cf. artículos 206.7 y 222, Constitución provincial).

En la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, el Consejo de la Magistratura propone al Poder Ejecutivo los miembros del Superior Tribunal de Justicia y a este último le propone la designación de los magistrados (cf. artículo 161, Constitución provincial). El STJ tiene entre sus atribuciones la de nombrar a todos los magistrados y funcionarios “a propuesta o con acuerdo del Consejo de la Magistratura”, en los casos que corresponda, y remover, previo sumario, a los que no estén sujetos a otros procedimientos especiales (cf. artículo 156, Constitución provincial). El procedimiento de enjuiciamiento de magistrados también se desarrolla ante el Consejo. Según el artículo 9 de la Ley N° 525 de enjuiciamiento de magistrados de la provincia, cada vez que ingrese una denuncia contra un magistrado o funcionario del Ministerio Público, el presidente del Consejo oficiará al Superior Tribunal de Justicia o al titular del Ministerio Público, según corresponda, los que en forma inmediata deberán abstenerse de iniciar o continuar el trámite de sumarios administrativos donde se investiguen los mismos hechos o personas, hasta tanto el Consejo de la Magistratura resuelva definitivamente la denuncia. Aun cuando esta fuere absolutoria, y si el Consejo considerare la existencia de una falta disciplinaria que merezca sanción, remitirá las actuaciones para que el Superior Tribunal de Justicia gradúe la sanción y la aplique.

### 3.2. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Un párrafo aparte merece la referencia al sistema de organización y funcionamiento del Poder Judicial en la CABA, ya que en esta jurisdicción también se han reconocido a nivel constitucional en cabeza del Consejo de la Magistratura importantes atribuciones relacionadas con la administración y gobierno de ese departamento del Estado local.

En el debate del dictamen de comisión que tuvo lugar en el marco de la Convención Constituyente de la Ciudad del año 1996 –votado luego en general por unanimidad– se refleja la intención inequívoca de configurar para el Estado local una justicia moderna y con notas distintivas que permitan tutelar de modo eficaz los derechos y garantías de los vecinos.<sup>21</sup>

Se diseñó un Tribunal Superior de Justicia que ejerce un rol dual (cf. artículo 113, CCABA).<sup>22</sup> En palabras del convencional Zaffaroni, se incorporó “al Tribunal Superior el control de constitucionalidad *erga omnes*, pero como siguiendo las últimas tendencias no vemos la necesidad de suprimir el control difuso, proponemos un Tribunal Superior que ejerza los dos controles: la última instancia del control difuso y también originariamente el control centralizado”.<sup>23</sup>

En cuanto a las atribuciones del Consejo de la Magistratura local, en la Convención se criticaron las imprecisiones del artículo 114 de la Constitución Nacional y, por lo tanto, se propició una regulación más detallada.<sup>24</sup>

Al mismo tiempo, se propuso la creación de “un Consejo de la Magistratura sustancialmente distinto, en cuanto a sus funciones, a los existentes en las provincias argentinas, donde, por lo general, solamente actúan como órganos asesores en el proceso de designación de jueces; es

21. *Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires (versión taquigráfica)*, 14<sup>a</sup> Reunión - 9<sup>a</sup> Sesión Ordinaria - 24/25 de septiembre de 1996, intervención de los convencionales Castells, Zaffaroni y Garré, tomo II, pp. 888, 892 y 899, respectivamente.

22. Gil Domínguez, Andrés, *Tribunal Superior de la Ciudad de Buenos Aires. Régimen Procesal. Derecho Procesal Constitucional*, Buenos Aires, La Ley, 2001, p. 30.

23. *Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires (versión taquigráfica)*, 14<sup>a</sup> Reunión - 9<sup>a</sup> Sesión Ordinaria - 24/25 de septiembre de 1996, tomo II, p. 893.

24. *Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires (versión taquigráfica)*, 14<sup>a</sup> Reunión - 9<sup>a</sup> Sesión Ordinaria - 24/25 de septiembre de 1996, intervención del convencional Enriquez, tomo II, p. 881.

más similar al previsto en la Constitución Nacional, fundamentalmente en cuanto a las funciones que tendrá a su cargo” (Garré).<sup>25</sup>

En este ambiente, marcadamente refractario de aquellas decisiones de la Convención Constituyente Nacional del año 1994 que habían sido objeto de crítica generalizada, el constituyente local reguló la institución del Consejo de la Magistratura con interesantes matices.

A diferencia del criterio que se impuso en la Constitución Nacional, la Carta Magna de la CABA en su artículo 115 define con precisión cómo se integra el Consejo de la Magistratura, adoptando el modelo del “tripartito igualitario”<sup>26</sup> con la idea de evitar que el órgano pueda ser “colonizado” por alguno de sus estamentos.

El Consejo de la Ciudad se conforma entonces con tres (3) representantes elegidos por la Legislatura, con el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros; tres (3) jueces del Poder Judicial de la Ciudad excluidos los del Tribunal Superior, elegidos por el voto directo de sus pares y, por último, tres (3) abogados o abogadas, también elegidos por sus pares.

Un dato a considerar es la ausencia en el Consejo de la CABA de un representante designado por el Poder Ejecutivo, en sintonía con la aspiración de no inclinar la representación en favor de los poderes políticos.

Se reserva además al pleno del Consejo la elección de su Presidente, criterio que aparece como el más acertado.

En lo que hace a las funciones que debe desempeñar el Consejo, en el artículo 116 de la Constitución local se establecen las siguientes:

- Seleccionar mediante concurso público de antecedentes y oposición a los candidatos a la Magistratura y al Ministerio Público que no tengan otra forma de designación prevista por esta Constitución.
- Proponer a la Legislatura los candidatos a jueces y al Ministerio Público.
- Dictar los reglamentos internos del Poder Judicial.
- Ejercer facultades disciplinarias respecto de los magistrados.

25. *Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires (versión taquiográfica)*, 14ª Reunión - 9ª Sesión Ordinaria - 24/25 de septiembre de 1996, tomo II, p. 901.

26. Quiroga Lavié, Humberto, *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires Comentada*, Buenos Aires, Rubinzal Culzoni, 1996, p. 337.

- Reglamentar el nombramiento, la remoción y el régimen disciplinario de los funcionarios y empleados, previendo un sistema de concursos con intervención de los jueces, en todos los casos.
- Proyectar el presupuesto y administrar los recursos que la ley le asigne al Poder Judicial.
- Recibir las denuncias contra los jueces y los integrantes del Ministerio Público.
- Decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, formulando la acusación correspondiente ante el Jurado de Enjuiciamiento.

En cuanto a los jurados de los concursos para designar magistrados, las listas de expertos son confeccionadas por el Tribunal Superior, la Legislatura, los jueces, el órgano que ejerce el control de la matrícula de abogados y las facultades de Derecho con asiento en la Ciudad (cf. artículo 117, Constitución local). El Consejo de la Ciudad no participa en la integración de la nómina inicial de los jurados que luego en cada concurso deben evaluar a los candidatos.

De la reseña efectuada surge que el Consejo de la Magistratura de la CABA posee competencias similares a las de su par de la Nación, cada uno –lógicamente– en su ámbito de actuación (selección de magistrados, gobierno y administración del Poder Judicial).

La adopción de este sistema en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene cierta justificación adicional, a causa del estratégico catálogo de atribuciones concedidas por el constituyente al Tribunal Superior de Justicia, entre las que se destacan especialmente la resolución de los “conflictos de poderes” y el ejercicio (dual) del control difuso y concentrado de constitucionalidad de las leyes, decretos y cualquier otra norma de carácter general emanada de las autoridades de la Ciudad, competencias que, sin lugar a dudas, obligan al Tribunal a ejercer al máximo nivel su rol de poder moderador y el *pouvoir d'empêcher*, es decir, el poder de impedir en última instancia.

Desde esta posición, adjudicar además al Tribunal Superior las competencias administrativas y reglamentarias –materialmente legislativas– para conducir y llevar adelante la función no jurisdiccional del Poder Judicial de la Ciudad, no solo parece excesivo por el cúmulo de obligaciones que debería afrontar el órgano, sino asistemático a la luz de su especial diseño constitucional.

Retomando las peculiaridades del régimen de la CABA, al igual que lo dispuesto en la órbita nacional para la CSJN, en la Ciudad se reserva al Tribunal Superior de Justicia el dictado de su reglamento interno, el nombramiento y remoción de sus empleados y la proyección y ejecución de su presupuesto (cf. artículo 114, Constitución local).

En materia de política salarial, en la Ley Orgánica del Consejo de la Magistratura de la CABA se establece específicamente que el TSJCABA se encuentra excluido del alcance de las decisiones que dicte el Consejo (cf. artículo 2.11, Ley N° 31).

Resulta de importancia exponer que, en fecha reciente, la Legislatura de la Ciudad reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley N° 7) y puso en cabeza del TSJCABA la dirección del Sistema de Formación y Capacitación Judicial y la coordinación de las actividades con las universidades, a fin de atender a la formación y el perfeccionamiento de los magistrados, funcionarios, empleados y aspirantes a la Magistratura, sin perjuicio de las competencias propias y concurrentes de formación y capacitación que corresponden a los órganos judiciales (cf. artículo 1, Ley N° 5288), todo lo que antes se encontraba a cargo del Consejo de la Magistratura (cf. Ley N° 31). Esta decisión es la más razonable, pues no parecía adecuado que el Consejo organizara los concursos y evaluara los antecedentes de los aspirantes a la Magistratura mediante un puntaje que –obviamente– tenía en cuenta la promoción en los cursos que el mismo órgano dictaba, a través del Centro de Formación.

Por último, cabe señalar que en la Ciudad no han trascendido casos de disputa entre el Consejo y el TSJ local, circunstancia que permite afirmar que su cohabitación ha marchado de manera armoniosa desde la habilitación de la competencia del Máximo Tribunal de la Ciudad el día 1° de febrero de 1999.<sup>27</sup>

#### 4. CONCLUSIONES

Del examen comparativo de las regulaciones contenidas en las respectivas constituciones y leyes orgánicas de nuestro país, surge la implementación de diversos modelos para configurar la relación que

---

27. Acordada TSJCABA 1/1998.

necesariamente debe existir entre el Consejo de la Magistratura y el Tribunal Superior de cada jurisdicción.

El catálogo de posibilidades abarca desde sistemas que plantean vínculos sumamente estrechos hasta aquellos otros que los limitan a una mínima expresión.

Como nota común cabe precisar que, salvo los casos que se observan en el plano nacional y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la mayoría de las jurisdicciones del país los Consejos de la Magistratura no cuentan con atribuciones en materia de gobierno y administración del Poder Judicial.

Las particularidades descriptas en estas pocas líneas no deberían traducirse en un impedimento para concretar el anhelo profundo de la sociedad argentina que reclama con creciente intensidad un Poder Judicial accesible, transparente, ágil, moderno y eficaz, a cargo de magistrados honestos, trabajadores, independientes, altamente capacitados y con fuerte compromiso con la defensa de los derechos humanos y los valores democráticos.

Desde este enfoque, si alguno de los sistemas implementados arrojará resultados no deseados –en una época caracterizada por reformas de distinta índole en el plano judicial–, no queda más que mejorarlo, siempre con estricto apego a los principios, derechos y garantías que surgen de la Constitución, para que nuestras instituciones no solo tengan legitimidad de origen, sino también de ejercicio.<sup>28</sup>

En el Estado de Derecho el diálogo institucional destinado a construir puentes de cooperación útiles y duraderos no solo es aconsejable sino necesario, más aún cuando el esfuerzo se orienta a dar cumplimiento al objetivo cardinal de “afianzar la justicia” planteado desde el Preámbulo de la Constitución Nacional.

---

28. Como bien lo expuso el convencional Enriquez en la Convención Constituyente de la Ciudad del año 1996 [cf. *Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires (versión taquigráfica)*, 14<sup>a</sup> Reunión - 9<sup>a</sup> Sesión Ordinaria - 24/25 de septiembre de 1996, tomo II, p. 881].

► Cuadro 1. El Consejo de la Magistratura y los Tribunales Superiores de Justicia

Consejos de la Magistratura que deben integrarse con un miembro del STJ* provincial	Consejos de la Magistratura que deben integrarse y ser presididos por un miembro del STJ provincial
· Chaco [elegido por sorteo]	· Buenos Aires [elegido por sus pares]
· Chubut [Presidente del Tribunal]	· Catamarca [Presidente del Tribunal]
· Misiones [elegido por sus pares]	· Córdoba [elegido por sus pares]
· San Juan [elegido por sorteo]	· Corrientes [Presidente del Tribunal]
	· Formosa [elegido por sus pares]
	· La Pampa [elegido por sus pares]
	· La Rioja [elegido por sorteo]
	· Mendoza [elegido por sus pares]
	· Neuquén [elegido por sus pares]
	· Río Negro [Presidente del Tribunal]
	· Salta [elegido por sus pares]
	· San Luis [elegido por sorteo]
	· Santa Cruz [elegido por sus pares]
	· Santiago del Estero [Presidente del Tribunal]
	· Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur [elegido por sus pares]
	· Tucumán [elegido por sus pares]
Consejos de la Magistratura que no deben necesariamente o no pueden integrarse con un representante de la Corte Suprema o STJ	
· Nación	
· Ciudad Autónoma de Buenos Aires	
· Entre Ríos	
· Santa Fe	
Jurisdicción local sin Consejo de la Magistratura	
· Jujuy	

\* Exclusivamente a los efectos prácticos, se ha optado en el presente cuadro por utilizar la denominación Superior Tribunal de Justicia (STJ) por ser la más difundida en las provincias argentinas, sin perjuicio de advertir que en numerosas jurisdicciones locales el máximo tribunal judicial se denomina de otra manera (por ejemplo: Tribunal Superior de Justicia –Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincias de La Rioja, Neuquén y Santa Cruz–, Corte de Justicia –Provincias de Catamarca, Salta y San Juan–, Corte Suprema de Justicia –Provincia de Santa Fe–, Corte Suprema –Provincia de Tucumán– o Suprema Corte de Justicia –Provincias de Buenos Aires y Mendoza–).





# EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA Y LA ÉTICA PÚBLICA

Por Miriam M. Ivanega\*

## 1. INTRODUCCIÓN

La ética aplicada al Consejo de la Magistratura nos obliga a realizar comentarios iniciales: 1) estamos frente a una ética aplicada; 2) se presentan, por lo menos, dos modalidades de regulación: a través de Códigos de Ética Judicial, o mediante leyes generales que involucran a todos los funcionarios públicos, entre ellos a los jueces y funcionarios judiciales.

En este último sentido, ni en el ámbito federal ni en la CABA se han dictado códigos específicos para la función judicial, resultando aplicable la Ley N° 25188 y la Ley N° 4895, respectivamente.

Por el contrario, algunas provincias han tomado la iniciativa de dictar Códigos de Ética para la Magistratura; ellas son: Córdoba, Corrientes, Formosa, Santa Fe y Santiago del Estero.

## 2. DE LA ÉTICA EN GENERAL

Sin dejar de reconocer la importancia del tratamiento filosófico del tema y del debate acerca de sus fundamentos, nos hemos de ajustar brevemente a la ética pública como condición ínsita a la función pública.

---

\* Doctora en Derecho y Ciencias Sociales, Magíster en Derecho Administrativo, Profesora de grado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Asociada de la Universidad Nacional de La Matanza, Profesora de postgrado en universidades públicas y privadas del país y del exterior. Vicepresidenta de la Asociación Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo, Consejera Consultiva de la Confederación Internacional de Derecho Disciplinario, Miembro Honorario de Asociaciones internacionales de Derecho público de México, Nicaragua, Cuba, República Dominicana, Brasil, entre otros. Vocal del Comité Ejecutivo de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Es la Autoridad de aplicación de la Ley de Ética Pública del Consejo de la Magistratura de la CABA.

En palabras de Fayt: “La ética (...) consiste en un conjunto de normas morales que configuran el modelo de comportamiento de un grupo social determinado. Por consiguiente, en tanto la moral está relacionada con la conducta de todos los seres humanos sin distinción, la ética está constituida por un conjunto de tipos, modelos, cánones o estándares destinados a regir la conducta de un grupo o sociedad determinada y, por tanto, su gravitación en la voluntad o en la conciencia del individuo o de los grupos cuyo comportamiento pretende dirigir o regular. Es decir que las normas éticas establecen un modelo de comportamiento moral para regular una determinada conducta en particular.”<sup>1</sup>

Cuando se alude a la ética pública<sup>2</sup> se piensa en la exigibilidad de ciertos valores, que se consideran como deseables, respecto de la conducta de los funcionarios públicos, en tanto funcionarios. De esta forma, la conducta de estos será ética si se exteriorizara el cumplimiento de los deberes y pautas que derivan de aquellos valores.<sup>3</sup>

Es decir que el “comportamiento ético estatal será el de las personas que forman parte de la organización de sus poderes y entidades”. Bajo esa óptica, la ética de la función pública forma parte de la ética general; esta es el sustento de aquella. Por eso, ética pública y ética privada no son compartimentos estancos, sino que ambas derivan de una misma raíz.<sup>4</sup>

La reiteración del tema en el ámbito diario y la marcada preocupación social manifestada en los últimos años y percibida por la mayoría de los politólogos, juristas e intelectuales en general, alertó a las autoridades gubernamentales de todas las latitudes del problema de la existencia de un Estado detrás del Estado, caracterizado por prácticas reñidas tanto con las bases elementales del orden democrático como

---

1. Fayt, Carlos S., “Fundamentos de la ética judicial”, en *Revista Jurídica La Ley*, Suplemento de Actualidad del 11/07/2006.

2. El catedrático español Jesús González Pérez define a esta ética como: “El conjunto de normas morales que rigen la conducta del hombre en cuanto integrante de un pueblo o ciudad –en cuanto ciudadano, sea o no funcionario–, y en orden al bien común, bien público o bienestar general”. *La ética en la Administración Pública*, Madrid, 2<sup>da</sup> edición, Civitas, 2000, p. 40.

3. Comadira, Julio R., “La ética pública y el ciudadano común”, [www.eldial.com](http://www.eldial.com), DC242.

4. Coviello, Pedro J. J., “Reflexiones sobre la ética pública”, en *Revista Ius Veritas*, N° 48, Lima, julio 2014, pp. 222-243.

con el Derecho. Esto, en un marcado desprecio hacia los principios de legalidad, publicidad, transparencia, control y responsabilidad de los actos de gobierno, reflejando una alarmante disfunción estructural, política y administrativa.<sup>5</sup>

Ello dio origen a que en las últimas tres décadas varios países utilizaran diversos instrumentos normativos para reencauzar las prácticas administrativas, en pos de lograr el imperio de la juridicidad en todos los ámbitos. El apartamiento de ese principio indica la pérdida de legitimidad de las instituciones democráticas.<sup>6</sup>

El análisis de la ética pública se vincula necesariamente a la transparencia, la cual no solo es un principio sino también una política pública (o por lo menos debería serlo) que incluye la publicidad, la información, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la responsabilidad del Estado y de los funcionarios, el control público; aun cuando cada uno de ellos tenga un alcance propio y se traduzcan en derechos que se ejercen con independencia.

La contracara es la corrupción, fenómeno que sobrepasa los límites geográficos de los países y afecta al sector público y al privado, pues su existencia en el ámbito estatal supone la actuación de un particular que con su accionar coadyuva a la formación de relaciones corruptas.<sup>7</sup>

Sin embargo, coincidimos en que si bien el tratamiento de la ética pública suele ir acompañado por uno de sus defectos, la corrupción, no abarca exclusivamente a esta, dado que existen acciones que pueden merecer reparo ético y que no necesariamente son corruptas.<sup>8</sup>

La ética es una exigencia incluso de la “buena administración”, noción que involucra una serie de derechos de los ciudadanos y un listado de deberes de cumplimiento obligatorio para la Administración y los gobiernos, y que hace quince años fue consagrada como un derecho en la Carta Europea de los Derechos Fundamentales.

---

5. Cfr. Comadira, Julio Rodolfo, “La regulación jurídica de la ética pública”, en *Revista de Derecho Público* 2002-2: *La emergencia económica*, segunda parte, Santa Fe, Rubinzal Culzoni, p. 598 y ss.

6. Ver en este sentido Ivanega, Miriam Mabel, *Mecanismos de control público y argumentaciones de responsabilidad*, Buenos Aires, Ábaco, 2003, p. 235.

7. En ese sentido, ver Mairal, Héctor A., *Las raíces legales de la corrupción*, Cuadernos Res Publica Argentina, Buenos Aires, Ediciones RAP, 2007, p. 18.

8. Coviello, Pedro J. J., *op. cit.*, pp. 222-243.

La larga nómina de principios y derechos que le dan sustento marcan el camino de una organización que para estar cerca del ciudadano debe ejercer sus funciones con calidad, ajustada a condicionamientos y principios tales como: ética, eficacia, eficiencia, transparencia, comunicación con la sociedad, objetividad, responsabilidad de los funcionarios, rendición de cuentas, y así podemos continuar con una extensa nómina de componentes que adquirirán significado en la medida en que la actividad administrativa se proyecte hacia el individuo y los núcleos sociales que este conforma.<sup>9</sup>

La Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en relación a la Administración Pública (CLAD, 2013) consagra, en el capítulo segundo, el principio de ética, “en cuya virtud todas las personas al servicio de la Administración pública deberán actuar con rectitud, lealtad y honestidad, promovándose la misión de servicio, la probidad, la honradez, la integridad, la imparcialidad, la buena fe, la confianza mutua, la solidaridad, la transparencia, la dedicación al trabajo en el marco de los más altos estándares profesionales, el respeto a los ciudadanos, la diligencia, la austeridad en el manejo de los fondos y recursos públicos, así como la primacía del interés general sobre el particular”.

Estamos, en definitiva, en el marco del Estado Constitucional de Derecho, que involucra a todos los funcionarios estatales y a la propia ciudadanía.

### 3. NORMAS VINCULADAS A LA ÉTICA PÚBLICA

Con la reforma de 1994 se incorporó el artículo 36 que, en su parte pertinente, regula: “Atentará asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos. El Congreso sancionará una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función”.

De allí surge que la defensa contra las distintas formas de corrupción en perjuicio del Estado asume formas menos severas que las

---

9. Ivanega, Miriam M., “La administración pública del siglo XXI: Entre la utopía y la realidad”, La Ley 2011-B, 676.

fijadas para luchar contra quienes atenten por la fuerza contra las instituciones democráticas.

En esa disposición no aparece claramente tipificado el delito de corrupción, dejándolo librado a la reglamentación legal; pero además las sanciones previstas son ciertamente leves (inhabilitación para ocupar cargos o empleos públicos).<sup>10</sup>

Son diversas las normas vinculadas con esta materia; entre ellas:

1. La Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) –Ley N° 24759– y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Ley N° 26097).
2. La Convención sobre la lucha contra el cohecho de funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales (Ley N° 25319).
3. La Ley N° 25188 de Ética en la Función Pública y su reglamentación por el Decreto 164/99. Esta ley –que también modifica el Código Penal– regula los deberes, las prohibiciones, los conflictos de intereses y las incompatibilidades aplicables, sin excepción, a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías.
4. La Ley N° 25246, que sustituyó la rúbrica del Capítulo XIII, Título XI del Código Penal –pasó a denominarse “Capítulo XIII: Encubrimiento y Lavado de Activos de origen delictivo”–, modificó varios artículos del Código incorporando el encubrimiento y lavado de activos de origen delictivo y creó la Unidad de Información Financiera (UIF).
5. La Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, N° 25164, que fija los deberes y prohibiciones de los sujetos alcanzados por sus disposiciones.
6. El Código de Ética de la Función Pública aprobado por Decreto N° 41/99, aplicable a los funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional.
7. La Ley N° 25233, cuyo artículo 13 creó la Oficina Anticorrupción en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con la competencia para elaborar y coordinar los programas de lucha contra la corrupción en el sector público nacional y, en

---

10. Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina, Comentada y Concordada*, 4<sup>ta</sup> edición ampliada y actualizada, tomo I, Buenos Aires, La Ley, 2008, p. 513.

forma concurrente con la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, ejercer las competencias y atribuciones establecidas en los artículos 26, 45 y 50 de la Ley N° 24946.

En el específico ámbito de la CABA, su Constitución exige el cumplimiento del principio comentado en el sistema educativo (artículo 23), la seguridad pública (artículo 34), la libertad de prensa y comunicación (artículo 47).

El artículo 56 consagra el deber de “presentar una declaración jurada de bienes al momento de asumir el cargo y al tiempo de cesar”.

Conforme al artículo 80, corresponde a la Legislatura local el dictado de normas vinculadas a la ética pública (inc. 2, ap. a).

En base a esas facultades, en diciembre de 2013 se sanciona la Ley N° 4895, cuyas características se expondrán más adelante.

#### 4. REFERENCIAS A LA ÉTICA JUDICIAL. LOS CÓDIGOS DE ÉTICA

Las cuestiones que se tratan en la ética pueden dividirse en tres grandes áreas: a) la Metaética, ocupada por el problema de la validación de los juicios éticos; b) la Ética Normativa, que trata de los primeros principios aceptados por las éticas concretas, ya sea como practicadas (positivas) o como propuestas (críticas); y c) la Ética Aplicada, que trata de la conformación de las normativas particulares y los procedimientos aplicables a ellas, en los diversos campos específicos del obrar humano. Esta última trata de las normas concretas sobre las conductas debidas actuales. Es decir, “es la reflexión sobre el qué pensamos que debemos hacer en concreto”.<sup>11</sup>

Resulta claro que la ética judicial es una parte de la Ética Aplicada, cuyo objetivo es la búsqueda de la excelencia en el arte de juzgar.<sup>12</sup>

Es una moral especial que trata de fijar criterios, normas de conducta que si bien están encaminadas a la perfección del hombre,

11. Douglas Price, Jorge Eduardo, “Aproximación conceptual a la Ética Aplicada”, en *Ética e Independencia del Poder Judicial (Sesiones de Jueces de Segunda Instancia de los Tribunales de las Provincias Argentinas)*, Buenos Aires, FORES, ARGEJUS, 2004, pp. 9-33.

12. Del Carril, Enrique H., “Interpretación, Neoconstitucionalismo y Ética profesional”, en *Ética de las profesiones jurídicas: Abogados, jueces, notarios*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2010, p. 12.

tienen relación con una función específica: el ser juez. No se trata de dos éticas o de dos nociones de bien o perfección, sino de una relación especie-género.<sup>13</sup>

En esos términos, estamos frente a la figura del “buen” juez, es decir el justo, aquel que con prudencia resuelve los casos dando a cada uno lo suyo (su derecho).<sup>14</sup>

Un enfoque relevante, vinculado a esa noción, y sin perjuicio de su relación con los Códigos de Ética, entiende que la definición del perfil del juez excede las cuestiones éticas, aunque las presume. Bajo estas argumentaciones se distinguen: 1) el catálogo de deberes del juez (que puede expresarse en el Estatuto del Juez); 2) el del propio sistema de justicia (que puede expresarse en Reglas o Cartas de derechos de los ciudadanos); 3) el Código de Ética Judicial que trataría “de las conductas superrogatorias que los jueces se exigirían a sí mismos (es decir conductas que no se piden al común de los ciudadanos, ni al común de los funcionarios, pero sí a los jueces y que ellos mismos se autoimponen)”.<sup>15</sup>

Coincidimos en que uno de los primeros planteos sobre el tema es el vinculado a si es posible exigir a los jueces mayores obligaciones y deberes que al resto de los integrantes de la comunidad; interrogante que remite a las dimensiones de la ética y a los cuestionamientos acerca de si existe incompatibilidad entre ser un buen juez y una mala persona,<sup>16</sup> aspectos cuya relevancia en el marco del actual Estado de Derecho merecen ser tratados con profundidad.

Si bien, como advertimos al inicio, no es el objeto del presente trabajo ahondar en dicho contexto, no podemos dejar de mencionar que la condición de magistrado tiñe todos y cada uno de sus actos y elecciones, de forma tal que, como señala Del Carril, la opción de ejercer tal función se transforma en un aspecto constitutivo de su propia in-

---

13. Vigo Rodolfo, Luis (h), “Ética de la Magistratura Judicial”, en *La función judicial*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1981, pp. 59-70.

14. *Ibíd.*

15. Douglas Price, Jorge Eduardo, “Problemas de la ética judicial”, en *Ética e Independencia del Poder Judicial (Sesiones de Jueces de Segunda Instancia de los Tribunales de las Provincias Argentinas)*, *op. cit.*, pp. 35-68.

16. Del Carril, Enrique H., “Magistratura, ética y constitución”, en *Ética de las profesiones jurídicas: Abogados, jueces y notarios*, *op. cit.*, pp. 98-108.

dividualidad y, por ello, pesará en sus elecciones futuras y cualificará la condición de moral (o no) de sus actos.<sup>17</sup>

Respecto de los principios propios de la función en el contexto de la ética judicial, es ilustrativo el Código Modelo Iberoamericano del año 2006, que incluye a la independencia, imparcialidad, motivación (de las decisiones), conocimiento y capacitación, justicia y equidad, responsabilidad institucional, cortesía, integridad, transparencia, secreto profesional, prudencia, diligencia, honestidad profesional.

Otros instrumentos internacionales incluyen principios similares (Estatuto Universal del Juez –1999–, Estatuto del Juez Iberoamericano –2001–, Principios de Bangalore sobre la conducta judicial –2002–).

Ahora bien, es interesante el debate surgido a partir de la necesidad –o no– de sancionar códigos de ética judicial.

A favor de su dictado, se citan los fundamentos de los autores intelectuales del proyecto de Código de Ética sancionado por la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe (Proyecto de Código de Ética Judicial. Expte. N° 1643/00. Fdo.: Gutiérrez, Falistocco, Gastaldi, Netri, Spuler, Vigo, Bof, Bordas –secretario–), quienes advertían que dicha norma: 1) podía aportar a la dilucidación de dudas respecto al comportamiento judicial y llevar claridad a situaciones confusas; 2) avala comportamientos que no se mostrarán como “arbitrarios o disponibles sino como indicados o prescriptos”; 3) a través de él es posible distinguir “entre buenos y malos jueces según que se ajusten o no a esos parámetros que constituyen el parámetro del buen o mejor juez”; 4) potencia la legitimidad del Poder Judicial pues exige comportamientos que la sociedad reclama; 5) permite fortalecer a las voluntades débiles o desorientadas, al dotarlos “del impulso de la amenaza ética (v. gr.: el reclamo de afabilidad en el trato a los justiciables)”<sup>18</sup> –Código de Ética, para Magistrados y Jueces del Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe (Argentina), Prólogo–.

Sin embargo, una de las objeciones a la sanción de códigos es aquella que considera peligroso, para la independencia del Poder Judicial, estandarizar las conductas éticas. En esa línea se entiende que los jueces están sometidos al Derecho y a la ley, y que solo esta los

---

17. *Ibidem*.

18. Douglas Price, Jorge Eduardo, “Aproximación conceptual...”, *op. cit.*, pp. 32-33.



obliga. A ello se rebate que su dictado produce el efecto contrario al mencionado, ya que afianzan aquel principio y contribuyen a defenderlo y consolidarlo.<sup>19</sup>

También se critica su real eficacia como método de evaluación de la conducta de los jueces, enfoque al que se opone el argumento de que, si bien nada puede garantizar que aquellos se comporten de modo éticamente correcto –por el solo hecho de que exista un código de ética– en función del principio de que los jueces no solo deben ser buenas personas sino también parecer tales, un código puede ayudar al menos a este segundo aspecto. Además, se entiende que la codificación obliga a un comportamiento disciplinado y a una relación abierta y sincera de los jueces con el tema. Asimismo, un código de ética para magistrados puede tener legitimidad, al facilitar a los jueces la reflexión sobre su trabajo –que no siempre es de carácter estrictamente jurídico–, y ayudar a despejar dudas sobre el comportamiento en el ejercicio de su cargo.<sup>20</sup>

Otro de los aspectos conflictivos está dado por quiénes son competentes para dictar los Códigos: ¿los máximos órganos de los poderes judiciales o las Legislaturas?

A nuestro entender, la elaboración corresponde al propio Poder Judicial, sin perjuicio de la participación, en su preparación y redacción, de las asociaciones y los colegios profesionales más representativos vinculados a la función, como ha sucedido con los Códigos de las provincias argentinas.

En tal sentido, una forma de asegurar independencia judicial es que los mismos destinatarios proyecten y sancionen esas normas; es un instrumento de autorregulación.<sup>21</sup>

Ejemplos de tal enfoque son los Códigos de Ética de las provincias argentinas (Santa Fe, Córdoba, Corrientes, Formosa y Santiago del Estero), que fueron dictados por los respectivos Tribunales Superiores de Justicia.

---

19. Roos, Stefanie R. - Woischnik, Jan, *Códigos de Ética Judicial. Un estudio de derecho comparado con recomendaciones para los países latinoamericanos*, Fundación Konrad-Adenauer, Oficina Uruguay, 2005, pp. 44-48.

20. *Ibidem* (con remisión a los criterios expuestos por Armando S. Andruet, nota 134).

21. *Ibidem*, pp. 49-50.

Respecto del Código de la Provincia de Santa Fe, como se indicó, su Corte Suprema de Justicia constituyó una Comisión Redactora del Proyecto (formada por abogados, académicos *full time*, jueces jubilados y también en actividad), que a su vez encomendó a uno de los integrantes de la Corte, el Dr. Rodolfo Vigo, y al Dr. Norberto Iturralde la elaboración de un borrador. Aprobado el texto del proyecto fue sometido a consideración de diversas instituciones: Colegio de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial, y Colegios de Abogados de las cinco Circunscripciones Judiciales de la provincia, quienes formularon algunas observaciones que fueron recogidas por la Comisión.

Dicho Código (2002), se define como un código ético, no jurídico, evitándose reiterar diferentes deberes, prohibiciones y exigencias ya contemplados en el Derecho.

Es lo que se denomina “Eticidad y no juridicismo”. “Es que a la ética, a diferencia del derecho (...) no le basta con la mera conducta externa objetiva, sino que ella se dirige prioritariamente a la intención del agente, procurando que haya una adhesión libre y convencida a la exigencia ética que se trate”.<sup>22</sup>

En esa normativa, se incluye la nómina de deberes, prohibiciones y exigencias, que se dirigen a: 1) las relaciones del juez con las partes y sus defensores; 2) las relaciones del juez con la sociedad en su conjunto; y 3) los vínculos que se refieren a sus obligaciones para con el propio Poder Judicial.

El Código de la Provincia de Córdoba, de 2003, también tuvo origen en el proyecto elaborado por una Comisión designada por el Tribunal Superior, integrada por representantes del Poder Judicial de la provincia, el Colegio de Abogados de Córdoba y la Asociación de Magistrados y Funcionarios Judiciales y la Federación de Colegios de Abogados de la provincia.

El primer principio que contempla indica, a nuestro entender, el espíritu de la norma y la importancia que reviste la función judicial en el desarrollo de las sociedades. Expresa: “1.1: Los ciudadanos merecen someter sus controversias a jueces confiables, entendiéndose por tales a aquellos conocidos por su dedicación a la magistratura como servicio, su contracción a la labor judicial, el criterio propio en las

---

22. Ver Prólogo al Código, a cargo del Dr. Rodolfo Vigo ([www.justiciasantafe.gov.ar](http://www.justiciasantafe.gov.ar)).

apreciaciones, su diligencia, prudencia, sensibilidad y probidad tanto en las decisiones y acciones, la moderación en las pasiones, un trato medido y afable con los justiciables, su honorabilidad en la vida pública y privada, y una acentuada vocación por el estudio, la actualización y el perfeccionamiento profesional”.

Las reglas de conducta se enmarcan en principios identificados como: a) confiabilidad basada en la diligencia, prudencia, sensibilidad y probidad; b) independencia e imparcialidad; c) comportamiento ejemplar; d) carácter ético y no disciplinario del Código.

En ese marco define reglas funcionales y sociales, exigibles a quienes se desempeñan como magistrados y funcionarios judiciales, en la medida de su concurrencia a la prestación de ese servicio de justicia.

Una referencia interesante es la relacionada con las medidas correctivas, las que se limitan a las recomendaciones por actos de inobservancia de las reglas fijadas; ellas son: “1) Simple Recomendación, 2) Recomendación con elevación al Tribunal Superior de Justicia, a los efectos de su ponderación y resolución en el marco de las facultades constitucionalmente asignadas”.

Asimismo, y a fin de responder consultas éticas de los magistrados y funcionarios, intervenir en las denuncias y aplicar aquellas recomendaciones deontológicas, se crea el Tribunal de Ética Judicial, que funciona en el ámbito del Poder Judicial, integrado por cinco miembros, designados por el Tribunal Superior de Justicia, a propuesta de las Instituciones que los representan: un magistrado propuesto por el Tribunal Superior, dos magistrados y dos abogados de la matrícula.

En el año 2007 se creó la Oficina de Ética Judicial, como apoyo del Tribunal Superior (Acuerdos 916, 953 y 965).

El Código de Ética Judicial para Magistrados, Funcionarios y Empleados del Poder Judicial de la Provincia de Corrientes fue aprobado por el Superior Tribunal de Justicia de la provincia en el año 1998. Su ámbito de aplicación lo constituyen magistrados, funcionarios y empleados del Poder Judicial. Su objetivo es “normar un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables sin excepción a todas las personas físicas enumeradas con anterioridad con la finalidad de lograr la consolidación de los principios que conforman el sistema democrático de gobierno afianzando la Justicia”.

El Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Formosa aprobó, en abril de 1998, su Código de Ética, que consta de 8 artículos. El principio general incluido en su primer artículo es el deber de “mantener y defender en todo momento y lugar la integridad y la independencia del Poder Judicial”. El artículo 2 establece conductas prohibidas a los magistrados, con el fin de preservar su imagen pública y generar confianza, así como reforzar el concepto de integridad e independencia. Los tres valores fundamentales que configuran principios rectores son la imparcialidad, la dedicación y la diligencia (artículo 3). El artículo 8 crea un Consejo Consultivo sobre Ética con facultades para asesorar o evacuar consultas a aquellos magistrados o funcionarios sobre la interpretación de normas de este Código, o cuando se encuentran ante la disyuntiva de adoptar o no determinada conducta que pueda ser reprochable éticamente. Se trata de una consulta reservada. El Consejo no tiene facultades sancionatorias.

Por último, el texto del Código de Santiago del Estero es similar al adoptado por el Superior Tribunal de Justicia de Formosa.

## 5. LA LEY N° 4895 CABA Y SU APLICACIÓN AL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

La ley vino a responder a la tendencia generalizada de establecer exigencias éticas con independencia del régimen disciplinario que corresponda aplicar a los funcionarios.

Esta norma, al igual que la ley nacional (Ley N° 25188), sigue los lineamientos de las Convenciones Interamericanas y de las Naciones Unidas contra la Corrupción, incorporando una noción amplia de función pública, con todas las modalidades de empleo público que se desarrollan en sus poderes, comunas, organismos, entes de control, de seguridad social, empresas y sociedades del Estado en sus diversas formas, y organizaciones en las que tenga participación en el capital o dirección (artículo 2).

De forma similar, en la definición de funcionario público aplica un criterio omnicompreensivo, abarcando todos los niveles y jerarquías, las formas de ingresos, y los ámbitos de trabajo, incluyendo expresamente “a todos los magistrados, legisladores, funcionarios y empleados del

Gobierno de la Ciudad” (artículo 3). Respecto del régimen de incompatibilidades y conflictos de intereses, enumera a todos los empleados y funcionarios sujetos a esas reglas (artículo 6).

Los deberes y pautas de comportamiento ético se ajustan a los parámetros conocidos para este tipo de normas.

En cuanto al régimen de declaraciones juradas patrimoniales –Capítulo V– se destaca la obligación de su presentación al momento de ingresar y cesar en los cargos, y anualmente.

Las declaraciones de alta y cese se presentan dentro de los sesenta (60) días hábiles desde la asunción o fecha de cesación del cargo. La anual, ha de ser presentada antes del 1° de julio de cada año, con la información correspondiente al 31 de diciembre del año anterior.

Existen básicamente dos tipos, la llamada pública, cuyo contenido está descrito en el artículo 16, y la confidencial, exenta de publicidad, que contendrá los datos del artículo 20.

En cuanto a la publicidad, el artículo 19 remite a la Ley N° 104, aun cuando expresamente señala que la información a brindarse “se limitará a la enunciación y enumeración de los bienes que componen el patrimonio declarado”. Por otra parte, la nómina de funcionarios, tanto los que cumplieron como quienes no, debe ser publicada en la página web del Gobierno de la CABA y en el Boletín Oficial (artículo 18).

Los procedimientos de recepción, registro e intimaciones se encuentran contemplados en los artículos 21 y 22.

El legislador ha obligado a los tres poderes de la Ciudad a designar una Autoridad de Aplicación para que ejerza las competencias de la ley, sin perjuicio de la reglamentación que corresponda en cada caso (Capítulo VI).

Dos cuestiones relevantes en cuanto a dicho funcionario. La primera es que debe ser designado mediante concurso público de oposición y antecedentes; la segunda es la exigencia de idoneidad en temas jurídicos, económicos, contables, financieros, de control o de gestión, vinculados al Sector Público, fijándose los sujetos que no pueden ser designados en tal carácter. Su mandato es de cuatro (4) años (son designados por una sola vez), pueden ser removidos por comisión de delito o causal de negligencia grave en el desempeño de sus funciones y tienen las mismas incompatibilidades, inhabilidades e inmunidades que los Diputados y Diputadas.

Sus funciones están enumeradas en el artículo 29 y pueden resumirse en:

1. procedimentales (artículos 21, 22 y 29, incs. a, b, d, l);
2. de registro y publicidad (artículos 18 y 29, incs. c, e, h, n);
3. de asesoramiento (artículo 29, inc. g);
4. de regulación interna (artículo 29, inc. m);
5. de capacitación (artículo 29, inc. j);
6. de presentación de denuncias (artículo 29, inc. f).

El incumplimiento de las obligaciones fijadas en la ley hace pasible al sujeto de las sanciones que le correspondan según su régimen. El cese o renuncia al cargo de quien estuviere investigado, no hace cesar la continuidad de las actuaciones (Capítulo VIII).

Complementariamente, para el control de las situaciones de incompatibilidad y conflictos de intereses, se cuenta con dos tipos de declaraciones diferentes (artículos 10 y 17), en las cuales los obligados deben declarar cualquier otra actividad, empleo o función que desempeñen los funcionarios y los antecedentes laborales y profesionales de los dos últimos años, rentados o no.

La ley, en cuanto al sistema de las declaraciones juradas, ha sido reglamentada por el Consejo de la Magistratura y el Tribunal Superior de Justicia,<sup>23</sup> separadamente.

De acuerdo al artículo 107 de la Constitución, el Poder Judicial está integrado por “el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Magistratura, los demás tribunales que la ley establezca y el Ministerio Público”.

Respecto del Consejo de la Magistratura, cabe indicar que dentro de sus funciones (artículo 116) se encuentran las de: “3. Dictar los reglamentos internos del Poder Judicial. 4. Ejercer facultades disciplinarias respecto de los magistrados. 5. Reglamentar el nombramiento, la remoción y el régimen disciplinario de los funcionarios y empleados, previendo un sistema de concursos con intervención de los jueces, en todos los casos. (...) 7. Recibir las denuncias contra los jueces y los integrantes del Ministerio Público. 8. Decidir la apertura del procedimien-

---

23. El régimen del Tribunal Superior de Justicia (Acordada 36/2014 del 10 de septiembre de 2014) comprende a los magistrados y funcionarios que allí se desempeñan a partir de la categoría 6.3.

to de remoción de magistrados, formulando la acusación correspondiente ante el Jurado de Enjuiciamiento”.<sup>24</sup>

En cuanto a la regulación de la ley de ética, el Consejo de la Magistratura, por Resolución CM N° 67/14, aprobó los Reglamentos Transitorios de Declaraciones Juradas Patrimoniales, Incompatibilidades e Inhabilidades, y de organización y funcionamiento básico de la Autoridad de Aplicación.

Posteriormente, por Resolución CM N° 87/14 se instrumentaron los formularios transitorios de tales declaraciones y sus instructivos.

Se encuentran incluidos, en tales disposiciones, los funcionarios descriptos en la Resolución 514/12, artículo 1, 1.1: “los Secretarios Judiciales, Secretarios Letrados, Secretarios de Primera Instancia, Secretarios Coadyuvantes, Secretarios Administrativos, Prosecretarios Jefes, Prosecretarios Coadyuvantes y Prosecretarios Administrativos (...) Artículo 27. Nivel o Categorías de Personal. El escalafón de personal del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dispondrá del siguiente agrupamiento general: 27.1 Funcionarios: Corresponde a tareas y funciones de conducción, planeamiento, organización y control asignadas legal y/o reglamentariamente”.

## 6. REFLEXIONES FINALES

Conforme consideramos al inicio, debe distinguirse la modalidad de regulación de la ética judicial a través de códigos especiales aplicables a esa función estatal, de la basada en una norma general reguladora de comportamientos debidos y prohibidos para todos los funcionarios públicos. En este caso, suelen incluirse los regímenes de presentación de declaraciones juradas patrimoniales.

Es indudable que se está frente a dos sistemas que apuntan a objetivos y destinatarios diversos, pero que son totalmente compatibles

---

24. La Ley N° 31 –texto conforme al artículo 1 de la Ley N° 4890– instituye al Consejo como “un órgano permanente de selección de magistrados, gobierno y administración del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con la función de asegurar su independencia, garantizar la eficaz prestación del servicio de administración de justicia, promover el óptimo nivel de sus integrantes, y lograr la satisfacción de las demandas sociales sobre la función jurisdiccional del Estado”.

entre sí, con lo cual pueden coexistir sin que ello afecte los principios y el funcionamiento del Poder Judicial.

Sin entrar a reflexionar acerca de las bondades de uno u otro, nos interesa destacar el consenso que existe acerca de que los comportamientos que se demandan de los jueces no son exigidos a otros funcionarios o a los ciudadanos. Esta particularidad es esencial para comprender la relación de confianza entre estos y el Poder Judicial.

En este punto, se comprueba que, en los últimos tiempos, la medición de los niveles de tal confianza<sup>25</sup> muestra vaivenes que marcan la crítica (positiva o negativa) del rol que los jueces cumplen en el actual Estado democrático, pues la sociedad deposita en ellos expectativas y esperanzas relacionadas con la satisfacción de sus derechos.

Aquellos hace tiempo que no están exentos de la evaluación social; el ciudadano ha comenzado a exigir, cuestionar, interesarse por la forma en que ejercen sus funciones, más allá de los conflictos individuales que ventilen ante ellos. Los Códigos de ética, dictados por sus destinatarios, constituyen una herramienta útil para enmarcar esta realidad.

Se trata, en definitiva –vinculado estrictamente a la ética judicial–, de recordar los términos del artículo 1 de la Ley N° 7 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: “La justicia emana del pueblo y se administra en su nombre por los Jueces y Juezas del Poder Judicial de la Ciudad, quienes son independientes, inamovibles, responsables y están sometidos únicamente a la Constitución Nacional, la Constitución de la Ciudad y al imperio de la ley”.

---

25. Ver el Índice de Confianza en la Justicia (ICJ), que mide la evolución de la opinión pública respecto de la administración de Justicia en la Argentina, en: [www.foresjusticia.org.ar](http://www.foresjusticia.org.ar)



# EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA DESDE LA PERSPECTIVA DE UN FUNCIONARIO JURISDICCIONAL

## CONSEJO DE LA MAGISTRATURA: UNA INSTITUCIÓN EFICAZ

Por María Gabriela Juanatey\*

### 1. INTRODUCCIÓN

Estamos frente a un novedoso instituto de carácter constitucional, el Consejo de la Magistratura, cuya incorporación a nuestro Derecho positivo es reciente, desde la reforma constitucional del año 1994. Resulta interesante efectuar una suerte de balance de dicha incorporación en orden a reflexionar sobre su utilidad, eficacia y resultados, transcurridos 21 años de su instauración. Esto nos lleva a pensar acerca de si ello fue positivo o no, en este caso desde la perspectiva de quien integra el Poder Judicial local en carácter de funcionaria jurisdiccional; es decir, teniendo en cuenta que la actividad de jueces y funcionarios y demás integrantes del Poder Judicial está dirigida a asegurar una correcta y adecuada prestación del servicio de justicia y de cómo la instrumentación del órgano Consejo permitió o no lograr esos objetivos.

Según se ha visto, del artículo 114 de la Constitución Nacional (CN) surge como finalidad principal del Consejo de la Magistratura de la Nación la de seleccionar magistrados y la de administrar el Poder Judicial. Desde la perspectiva antedicha resulta interesante recordar el inciso 6 del citado artículo, que al enumerar las atribuciones de dicho órgano establece la de “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”.

---

\* Abogada, especialista en Administración de Justicia (Universidad de Buenos Aires), Secretaria Judicial del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Esta función, atribuida al organismo en estudio, nos permitirá abordar el presente análisis, toda vez que por el hecho de tener la facultad de dictar reglamentaciones organizativas del Poder Judicial, traduce una novedad orgánica e institucional con respecto a la situación existente antes de la creación del Consejo. A través de ello se sientan las bases de la regulación de la organización judicial en pos de la prestación de un adecuado servicio de justicia, que es el fin último del Poder Judicial en un Estado de Derecho.

Se puede afirmar que son dos los principales objetivos de la reforma de 1994 al incorporar al Consejo de la Magistratura: designar y remover jueces de modo más transparente que como se venía haciendo hasta ese momento (conforme surge de los incisos 1, 2, 4 y 5 del artículo 114 y artículo 115) y administrar los recursos asignados a la administración de justicia ejecutando el presupuesto que la ley le asigne, y dictar las reglamentaciones para el funcionamiento del Poder Judicial (conforme incisos 3 y 6 del artículo 114). Por eso, como veremos más adelante, algunos juristas han entendido que se ha creado un “mega consejo” con amplísimas facultades de administración, reglamentación y disciplinarias con la intención de remover las sospechas instaladas en la opinión pública sobre la poca transparencia de la designación de jueces y de la actuación del Poder Judicial.

## 2. ROL CONSTITUCIONAL. EL SISTEMA DE EQUILIBRIO DE PODERES: ASEGURAR LA INDEPENDENCIA DE LOS JUECES

Resulta adecuado memorar que al dictarse la reforma constitucional se generaron algunos interrogantes en relación al juego del artículo 113 CN, que prescribe que es la Corte Suprema quien dictará su reglamento interior y nombrará a sus empleados, con el inciso 6 del artículo 114 CN, ya que el artículo 113 CN limita la función de Superintendencia de la Corte Suprema a los funcionarios y empleados de ese tribunal únicamente, y que el artículo 114 insta un Consejo de la Magistratura que sea regulado por una ley especial sancionada por mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara del Poder Legislativo, órgano que tendrá a su cargo la selección de magistrados y la administración del Poder Judicial. En lo que aquí interesa nos detendremos en

el inciso 6 de dicho artículo, que establece como atribución la de dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial. Es decir que se habla de amplias facultades del Consejo en cuanto a la Superintendencia –reglamentos internos del Poder Judicial–, a fin de asegurar la independencia judicial y la eficaz prestación del servicio de justicia. Esa interpretación normativa no fue entendida de ese modo por la Corte Suprema en un principio.

En efecto, la primera *desavenencia institucional* –y con ello el primer conflicto que daría la pauta de las dificultades que trajo la incorporación del organismo– entre la Corte Suprema y el Consejo de la Magistratura se suscitó en tanto ambos organismos reivindicaron lo que consideraron que eran sus atribuciones constitucionales en materia de superintendencia, dando origen a que en un principio se enfrentaran ambas instituciones.

En efecto, el Máximo Tribunal mediante la Acordada 16/99, dispuso delegar las facultades de superintendencia sobre su propio personal en el Consejo de la Magistratura, delegación que a criterio de este resulta imposible porque es una facultad originaria y exclusiva del Consejo. Ello llevó a que la Corte Suprema declarara la invalidez de la Resolución 6/00 CM y al Consejo, a insistir en su postura acerca de sus atribuciones derivadas del artículo 114 inciso 6 de la CN y de los artículos 7, inciso 2, y 30 de la Ley N° 24937 (Texto Ordenado de la Ley N° 24937 por Decreto N° 816/99 - Boletín Oficial del 30-7-99), que precisamente consagran la atribución del plenario del Consejo de la Magistratura en cuanto a “dictar los reglamentos que sean necesarios para ejercer las facultades que le atribuye la Constitución Nacional y esta ley a fin de garantizar una eficaz prestación del servicio de administración de justicia” y a que “Las disposiciones reglamentarias vinculadas con el Poder Judicial, continuarán en vigencia mientras no sean modificadas por el Consejo de la Magistratura”, respectivamente.

Sin embargo, este primer escollo vinculado con la organización y regulación del funcionamiento del Poder Judicial pudo encontrar un cauce de solución por la previsión de la ley regulatoria del Consejo de la Magistratura, a criterio de la Dra. Gelli, en tanto dispuso que este ór-

gano fuese presidido por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (conforme artículos 2.1 y 10 de la Ley N° 24937).<sup>1</sup>

Es que lo más significativo de la incorporación al sistema positivo argentino de este instituto es determinar o establecer qué lugar ocupa el Consejo en el esquema de división de poderes que nos rige, y la finalidad consagrada constitucionalmente atribuida al Consejo de asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación del servicio de justicia. Ello por cuanto, según cuál sea la posición adoptada, habrá consecuencias en cuanto a las relaciones de ese órgano con los jueces y, en función de ese vínculo, las atribuciones que por orden legislativa le han sido conferidas. Ello, en tanto, tal como son descriptas dichas atribuciones por la constitución reformada y por la Ley N° 24937 y sus modificaciones, reglamentarias del funcionamiento del Consejo, se hace permanente referencia a la independencia del Poder Judicial y a la adecuada prestación del servicio de justicia, pudiendo concluir que ambas cuestiones van de la mano. Es decir que las facultades de dictar el reglamento interno y nombrar a sus empleados que el artículo 113 atribuye a la Corte Suprema de Justicia se limita a la Corte, y las demás atribuciones reglamentarias, de selección y remoción de integrantes del resto del Poder Judicial, le pertenece al Consejo. Desde ese punto de vista podemos reflexionar sobre la incidencia de la creación del Consejo en relación a la prestación del servicio de justicia en general.

En cuanto a los antecedentes de la inclusión del Consejo de la Magistratura, se ha dicho en doctrina que en un primer momento la tradición jurídica argentina veía con desconfianza a esta institución por desconocerla y porque su origen proviene de los sistemas judiciales de Europa Continental y no del norteamericano, del cual se habían tomado los modelos que dieron origen al constitucionalismo en nuestro país. Así se ha dicho que en los sistemas que siguen el modelo norteamericano, el Poder Judicial se autoadministra, ejerce facultades disciplinarias sobre sus integrantes y dirige su formación. Con la incorporación del Consejo de la Magistratura tal como fue diseñado en el artículo 114, esas funciones pasan a ser ejercidas por un órgano que

---

1. Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina, Comentada y Concordada*, Buenos Aires, La Ley, 3<sup>ra</sup> edición ampliada y actualizada, 2008, p. 929.

está inserto en el Poder Judicial, pero no forma parte de su estructura ordinaria, y muchos de cuyos integrantes provienen de otros poderes.

El Consejo es un órgano del Poder Judicial, no solo por la ubicación en el diseño de la Constitución, sino también porque es definido como “un órgano permanente del Poder Judicial de la Nación que ejerce la competencia prevista en el artículo 114 de la Constitución Nacional de acuerdo a la forma representativa, republicana y federal que la Nación Argentina” (...) (conf. artículo 1 de la Ley N° 24937). De acuerdo a este concepto –que se realiza por reenvío de la constitución a la ley reglamentaria– entre sus competencias se encuentran las de auxiliar, colaborar, controlar o garantizar, ya sea a través del proceso de selección, acusación o remoción, en el manejo de la potestad disciplinaria respecto de los magistrados inferiores y fundamentalmente, a través del ejercicio de la potestad de dictar reglamentos relativos a la organización judicial nacional que propendan a garantizar la independencia de los jueces y la eficiencia del servicio de justicia. Con ello se puede afirmar que ambos organismos –Corte Suprema de Justicia y Consejo de la Magistratura– con funciones diferentes coexisten en el actual Poder Judicial. El vértice del Poder Judicial de la Nación continúa siendo la Corte Suprema como máximo órgano jurisdiccional, que tiene a su cargo el control de constitucionalidad de las leyes y de los actos de gobierno. Y, por otro lado, la inserción del Consejo de la Magistratura en el sistema judicial argentino puede ser entendida como un modo de fortalecer al Poder Judicial a través de las distintas funciones que el artículo 114 CN le otorga al Consejo. Especialmente, teniendo en cuenta que antes de la reforma constitucional la principal crítica que se hacía era la falta de legitimidad de los magistrados con facultades de administración del Poder Judicial en el marco de un Estado de Derecho en el que la independencia judicial constituye el pilar básico. Se ha afirmado en doctrina que “con la inclusión del Consejo de la Magistratura dentro de la estructura del Poder Judicial de la Nación, la reforma constitucional recurrió a la consagración de un órgano eminentemente técnico, de compo-

ción plural, a fin de enfrentar la crisis por la que atraviesa el sistema judicial argentino”.<sup>2</sup>

En palabras del Dr. Sagüés: “el flamante Consejo era, en comparación a otros vigentes en el derecho comparado, un ‘super Consejo’. Operaría como filtro para designar y ascender a futuros jueces, mediante concursos públicos y elaboración de ternas vinculantes para el Poder Ejecutivo (artículo 114, incs. 1 y 2). Solamente los jueces de la Corte Suprema no pasaban tal prueba, ya que su nombramiento quedaba en el exclusivo coto político de caza del Presidente y del Senado). Pero además, e interpretado literalmente, el Consejo se convertía en el órgano de gobierno de la Judicatura federal, ya que administraría los recursos y ejecutaría el presupuesto de ella (artículo 114, inc. 2, a la par que ejercería facultades disciplinarias ‘sobre magistrados’ (artículo 114, inc. 3, la letra constitucional, llamativamente, sin hacer excepciones, no eximía de ese contralor a nadie, ni siquiera a los jueces de la Corte), decidía la apertura del procedimiento de remoción de jueces, con facultad para ordenar incluso su suspensión (artículo 114, inc. 4), y por si todo lo dicho fuera poco, también asumía constitucionalmente roles materialmente legisferantes: dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial, necesarios –enseña la poco cumplida letra de la Constitución– para asegurar la independencia de los magistrados y la eficaz prestación de los servicios de justicia (artículo 114, inc. 5)”.<sup>3</sup>

Se consagraba así un Poder Judicial encabezado por la Corte Suprema de Justicia y tribunales inferiores a cargo de dictar justicia y un órgano Consejo integrado por diferentes estratos de la sociedad y del ámbito judicial, legislativo y académico, cuya función sería de administración y no de jurisdicción.

---

2. Garrote, Ángel Fermín, “Inserción institucional del Consejo de la Magistratura en el Poder Judicial y relaciones con la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, en *Jornadas Internacionales sobre el Consejo de la Magistratura de Buenos Aires*, Buenos Aires, La Ley, septiembre de 1999, p. 47.

3. Sagüés, Néstor P., “A 20 años de la Reforma de 1994: una fórmula constitucional sibilina”, publicado en: *Suplemento Constitucional*, La Ley, 2014 (octubre), 02/10/2014, 158 - La Ley 2014-E, cita online: AR/DOC/3155/2014.

### 3. ORIGEN DE LA INSTITUCIÓN EN OTRAS LEGISLACIONES

En referencia a los orígenes históricos del instituto bajo análisis, hemos visto que se tomaron modelos provenientes del derecho europeo continental concretados en la posguerra, como modo de asegurar un modelo republicano regido por el sistema de equilibrio de poderes del Estado.

En ese orden, cabe señalar que el Consejo de la Magistratura surge en Italia con la Ley Orlando de 1907, y luego es receptado en Portugal en el año 1912, si bien hay quienes señalan que en Francia hacia 1883 ya se encuentran antecedentes de esta institución. A partir de la segunda posguerra mundial, el Consejo de la Magistratura es incorporado al texto constitucional en Francia (cfr. Constituciones de los años 1946 y 1958) y en Italia (cfr. artículo 104 de la Constitución de 1947), y se expande luego hacia otros países: Turquía (1961), Grecia (1975), España (1978), etc.

Por ejemplo, en el proceso constitucional italiano de fines de los 40, por un lado la insuprimible exigencia de asegurar el máximo de independencia posible a la Magistratura y, en particular a cada juez individualmente considerado, para garantizar el libre ejercicio de las funciones (en el interés de los ciudadanos y no como privilegio singular) y, por el otro, el disponer de un órgano específico que asegurase la consecución de tales fines, atribuyéndole a propósito determinadas competencias (en materia de promociones, providencias disciplinarias, etc.) fueron recibidos en el texto de la constitución italiana en los artículos 104 y 105, referidos al Consejo Superior de la Magistratura.<sup>4</sup>

Cuando en 1994 la CN argentina incorpora el Consejo de la Magistratura, había otros cinco países latinoamericanos que ya lo habían establecido con distintas denominaciones y en diferentes épocas, a saber: 1) Venezuela, Consejo de la Magistratura, cfr. artículo 217 de la Constitución de 1961, luego reformada en 1973 y 1983; 2) Colombia, Consejo Superior de la Judicatura, cfr. artículos 254 a 257 de la Constitución de 1991; 3) El Salvador, Consejo Nacional de la Judicatura, cfr. artículo 187 de la Constitución de 1983 con las reformas de 1991 y 1992;

---

4. Teresi, Renato, "La reforma del consiglio Superiore della Magistratura", Edizione Scientifiche Italiane, Napoli, 1994, p. 10, en Bielsa, Rafael A. y Lozano, Luis Francisco, *Las Atribuciones del Consejo de la Magistratura (Extensión y límites)*, La Ley 1994-E, 1103, cita online AR/DOC/15147/2001.

4) Perú, Consejo Nacional de la Magistratura, cfr. artículos 245 a 249 de la Constitución de 1979; y 5) Paraguay, Consejo Nacional de la Magistratura, cfr. artículos 262 a 264 de la Constitución de 1992.

En la Argentina existían algunos antecedentes previos a 1994. Fue la Provincia del Chaco la primera que lo incorporó en su Constitución de 1957. A nivel nacional, a través del Decreto N° 1179/91, se creó una “Comisión Asesora de la Magistratura” integrada por siete miembros que representaban al Ministerio de Justicia, a la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia, a la Secretaría General de la Presidencia, a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional, al Colegio Público de Abogados de la Capital Federal y a la Federación Argentina del Colegio de Abogados. Los resultados de esta Comisión no fueron demasiado esperanzadores, ya que el excesivo predominio de los representantes del Poder Ejecutivo y el carácter no vinculante de sus decisiones provocó que en algunos casos el Presidente terminara nombrando como jueces a personas no incluidas en las listas elaboradas por esta Comisión.<sup>5</sup>

Es así que, luego de 60 años de historia constitucional, se han sucedido distintos ciclos constitucionales provinciales. De modo general, se puede señalar que cada diez o veinte años aproximadamente se han dado diversas olas de reforma de los textos constitucionales provinciales. En la mayoría de los casos existe un órgano que participa en el procedimiento de selección de los magistrados de las instancias inferiores, conocido comúnmente como Consejo de la Magistratura. Los miembros de las Cortes Supremas y Superiores Tribunales de Justicia provinciales generalmente tienen un modelo de selección y designación distinto al de los restantes jueces y en la gran mayoría de los casos mantienen la nominación exclusivamente política. Si bien el Consejo de la Magistratura es receptado por primera vez en la Constitución del Chaco de 1957, será a partir del retorno a la democracia en 1984, y fundamentalmente luego de la reforma constitucional de 1994, que el Consejo de la Magistratura se incorporó en la casi totalidad de las constituciones provinciales argentinas.

---

5. Santiago, Alfonso, *El Consejo de la Magistratura en el Derecho Constitucional provincial argentino. Un análisis comparativo*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, mayo 2013, Anticipo de “Anales” - Año LVIII, Segunda Época - Número 51, p. 9.



En esta somera y rápida mirada a la evolución de las reformas constitucionales en el Estado argentino se puede concluir que, luego de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, se ha generalizado la instauración de Consejos de la Magistratura en las constituciones provinciales. Ello significó incorporar a la estructura de los poderes judiciales locales una institución en principio ajena a su filiación norteamericana originaria; a su vez, los Consejos de la Magistratura provinciales, con la excepción del de la Ciudad de Buenos Aires, tienen funciones más acotadas y limitadas que las que el artículo 114 de la CN, en sus distintos incisos, le otorga al Consejo de la Magistratura de la Nación. Sus funciones están centradas principalmente en los procesos de selección de los magistrados judiciales inferiores. Asimismo, el 60% de los textos constitucionales provinciales define completamente la composición de los consejos de la magistratura. En las constituciones provinciales analizadas predomina una integración equilibrada en la representación de los distintos sectores, y en la mayoría de ellas los integrantes que no provienen de la elección popular son mayoritarios; en más de la mitad de las provincias los tres poderes intervienen en la designación de los magistrados judiciales.

Es de esperar que la continuidad del funcionamiento de los Consejos de la Magistratura provinciales contribuya gradualmente a la transparencia y seriedad de los procesos de selección de los magistrados provinciales inferiores.

En el marco de este proceso, en 1996 se dicta la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En ella también se prevé, en el título quinto que trata del Poder Judicial, en el capítulo tercero, la creación de un Consejo de la Magistratura (artículos 115 a 117 de la CCABA) y en el que también existe una norma de reenvío a una ley especial a efectos de organizar el Consejo de la Magistratura y la integración de los jurados de los concursos a través de la Ley de la CABA N° 31 y sus modificaciones. En todos los casos resulta deseable que junto a los cambios institucionales se produzca una mejora en la cultura y las conductas institucionales, siendo necesario proteger permanentemente a estas instituciones de los riesgos de la politización, la partidización y el corporativismo, de modo tal que no se distorsionen las finalidades que tuvieron los consti-

tuyentes y legisladores provinciales al momento de incorporarlas a los sistemas institucionales locales.<sup>6</sup>

La incorporación de los Consejos de la Magistratura fue gradual en todo el país, pero a partir de la reforma constitucional de 1994 se da un avance amplísimo en el enfoque de este tipo de instituto, según el cual, tanto de la letra de la Carta Magna como de las leyes reglamentarias posteriores, se desprenden las siguientes características fundamentales: que el Consejo forma parte del Poder Judicial, sin ser un órgano jurisdiccional, sino de superintendencia y de asistencia reglamentaria y administrativa para lograr el objetivo que tuvo el constituyente: asegurar la independencia del Poder Judicial.

Estimamos que ese fue el objetivo de la inclusión del Consejo como órgano constitucional, más allá de que algún sector de la doctrina entienda que en la realidad ello no se ha conseguido. En este sentido, tenemos que admitir que el Consejo de la Magistratura puede ser un instituto perfectible en orden a dotar de mayor transparencia y seriedad a la integración del Poder Judicial. Ese objetivo debería ser logrado a partir de un proceso de designación y remoción de jueces y magistrados despojados de toda influencia política y partidaria, lo que a nuestro entender requerirá de una madurez institucional que quizás es lo único que permitiría afirmar que el Consejo en sí ha logrado su cometido.

#### 4. EL MANDATO CONSTITUCIONAL: ASEGURAR LA EFICAZ PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE JUSTICIA

Desde el punto de vista no ya de la integración del Poder Judicial, sino de sus mecanismos de superintendencia, el otro aspecto que surge de la Constitución –tanto de la Nación como la de la CABA– es el análisis del Consejo de la Magistratura como órgano administrativo con facultades de organización administrativa y reglamentaria. Es este aspecto el que se vincula con el enfoque que preside este capítulo, en tanto es el que todos los magistrados y funcionarios de la jurisdicción deben aplicar todos los días para cumplir con el mandato consti-

---

6. Santiago, Alfonso, *op. cit.*, p.19.

tucional de brindar “una eficaz prestación de los servicios de justicia”, como lo señala el inciso 6 del artículo 114 de la CN.

En relación a las facultades administrativas que se atribuyen al Consejo en el artículo 114 inc. 3 CN, que incluyen la de administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia, se puede lograr más que nada –si ella va ejercida con criterio técnico y control adecuado– una distribución apropiada de los recursos enunciada como una de las razones de la reforma judicial de 1994. Ello se traduce en que “la reforma constitucional tendiente al logro de un mejor aprovechamiento de los recursos y a aliviar a los tribunales de las tareas administrativas favoreciendo su función propia de juzgar, será valiosa en tanto mediante la respectiva regulación no se impida aquella necesaria participación de los jueces –privándolos de una adecuada integración del Consejo de la Magistratura– y en cuanto se prevea una estructura y organización que aseguren la mejor ‘administración de los recursos’ y ‘ejecución del presupuesto’ con profesionales capacitados en la materia, y control suficiente, evitando que solo se concrete un traspaso de competencias sin garantía alguna de progreso”.<sup>7</sup>

Ha dicho la Doctora Jeanneret de Pérez Cortés que la finalidad de la reforma constitucional fue expresada en términos de una correcta prestación del servicio de justicia a fin de asegurar la independencia del Poder Judicial. En la versión taquigráfica de la 18ª reunión de la Convención Nacional Constituyente, 3ª Sesión Ordinaria, 27/7/94, p. 2219 y siguientes, se dice que “La reforma constitucional de 1994 en lo que atañe al Poder Judicial, ha sido justificada (...) en la necesidad de lograr –desde la Constitución– la recuperación de la confianza pública en su sistema institucional. En esa reunión de la Convención constituyente se ha hecho hincapié “en la existencia de una crisis judicial sintetizada en tres conceptos centrales: una crisis técnica, una crisis institucional –por la antigüedad de su diseño– y una crisis política, originada en la pérdida de confianza pública en quienes ejercen ciertas magistraturas, alguna de ellas importantes”. Ello se traducía en la necesidad a nivel constitucional de que se debía crear un Consejo de la Magistratura que

7. Jeanneret de Pérez Cortés, María, “El Consejo de la Magistratura, la independencia del Poder Judicial y la prestación del servicio de justicia”, *La Ley* 1993-E, 817, cita *online*: AR/DOC/11743/2001.

asegurara una mayor transparencia en la designación de los jueces, una mayor eficiencia en la remoción de los magistrados respecto de los cuales se acreditaran actos de inconducta, y una mayor confiabilidad en la administración de la cosa judicial, mientras los jueces desempeñaran su función específica, consistente en resolver casos contenciosos. Por lo tanto, ya en las reuniones de la Convención Constituyente se considera la institución Consejo de la Magistratura como una garantía de superación de una crisis que se venía dando en distintos aspectos en relación al rol del Poder Judicial: el institucional (rol de los jueces igual a administrar justicia pronunciando o dictando sentencia a fin de dirimir conflictos judicializados), el técnico (rol del personal administrativo idóneo para organizar la prestación del servicio) y el político (rol de la función de designar a los jueces lejos de toda influencia política que prescindiera de la idoneidad requerida para ser juez).

Ello tiene relación directa con una buena prestación del servicio de justicia y requiere del compromiso de jueces, funcionarios y empleados que intervengan en tal proceso a través del Consejo. Es decir que se atribuye al Consejo la facultad de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos económicos, del personal idóneo, de materiales y todo lo que hace a la tarea diaria de llevar a cabo la labor de un juzgado o cualquier oficina judicial. En este aspecto, el rol del funcionario que acompaña al magistrado es vital porque son los funcionarios quienes primero van a tomar contacto con la necesidad de tomar una decisión –que luego será elevada al Consejo– para corregir o complementar algún recurso que está faltando o que está fallando en su rendimiento, en el sentido amplio del concepto de “recursos”, efectuando una proyección de modo tal que los recursos puedan organizarse adecuadamente.

Hay otro enfoque de este tópico, relacionado con la eficacia como valor necesario para una adecuada administración de justicia en orden a lograr un más eficiente funcionamiento del Poder Judicial. A fin de su abordaje, es dable recordar una precisión terminológica que ha efectuado Rafael Bielsa en cuanto a distinguir *eficacia* y *eficiencia*. El primer concepto es atribuible al conjunto del sistema como aptitud de alcanzar los objetivos estratégicos fijados, y se define como la capacidad de adaptación que permite alcanzar los objetivos organizacionales. En cambio, la eficiencia de un sistema significa que opera, a igual-

dad de objetivos y de adaptación, con una capacidad de resolución más económica y eficaz.<sup>8</sup>

Nos detendremos en precisar qué entenderemos como “eficaz prestación del servicio de justicia”, que establece como objetivo del accionar del Consejo el artículo 114 inciso 6 de la CN. Nos parece que la necesidad constitucional de asegurar una eficaz prestación de justicia se relaciona con la necesidad de brindar un rápido acceso a la justicia, que involucra necesariamente el acceso a una justicia más expeditiva.

En tal sentido, y en relación a la composición del órgano Consejo, también está vinculada al valor eficacia. Recordamos que “La constitucionalización del valor eficacia de la tarea judicial, medida en función del tiempo de tramitación de las causas, resulta asimismo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, ratificado mediante Ley N° 23054), que posee ahora jerarquía constitucional por imperio de lo prescripto por el artículo 75 inc. 22 CN. En efecto, en su artículo 8 se expresa que: ‘toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial’. (...) Al diseñarse el Consejo de la Magistratura se valoró que tanto la tarea de asegurar la independencia de los jueces cuanto la de obtener un más eficaz servicio de justicia debía ser el resultado de los esfuerzos conjuntos de la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular –ejecutivo y legislativo–, de los jueces de todas las instancias, de los abogados de la matrícula federal. Así fue concretado el artículo 114 de la Constitución reformada, que señaló la necesidad de un adecuado equilibrio entre esas representaciones, y de otras personas del ámbito académico y científico. Se dejó librado a la ley complementaria determinar cómo debían balancearse esas representaciones, porque se entendió que era una cuestión contingente que podía variar según las épocas y sufrir las modificaciones que la práctica indicara como necesarias”.<sup>9</sup>

Es claro que se pretende instrumentar una adecuada prestación del servicio de justicia que está ordenada por mandato constitucional y

8. Bielsa, Rafael A., *Transformación del Derecho en Justicia*, Buenos Aires, La ley, 1993, p. 25.

9. García Lema, Alberto Manuel, “La eficacia en la administración de justicia como valor institucional”, en *Jornadas Internacionales sobre el Consejo de la Magistratura*, Buenos Aires, La Ley, septiembre de 1999, p. 69 y ss.

convencional internacional. Hemos observado que del citado artículo 114 y de su reglamentación surgen dos roles importantes para la buena prestación del servicio de justicia: la de administración del Poder Judicial que desempeña la Comisión de Administración y Financiera de fiscalización de la oficina de Administración, a cargo del Administrador General del Poder Judicial nombrado por el Plenario a propuesta del presidente del Consejo de la Magistratura (conf. Ley N° 24937 en la reglamentación del artículo 114 inciso 3), y la potestad reglamentaria. La atribución de dictar reglamentos para la administración y organización interna del Poder Judicial y los complementos de las leyes procesales junto con la administración del Poder Judicial que la CN acuerda al Consejo de la Magistratura pretenden asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación del servicio de justicia, lo cual exige que el organismo Consejo sea oído por el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Justicia, cuando se proyecten leyes de reforma judicial –por ejemplo de creación de juzgados– y, del mismo modo, cuando el Poder Legislativo en uso de la atribución conferida en el artículo 75 inc. 20 dispusiere el establecimiento de juzgados o tribunales inferiores, deberá oír al Consejo de la Magistratura para cumplir con el artículo 114 en cuanto a selección e integración de magistrados inferiores.<sup>10</sup> La CN ha dispuesto en los artículos 113 y 114 un diseño de actividad que deberá complementarse entre los tres poderes del Estado.

## 5. CONCLUSIONES

Hemos intentado analizar, a través de este trabajo, desde una postura crítica y desde la óptica de un funcionario jurisdiccional –en tanto en el desempeño de su función realiza actividades vinculadas a la eficaz prestación del servicio de justicia– la incidencia que tiene o debería tener el Consejo de la Magistratura en la actividad jurisdiccional. Ello en cuanto la relación entre los jueces y los secretarios judiciales está dada en teoría por las reglas procesales y la reglamentación interna y acordadas judiciales. En dicha normativa puede apreciarse un esquema de relación de cooperación entre jueces y magistrados y secretarios. Una relación de cooperación que se exterioriza en la tarea

10. Gelli, María Angélica, *op. cit.*, pp. 942-3.

cotidiana del tribunal a modo de ejemplo, el examen de escritos judiciales, la incorporación de estos a los respectivos expedientes, la certificación de documentación, la distribución de las tareas, la supervisión de la actuación del personal administrativo y subordinado, la búsqueda de antecedentes requeridos por el juez para resolver. Cuando se da la relación de intercambio y cooperación, se verifica entre el juez y el funcionario un esfuerzo armónico en beneficio de los litigantes y sus letrados. Desde ese lugar, resulta justificada la implementación constitucional de cuestiones que son muy cercanas al rol de los funcionarios jurisdiccionales y la regla específica que el artículo 114 CN otorga al Consejo de la Magistratura.

Resta finalmente preguntarnos si en estos 20 años de existencia, los objetivos de su creación se han logrado. Es deseable que así sea y, si no fuera así, nuestro propósito es revisar los orígenes del instituto, los fundamentos de la Convención Constituyente; en definitiva, el marco social, jurídico y político que generó la reforma constitucional en general y la creación del Consejo de la Magistratura, en particular, y corregir aquellos aspectos que no se hubieran cumplido.





# LA RELACIÓN JUECES - CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

Por Soledad Larrea\*

## 1. INTRODUCCIÓN

En la Ciudad de Buenos Aires, el diseño del Poder Judicial efectuado por los constituyentes locales parte de una sustancial diferencia con el federal.

En efecto, en tanto el artículo 108 de la CN sigue siendo claro en punto a que “El Poder Judicial de la Nación será ejercido por una Corte Suprema de Justicia y por los demás Tribunales inferiores que el Congreso estableciere en el territorio de la Nación”, la CCABA establece que “El Poder Judicial de la Ciudad lo integra el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Magistratura, los demás Tribunales que la ley establezca y el Ministerio Público”.

Surgen entonces dos diferencias sustanciales: a) en la Ciudad, el Ministerio Público es parte integrante del Poder Judicial –cuestión que es tratada en otros capítulos de esta obra–, y b) la titularidad del ejercicio del Poder Judicial local es compartida, de acuerdo a los órdenes de actividad que se desplieguen.

Este es uno de los aspectos a partir de los cuales intentaré efectuar algunas de las reflexiones.

El otro es que, contrariamente a lo ocurrido en el ámbito federal, la organización judicial local no tuvo que adaptarse a la aparición de un Consejo de la Magistratura, sino que el proceso fue el inverso.

---

\* Abogada por la Universidad de Buenos Aires (UBA, 1997). Especialista en Derecho Administrativo Económico (Pontificia Universidad Católica Argentina, 2001). Docente de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la UBA. Jueza de Primera Instancia del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA.

Los juzgados y cámaras porteños se crearon a partir de la gestión llevada adelante por un Consejo de la Magistratura preexistente y esto, por supuesto, tuvo sus consecuencias directas.

Era casi “faraónica” la tarea a emprender. No se trataba únicamente de designar nuevos jueces, sino que también había que brindar una infraestructura adecuada y coordinar el efectivo traspaso de competencias.

Este factor “constitutivo” –sumado a las funciones de superintendencia que ostenta el Consejo de la Magistratura local– sea tal vez uno de los motivos que generaron un vínculo mucho más dependiente por parte de los jueces. En efecto, el personal de los tribunales, su régimen disciplinario, el sistema informático, la distribución y hasta el modo de separación por materias de los expedientes, han sido establecidos por actos (de alcance general o particular) emitidos por el Consejo.<sup>1</sup>

¿Podemos considerar que ello es positivo? Como suele ocurrir, la respuesta es ambigua.

Allá por el año 2000, en la etapa fundacional, era necesario asumir en forma rápida y eficaz esas tareas. No obstante, estimo que quince años después algunas situaciones podrían reformularse.

En mi opinión, no debería perderse de vista que el Consejo de la Magistratura es una institución prevista no solo para transparentar los procesos de remoción y designación de magistrados, sino para apoyar y facilitar la función esencial del Poder Judicial: resolver los conflictos (entre particulares, o entre el Estado y los particulares) con fuerza de verdad legal.

Desde esta óptica, y si consideramos al Consejo como órgano de apoyo a la función jurisdiccional, podemos concluir que sería insoslayable que para la toma de decisiones que repercutieran sobre el área se procurase una mayor participación consultiva no solo de los magistrados, sino también de los funcionarios del área jurisdiccional, más próximos por su tarea a las necesidades reales de la actividad.

---

1. A modo de ejemplo, Res. 167/2013, entre muchas otras.

## 2. LAS FACULTADES DE ADMINISTRACIÓN Y SU INCIDENCIA EN EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Una de las principales preocupaciones volcadas por los constituyentes locales al momento de redactarse nuestra CCABA, fue la de dar agilidad al sistema judicial, evitando la reiteración de prácticas anacrónicas, pero que –lamentablemente– aún se repiten en otras jurisdicciones.

Para brindar un adecuado servicio de justicia, es necesario contar no solo con buenos magistrados, funcionarios y empleados. Por muy buenos que sean los recursos humanos, teniendo en cuenta el volumen de causas que tramitan en la jurisdicción, es necesario que además se provean insumos y tecnología adecuada.

En este aspecto, puede afirmarse que la actuación del Consejo de la Magistratura ha sido –en líneas generales– satisfactoria. Los tribunales locales cuentan con eficientes sistemas informáticos y adecuada cantidad de materiales de trabajo.

Incluso cuando se han solicitado complementos para desarrollar determinados procedimientos (filmadoras, automóviles, etc.), estos han sido provistos en tiempo razonable.

En la actualidad, además, los requerimientos edilicios se encuentran básicamente satisfechos.

Cabe aquí considerar si no sería positivo procurar una descentralización de la justicia contencioso-administrativa, al igual que ocurre con la justicia penal y contravencional. Desde un punto de vista social, parece beneficioso que los Juzgados no se concentren en la zona céntrica, sino que –a través de su dispersión por las diferentes comunas– se muestren más cercanos a los ciudadanos. Empero, también es verdad que para los profesionales letrados (e, incluso, para los propios Juzgados) es más conveniente tener centralizada la actividad. Tal vez el acercamiento del Poder Judicial con los vecinos sea una realidad que se materialice cuando finalmente se concrete la creación de la Justicia vecinal, una de las mayores deudas que se mantienen, junto con el juicio por jurados (artículo 106 de la CCABA) y la Policía Judicial (artículo 125 CCABA).

### 3. LA DESIGNACIÓN DE MAGISTRADOS

Para el correcto mecanismo de las instituciones y, más aún, de la sociedad en su conjunto, es esencial que se tenga confianza en los jueces en tanto no son solo quienes dirimen controversias entre los particulares sino también quienes controlan importantes aspectos de la relación Estado-individuos. Por ello, es dable exigirles conductas prudentes que no afecten el prestigio de la justicia (artículo 5, Ley N° 7). Igualmente, es necesario que se acredite que quienes van a tener el deber/privilegio de controlar los actos de un gobierno democrático muestren que tienen los conocimientos necesarios para ello.

Una de las mayores críticas que se efectúan al Poder Judicial es su falta de “legitimación democrática”. Esto es, ¿por qué los jueces –que no son directamente elegidos por el pueblo– controlan la actuación de los otros poderes que sí fueron elegidos a través del sufragio popular? Y la clave de esta respuesta es, según mi criterio, esencial. Es necesario que quien efectúa el control tenga determinados conocimientos técnicos (jurídicos, podríamos precisar) que permitan que el control que se efectúe no quede sujeto a la política partidaria cortoplacista, sino que en definitiva se enmarque en las pautas establecidas por el orden jurídico, cuyo sustento esencial es la Constitución Nacional, los tratados internacionales y la CCABA. La tecnicidad con la que es preciso que se ejecute la tarea requiere de quien la ejerza el conocimiento –esencial– de derecho de fondo, pero, además, de los mecanismos procesales vigentes.

Por otro lado, no es menos cierto que el Poder Judicial también se aleja de la Ciudad cuando brinda respuestas a los conflictos, que pueden estar correctamente fundadas en Derecho pero devienen injustas e impracticables.

Es decir que, al seleccionar un magistrado, existen dos aspectos igualmente importantes: el conocimiento y la vinculación con la realidad. No existe un buen magistrado sin un adecuado equilibrio entre *gnosis* y *praxis*.

Sin dudas, este es el aspecto en donde más se ha mostrado la actuación del Consejo y uno de los principales motivos de su existencia. Como todo, ha sido también objeto de múltiples críticas. No obstante, y aun cuando no pueda concluirse en la absoluta transparencia del mecanismo, sí puede válidamente sostenerse que otorga mayores

herramientas en punto a acreditar que aquellas personas que ocupan la Magistratura reúnen cuanto menos los conocimientos necesarios para desempeñar eficazmente su función.

En este sentido, el mecanismo previsto por los convencionales constituyentes locales se fundaba en una visión clara: “Vamos a tener una justicia integrada por jueces idóneos pero con un marco de decisión política” (Convencional Castells). Es decir, se pretendía dar un sistema en el cual la idoneidad técnica fuera evaluada por un jurado a través del régimen de concurso y –ello acreditado– el paso de la valoración política (perfil) viniera de la mano del acuerdo de la Legislatura.

Por otro lado, la reglamentación del régimen de concurso permite cierta flexibilidad para buscar perfiles de magistrados. La ponderación de cuál es el perfil adecuado claramente es discrecional, política y debatible. Pero también lo era la inexistencia de debate, como ocurría en el mecanismo anterior.

Ahora bien, el reglamento de concurso para la selección de magistrados fue variando a lo largo del tiempo.

En una primera etapa, algunos jueces del entonces fuero Contravencional y de Faltas (actualmente Fuero Penal, Contravencional y de Faltas) fueron designados “en comisión”. Luego se sustanciaron los concursos para integrar ambos fueros de acuerdo con las Res. CM 4/98 y 147/99. De acuerdo con ellas, los participantes eran preseleccionados por sus antecedentes y, luego, calificados por un jurado en prueba de oposición oral y escrita. Ya emitidas las notas por el jurado, los participantes tenían una entrevista pública con los integrantes de la Comisión de Selección en orden a lo dispuesto por el artículo 40 (actual artículo 49) de la Ley N° 31. Tras ello, dicha Comisión emitía dictamen sobre cada participante y elevaba a consideración del plenario el orden de mérito provisorio, pero sin modificar la calificación dada por el jurado. Es decir, el criterio del jurado (ponderación técnica) no era alterado por la Comisión de Selección, sino que –en todo caso– esta dejaba a salvo su opinión si advertía algún aspecto desfavorable. De esta manera, el artículo 43 del reglamento citado disponía: “Al finalizar las entrevistas, los miembros de la Comisión deliberan y labran un acta, en la que debe constar la opinión que les merezca la aptitud de cada entrevistado para el cargo concursado y la procedencia o improceden-

cia de las impugnaciones. Formulan, sobre esa base, una propuesta de orden de mérito”.

Tengo para mí que era este el sistema que más se ajustaba a la voluntad del constituyente, en donde claramente se separaba la faz técnica del concurso –no menor, y llevada a cabo como función esencial del Consejo– de la faz de evaluación política, a cargo de la Legislatura.

Empero, con posterioridad, en el año 2008, a través de la Resolución 873/2008, el Consejo de la Magistratura varió en este aspecto el Reglamento para la Selección de Magistrados y asignó a la Comisión de Selección la facultad de otorgar un puntaje a la entrevista, el cual pasaría a integrar la calificación final. La modificación resultó trascendente, pues implicó que un 20% de la calificación dependiera no ya del jurado sino del juicio discrecional de los integrantes de la mentada comisión. Estimo que así se produjo una modificación en el eje del sistema. La ponderación del “perfil” del futuro magistrado (faz política del proceso de selección) ha dejado de estar exclusivamente en cabeza de la Legislatura. Ahora es ejercida, en parte, por la Comisión de Selección (siquiera por el plenario).

Debe repararse, además, en que como el sistema es reglamentado por el mismo Consejo, nada impediría que a futuro varíe y se incremente el porcentaje de incidencia de la calificación de la Comisión de Selección sobre la calificación final.

Podemos preguntarnos, entonces, si el reglamento vigente –que, en este aspecto, se mantiene (Resolución CM 23/2015)– se ajusta a la voluntad del constituyente y del legislador local (Ley N° 7 y Ley N° 31). A modo de ejemplo, pueden citarse las palabras de la Convencional Garré, que refirió: “solo la idoneidad, la capacitación, los antecedentes verificados en un concurso transparente, inobjetable, neutral, con todas las garantías, van a asegurar la imparcialidad y la objetividad de los magistrados que van a surgir de esos concursos”.

La situación descripta fue objeto de crítica también por las ONG “Concursos Transparentes” y ACIJ. Estas organizaciones en el año 2013 emitieron un informe sobre el punto, sosteniendo que “...A su vez, el Reglamento extiende este ámbito de discreción al establecer en el mismo artículo que ‘La Comisión podrá evaluar a los Concursantes optando por todas o algunas de las pautas referidas precedentemente’, lo cual permite un trato desigual entre los concursantes que, si bien podría encontrar

justificación en el hecho de que los antecedentes de los distintos concursantes podrían ameritar distintos enfoques de parte de los entrevistadores, el margen de discrecionalidad con los niveles actuales de desregulación permiten el ejercicio abusivo de estas facultades. Al llevar el Reglamento a la práctica y calificar las entrevistas personales, el margen de discrecionalidad aumentó aún más, y se materializó la posibilidad de asignar calificaciones de manera (prácticamente) arbitraria, en tanto los Consejeros optaron por utilizar fórmulas genéricas y pre-establecidas para la asignación de puntajes. Es necesario aclarar que en ningún caso se fundamentó por qué se colocó a cada concursante en la franja en la cual se lo colocó (40 pts, 35 pts, 30 pts, 25 pts, 20 pts, 15 pts). Estas categorías fueron aplicadas sin fundamentar las distinciones”.

Por tal motivo, el informe citado concluye recomendando: “Reducir significativamente la cantidad de puntos que se asigna a partir de la calificación de la entrevista personal, y evaluar la posibilidad de incluir un artículo detallado que prevea la exclusión de aquellos concursantes que muestren una clara falta de vocación democrática o respeto por los derechos humanos. La exclusión debería estar limitada a estas 2 causales, y fundada en hechos probados o expresiones inequívocas del concursante en el marco de la entrevista [y] Establecer criterios de calificación detallados, desagregados, y públicos”.

Paralelamente, es dable señalar que el reglamento vigente a nivel nacional (aprobado por Resolución 4/2014 del Consejo de la Magistratura de la Nación), aclara específicamente que el dictamen de la Comisión de Selección tiene carácter de “simple recomendación” al Plenario (artículo 44), el cual, para apartarse del orden de mérito, deberá fundarlo adecuadamente.

#### 4. LA DESIGNACIÓN DEL PERSONAL

Tal vez sea este uno de los temas que mayores fricciones genera entre los integrantes de la relación Jueces-Consejo de la Magistratura. De acuerdo con la reglamentación vigente, la designación de los empleados de los Juzgados es efectuada por el Consejo, sin que sea necesario contar con la conformidad del titular de la dependencia, la

que habitualmente se plasma a través de la propuesta de designación que remite el magistrado.

Preciso es reconocer que tradicionalmente se ha respetado su opinión. No obstante, soy de la creencia de que la intervención del titular debería ser un requisito *sine qua non* que necesariamente debería estar contemplado en el reglamento, no quedando como posibilidad discrecional del Consejo.

Fundo mi posición en que cada dependencia está integrada por un equipo humano, equipos de trabajo con perfiles diferenciados, y a su vez con organizaciones y sistemas de trabajo diferentes. Por ello, la persona a designar, aun para las labores más sencillas, debe ser apta para las tareas que se le van a asignar –por un lado– y para incorporarse a un grupo preexistente –por el otro–. Todos los que a lo largo de los años nos hemos desempeñado en el área jurisdiccional, sabemos que la dinámica de trabajo puede verse seriamente entorpecida no solo por desavenencias entre los integrantes del grupo de trabajo, sino además por la deficiente capacitación para el desempeño de las tareas.

Otro aspecto a considerar sería modificar el reglamento vigente, estableciéndose un plazo perentorio para que se resuelvan los ascensos propuestos cuando se genera una vacante en un cargo superior y los agentes ya se desempeñan en el Poder Judicial y cumplen con los demás requisitos (corridas). De esta manera, se disminuiría el margen de discrecionalidad de la autoridad, quien en caso de no querer efectuar la designación propuesta por el magistrado debería explicitar los motivos por escrito.

De igual manera, cabe preguntarse si la facultad de efectuar las designaciones –y otras decisiones vinculadas con el régimen de recursos humanos– puede ser delegada por el Consejo al Presidente u otro funcionario. Ello implica que las decisiones que se prevé que sean tomadas por un órgano colegiado pasen a ser tomadas por un órgano unipersonal, desvirtuándose la intención del constituyente. La situación se agrava a poco que se repare en que tampoco se prevé que la decisión quede sujeta a ratificación ni la posibilidad de interponer recurso alguno que pueda ser resuelto por el pleno del Consejo.

El nuevo reglamento unificado, aprobado por Res. CM 170/2014, lamentablemente no recoge estas propuestas (oportunamente formuladas por los magistrados).



Así, el mentado reglamento prevé: a) la delegación de las facultades del Consejo en el Presidente u otro funcionario (artículo 4), b) admite que los empleados abogados que no se desempeñen en el área jurisdiccional puedan litigar, siempre que no lo hagan contra la Ciudad<sup>2</sup> (artículo 7), c) para el cargo de Prosecretario Coadyuvante o superior del área jurisdiccional se admite “título universitario acorde a sus funciones”, sin que se advierta qué otro título que no sea el de abogado puede ser admisible para ser funcionario judicial en cargo jerárquico (artículo 12), d) no se prevé la participación del titular de la dependencia en el proceso de designación y promoción de los empleados (artículo 18), etc.

## 5. EL PODER DISCIPLINARIO

El correcto encuadre del mecanismo de remoción de los magistrados es un tema que genera debates, sea por adecuada defensa de la independencia del Poder Judicial, o bien por mero corporativismo.

La primera causal es absolutamente atendible, y obliga a lograr un equilibrio muy delicado. La segunda –tristemente la más frecuente– solo lleva a que el descreimiento de la sociedad hacia el sistema en general y los jueces en particular sea cada vez mayor.

En la Ciudad de Buenos Aires, el sistema implementado sigue los lineamientos del vigente a nivel nacional. El Consejo de la Magistratura cumple la función de acusar (como antes lo hacía la Cámara de Diputados) y el Jurado de Enjuiciamiento juzga (antes lo hacía el Senado). Va de suyo que debe asegurarse el ejercicio del derecho de defensa del acusado, pues la CSJN ya ha determinado, en punto a la naturaleza del proceso de remoción, que se trata de un juicio de responsabilidad política con sujeción a las reglas del debido proceso.<sup>3</sup>

Como bien señala Bianchi,<sup>4</sup> el diseño constitucional siguió sosteniendo el contenido político (no jurídico) de la decisión de remoción de un magistrado; por ello, el órgano juzgador (antes el Senado, hoy

2. Al respecto, es preciso señalar que el artículo 3, inc. 3 de la Ley N° 23187 establece como incompatibilidad ejercer la profesión a los empleados del Poder Judicial de cualquier fuero y jurisdicción, sin hacer disquisiciones entre área jurisdiccional y administrativa.

3. CSJN, Fallos 323:3.

4. Bianchi, Alberto, *Control de Constitucionalidad*, 2ª edición, tomo 2, Ábaco, 1998, p. 197.

el *Jury*) tiene una integración mixta (legisladores, jueces, abogados y miembros del TSJ).

Como consecuencia de ello, el primer esfuerzo interpretativo que cabe efectuar es definir –si ello es posible– el alcance de las causales de remoción previstas.

Así, cabe primero determinar cuáles son las causales admisibles. El artículo 115 de la CCABA remite a las causales contempladas en el artículo 53 y deja en manos del legislador únicamente lo referido a la integración y procedimiento del Jurado de Enjuiciamiento (último párrafo). Por su parte, el artículo 53 CCABA dice que son causas del juicio político “mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes”.

Podría sumarse la “buena conducta”, de acuerdo a la letra del artículo 110, según la interpretación efectuada por Gelli,<sup>5</sup> aunque otros autores no la consideran causal autónoma sino parte de un concepto laxo de “mal desempeño”.<sup>6</sup>

Se trate de una u otra postura, la idea esencial es que tener el privilegio de representar a la sociedad en el juzgamiento de los actos y conductas de sus integrantes, exige como contrapartida una conducta intachable. No solo en el ámbito laboral, sino también en el personal, pues algunas conductas de índole personal pueden luego dar lugar a todo tipo de presiones, extorsiones o amenazas que condicionen la labor.<sup>7</sup>

Estas, y no otras, pueden ser las causales originantes de un *Jury*. Asimismo, se debe ser extremadamente prudente para definir el “mal desempeño” como causal, pues es evidente que –más allá de la amplitud de la expresión– no debe ser utilizada para cuestionar políticamente criterios utilizados en la práctica jurisdiccional, lo cual redun-

5. Gelli, María Angélica, “¿Constituye la mala conducta una causal autónoma de remoción de magistrados judiciales?”, *La Ley*, 8/3/2001.

6. Sagüés, Néstor Pedro, *Elementos de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1997, tomo I, p. 562.

7. Entre los muchos “mitos” existentes en el Poder Judicial, existe el que prohíbe ir a los jueces al casino o al hipódromo. Claramente, si lo hace por diversión, aunque apueste, no hay nada que objetar. El problema se presenta cuando la generación de conductas adictivas puedan generar deudas o algún otro factor que dé luego lugar a presiones o extorsiones que quiten independencia en la toma de decisiones.

daría en una vulneración a la independencia del Poder Judicial.<sup>8</sup> El mal desempeño se relaciona más con la idea del ejercicio abusivo de las facultades que otorga el cargo, o la omisión absoluta de su ejercicio. Debido a ello, también es cuestionable que se pretenda incluir en esta causal “el apartamiento de la doctrina que emana de los fallos del TSJ”. Según nuestro ordenamiento, el juez debe ajustar sus decisiones a la letra de la ley, no a la interpretación que de ella hagan otros magistrados, más allá de la jerarquía que ostenten.

Tengo la firme convicción de que la causal de “mal desempeño” incluye también el concepto de la excesiva morosidad injustificada. Si bien el retardo injustificado tiene un mecanismo propio para cada caso concreto,<sup>9</sup> ¿qué ocurre en aquellos casos en los que los jueces incurren injustificadamente en demoras habituales y recurrentes para el dictado de sus sentencias? Tal parece ser el alcance que le asigna el legislador al concepto, pues el artículo 37 inc. d) de la Ley N° 402 contempla la posibilidad de que el TSJ dé intervención al Consejo de la Magistratura.

En términos generales, debería considerarse el “mal desempeño” no como un ámbito de discrecionalidad,<sup>10</sup> sino como un concepto jurídico indeterminado que solo admite una única solución justa, aun cuando ella vaya variando de acuerdo a las circunstancias políticas, históricas, sociales, culturales, etcétera.

## 6. CONCLUSIONES

Uno de los motivos que justificaron la creación de los Consejos de la Magistratura fue profundizar la credibilidad hacia el sistema judicial. Tras casi veinte años del funcionamiento a nivel nacional, y poco más de quince a nivel local, podemos válidamente preguntarnos si ello se ha logrado.

Por otro lado, podemos preguntarnos si las diferencias entre el funcionamiento del sistema a nivel nacional y local –a pesar de que las regulaciones en múltiples aspectos son similares– no se originan en gran

8. Al respecto, véase Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina, Comentada y Concordada*, Buenos Aires, 3ª edición, La Ley, 2006, p. 947 y ss.

9. Artículos 36 y 37, Ley N° 402.

10. Posibilidad de elección entre varias soluciones, todas ellas igualmente justas.

medida en la situación histórica de ser anteriores o posteriores a la creación de los juzgados.

En lo personal, considero que son los hombres, más que las instituciones, quienes deben mostrarse transparentes. Tal vez por eso es que creo que la mayor asignatura pendiente del sistema no sea la designación sino los mecanismos de remoción de los magistrados.

Se trata de considerar el ejercicio de la magistratura como un “honor” que la sociedad nos confiere, no un mero trabajo, mucho menos una beca. Aun cuando es muy deseable que un magistrado continúe su formación y desarrollo académico, no debe perderse de vista que su misión principal es la de dictar sentencias y dirigir el tribunal a su cargo. Todas las otras cuestiones, aunque valiosas, deben ser secundarias, pues hacen al enriquecimiento personal, pero no a la función social delegada en la persona del juez (en el mejor de los casos, coadyuvan en forma secundaria).

Las demoras injustificadas, el no encontrar –no en forma ocasional, sino reiteradamente– a los magistrados en sus lugares de trabajo y poder acceder a ellos, los fallos dogmáticos pero impracticables, son prácticas que aisladamente podrían no tener importancia, pero que en la acumulación generan una sensación en la sociedad de distancia entre los ciudadanos y los jueces.

Inés D’Argenio nos habla de una “crisis del sistema autoritario”.<sup>11</sup> Se fundamenta para ello en la ineficacia del derecho administrativo “tradicional” para resolver adecuadamente las demandas de los diversos grupos sociales. En su libro, ella lo refiere al régimen de la Administración pública, pero yo me permito extenderlo también al Poder Judicial.

Esta extensión la fundo en la efectiva constatación de que para dictar sentencias eficaces, útiles, que puedan ser puestas en práctica y que sirvan realmente, es necesario que los jueces –al igual que la Administración– escuchen no solo a las partes sino además habiliten canales que permitan un acercamiento y un conocimiento efectivo de la realidad que va a circundar a la sentencia. Corresponde al Poder Judicial de la Nación –dijo la Corte–<sup>12</sup> buscar los caminos que permitan garantizar la eficacia de los derechos. Y para alcanzar este objetivo, es imprescindible que la

---

11. D’Argenio, Inés, *La Administración Pública. Crisis del Sistema Autoritario*, La Plata, Librería Editora Platense, 2012.

12. CSJN, Fallos 328:1146, entre muchos otros.

articulación de la relación jueces-Consejo de la Magistratura, transcurra minimizando los factores que pudieran ocasionar conflictos.

Sirva este trabajo, entonces, no como un intento de dar soluciones, sino como puntapié para convocar a la reflexión de las partes involucradas, en esta difícil relación, tan inestable (por tormentosa a veces, y amorosa otras) como necesaria.



# SIN PUEBLO NO HAY JUSTICIA RELACIÓN ENTRE EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA Y LA POLÍTICA

Por Mariano Lombardi\*

## 1. INTRODUCCIÓN

Quienes tengan la oportunidad de leer esta obra colectiva encontrarán, con mayor o menor facilidad, diversas visiones sobre el Consejo de la Magistratura, su rol en la escena judicial y su relación con lo que llamamos “la justicia”. No importa qué aspecto en particular aborde cada uno de los autores; el lector podrá descifrar de qué manera conciben quienes aquí han escrito el significado de la palabra justicia, como concepto popular.

Y esta advertencia es necesaria darla al inicio pues, tal como se verá en el desarrollo de este trabajo, no nos resultará posible escindir fácilmente los términos “Consejo de la Magistratura”, “Poder Judicial”, “Jueces y Juezas”, y tantos otros a los que aludimos cada vez que hablamos de la justicia como poder político y a la vez concepto filosófico. De este modo, será más sencillo demostrar que la relación del Consejo de la Magistratura con la política no es algo menos complejo que la de cualquier otra institución, pues al igual que todas ellas, también está sesgada por los intereses, visiones y tensiones que rodean la relación entre las personas, corporaciones, organizaciones intermedias y todos los actores que conforman lo que llamamos vida en sociedad.

---

\* Abogado, egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires en el año 2012. Actualmente, se desempeña como asesor en diversos temas vinculados con instituciones públicas, acceso a la justicia y de organización judicial en la Vicepresidencia del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

## 2. JUSTICIA Y POLÍTICA

### 2.1. ¿De qué hablamos cuando decimos “justicia”?

La primera pregunta que nos hemos hecho merece una respuesta que nos permita avanzar en un sentido determinado, es decir, con nuestra forma de ver las cosas. La justicia puede ser calificada, entonces, como una forma de distribuir. La justicia, dicha en términos filosóficos, políticos e institucionales, debe ser el dispositivo o mecanismo que en el momento indicado y de la forma adecuada garantice el reconocimiento de los derechos de las personas, o bien los distribuya entre ellas de forma equitativa, teniendo en cuenta las realidades de cada una. La negación de los derechos o el reparto desigual son una constante en las sociedades de ayer y de hoy, y son consecuencia del mayor peso que los sectores más poderosos hacen sentir sobre los más débiles. Para lograr conformar ese concepto de justicia ideal que planteamos, múltiples condiciones deben darse, pues sería ingenuo pensar que esa relación asimétrica de fuerzas en conflicto es ajena o no alcanza a nuestra querida justicia. Muy por el contrario, por estar esta institución llamada a calibrar aquella balanza oxidada, es codiciada y pretendida por los distintos sectores que quieren obtener el dulce provecho de su poder.

Aclarado esto, pasemos a explicar qué sería “la política”, pues a pesar de ser un término tan cotidiano para nosotros/as, cada uno le asigna un significado diferente, resultado de las distintas posiciones mencionadas más arriba.

### 2.2. ¿Qué es la política?

Cuando hablamos de política lo hacemos prácticamente sobre todas –si no de todas– las cosas en las que intervienen dos o más personas en una sociedad. Sí, es algo tan general que merece por lo tanto un respeto así de amplio, pues el primer “error” en que se suele incurrir es pretender reducir el término política a determinados sectores y/o actores que la conforman, como si fuera un círculo revestido de ciertas particularidades, cayendo en la trampa de excluir a los grupos mayoritarios de todo ese universo.

La política debe tener como protagonistas a todas las personas, y si la política es sinónimo de participación ciudadana colectiva, la prime-



ra aproximación al estudio sobre qué relación tiene o debería tener con cualquier institución pública es su forma de vincularse con el pueblo.

Esta definición, que no es negociable, parte quizá de un prejuicio, o lisa y llanamente de un juicio, que surge de haber observado cómo se confunden los términos representación y organización –algo sumamente necesario en el mundo de la política– al extremo de olvidar que la base que da sustento a esas dos técnicas continúan siendo las personas. Esto se da en una escala aun mayor cuando hablamos, ahora sí, del Consejo de la Magistratura, pues como veremos más adelante, en la Argentina se lo ha concebido en general a través de las técnicas referidas, pero en un segundo grado de proximidad con el pueblo, lo cual lo ha alejado bastante de él y, por lo tanto, de la política tal como la hemos entendido.

Sigamos adelante entonces, y empecemos a involucrarnos más precisamente en el Consejo de la Magistratura como parte de la Justicia, para ver de qué forma se ha vinculado y se vincula con la política.

### 2.3. El Consejo de la Magistratura y el gobierno del Poder Judicial

Suele decirse que el Consejo de la Magistratura ejerce, entre sus atribuciones, el “gobierno del Poder Judicial”. Lo dice, por ejemplo, la Ley N° 31 en la Ciudad de Buenos Aires, orgánica de la institución; también la Constitución española, que ha servido –entre otras– como fuente para la de nuestro país. Veamos entonces, en la búsqueda de esa relación con la política, qué entendemos por gobierno del Poder Judicial.

Lo primero que debemos preguntarnos es si la definición de “gobierno del Poder Judicial” es correcta, porque si el Consejo de la Magistratura en nuestro país es un organismo joven, incorporado en la Constitución Nacional en 1994, tras su última reforma, surgen algunos interrogantes: ¿Quién gobernó hasta entonces el Poder Judicial? ¿Se gobernaba solo? ¿Lo hacían otras instituciones? ¿Estaba a cargo del pueblo o de las corporaciones? ¿Serían los propios jueces y juezas? O, tal vez, nos ayude pensar en los restantes poderes; aquellos: ¿tienen un gobierno propio?, es decir, ¿existe el gobierno del Poder Ejecutivo, o el gobierno del Poder Legislativo? ¿O será que, acaso, tenemos que pensar que cuando se habla del “gobierno del Poder Judicial”, en verdad es el Poder Judicial el que gobierna al pueblo?

Intentaremos reducir este tropel de preguntas a unas pocas aclaraciones del autor, que en definitiva simplificarán la lectura del próximo apartado, en el que trataremos la relación de nuestro organismo estrella con la política.

A contramano de la lógica judicial de antaño, según la cual cada magistrado/a –o tribunal colegiado, con alguna complejidad mayores dueño/a según su ciencia y sana crítica de la potestad de tomar decisiones sin la intervención de ningún tercero que le moleste, y de ejercer todo ese peso de poder individual en una causa determinada, que puede incluso desmoronar una construcción colectiva –como lo son las leyes–, se comienza a hablar de un “gobierno del Poder Judicial”. La primera sensación que nos podría suscitar esta frase, ya en tono de respuesta, es la de que estos señores y señoras, si ahora necesitan “ser gobernados”, es porque no han estado haciendo las cosas muy bien, o cuanto menos las han hecho de manera desordenada. Claro, esto es lo que nos sucede a quienes no somos jueces/zas, pero si cruzamos la veredita y preguntamos a algún magistrado/a qué opina sobre esto de que aparezca un gobierno del Poder Judicial, seguramente –aunque es solo una suposición– se atormente y ponga el grito en el cielo, identificando el término gobierno con “disciplinamiento”, “subordinación”, “pérdida de autonomía”, y quién sabe cuántas otras desgracias más. Ahora bien, ¿qué sucede si para acercar un poco estas posiciones hablamos mejor de un gobierno del Poder Judicial que tienda a consolidar su autonomía, su cercanía a las personas y resguarde la independencia de los jueces/zas? El panorama se vuelve más ameno y nos permite obtener algunas conclusiones más precisas y fructíferas.

Parece existir consenso en cuanto a que el Consejo de la Magistratura ha venido no tanto a reducir ese poder individual que emana de los jueces/zas, como a integrarlo o hacerlo coexistir con otros sectores de poder. Veremos más adelante que, dentro de sus funciones, incorporó al mecanismo de selección de esos magistrados/as a un conjunto de aquellos sectores, con la intención de ampliar su base de legitimidad, que como siempre nos han explicado, no saldrá del pueblo, pero... sí de la Constitución.

En el siguiente punto iremos observando cuáles han sido los resultados obtenidos de tamaña empresa que se han dado los constituyentes en 1994, y en muchas provincias, y si podemos hablar de un gobierno

del Poder Judicial en el que efectivamente es el pueblo quien gobierna el Poder Judicial, o si tendremos que extender por un tiempo más la frase convertida en recurso legitimante del párrafo anterior. Veamos.

### 3. DISTINTAS FORMAS DE RELACIONARSE CON LA POLÍTICA

#### 3.1. A partir de su integración

Como adelantamos, la creación del Consejo de la Magistratura ha sido, en definitiva, consecuencia de la poca cercanía que el Poder Judicial tenía con el pueblo. Fue instituido con la intención de que sea un puente entre la Magistratura pétrea, vitalicia, y otros sectores con mayor dinamismo de la sociedad, pretendiendo acercarla a ellos. La idea dominante a nivel nacional en Argentina y en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires ha sido corporativa, es decir, su configuración en ambos casos pretendió estrechar lazos entre el Poder Judicial y un organismo compuesto por miembros elegidos por distintos estamentos, como ser, en el orden nacional, el parlamento, el Poder Judicial, la matrícula de abogados, la academia y el Poder Ejecutivo; en tanto en la Ciudad de Buenos Aires lo fue con la Legislatura, el Poder Judicial y la matrícula de abogados. Como se observa –aunque con diferencias– el Consejo de la Magistratura no ha incorporado en esas jurisdicciones entre sus filas a ningún miembro elegido directamente por el pueblo, sino solo por algunas instituciones que forman parte de la vida política, ya sea por ostentar la representación de ese pueblo, o bien por nuclear la organización de diversos sectores profesionales, académicos o judiciales.

De esta premisa podemos obtener una respuesta inicial a lo que buscamos en nuestro trabajo: la primera forma en que el Consejo de la Magistratura se relaciona con la política es a partir de su integración. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires y en el orden nacional, se integra solo con algunos sectores de la política, que no son los mayoritarios. Existen otros supuestos en los que pueden verse distintas relaciones con la política desde la integración de los Consejos, como el caso de Entre Ríos, donde el tercer sector (Organizaciones No Gubernamentales) tiene representación; o la Provincia de Santa Cruz, que

incorpora entre sus miembros a un representante del pueblo elegido sin intermediaciones.

Si bien la conformación del organismo podría no parecer, en un principio, el punto central de análisis de su vinculación con la política, ya que podríamos entender que el estudio debe hacerse a partir del órgano ya instituido sin revisar su integración, esto es absolutamente importante, y vamos a explicar por qué. Cuando las instituciones son diseñadas con una visión sectorial, por cuerpos determinados, es predecible que el juego no pretenda ser abierto más allá de esos sectores. Cuando los organismos son colegiados es necesaria la búsqueda de consensos, lo que habitualmente es complejo, pero esos consensos serán buscados únicamente entre los sectores involucrados. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires antes referido, será entre los matriculados de la abogacía, los jueces/zas y la Legislatura; por lo tanto, para la toma de decisiones bastará con obtener una mayoría entre esos tres estamentos, excluyendo de esa forma al pueblo en general. Cuesta pensar que por buena voluntad esos espacios abran la participación a la ciudadanía que no es parte integrante en términos formales de la institución.

Esta forma sectorial de representación es inapropiada para cualquier institución cuyas decisiones tengan una incidencia tan relevante sobre el total de la población, ya que nada garantiza que los intereses colectivos sean respetados por quienes pertenecen a distintas corporaciones, aun cuando estén llamados a gestionar y gobernar para la totalidad de una sociedad determinada. En la Ciudad de Buenos Aires, por caso, del órgano popular, la Legislatura, surgen tres representantes en el Consejo de la Magistratura –que no son diputados/as– y luego, los restantes seis corresponden a jueces/zas y abogados/as de la matrícula, con nula participación de la gente en todos los casos, pues ninguno de los nueve miembros es elegido por la ciudadanía, sino que emanan de sus propios ámbitos y son votados solo por sus pares o integrantes. Como si eso fuera todo, se da una paradoja más: quienes representan al estamento legislativo por mandato de la Ley N° 31 son los únicos que están obligados a participar de una audiencia pública –aunque no vinculante–, ya que los que provienen de los jueces/zas y los abogados/as no tienen esa manda.

Es bueno volver con un análisis algo más profundo sobre la experiencia nacional respecto de la integración del Consejo de la

Magistratura, puesto que si bien, como adelantáramos, no tuvo una sustancia diferente desde su concepción constitucional, sí hace muy poco tiempo fue objeto de un interesante ensayo democrático por vía legislativa, aunque luego frustrado por la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación. Veamos de qué se trató.

En mayo del año 2013 fue sancionada la Ley N° 26855 que introdujo cambios a la Ley N° 24937 y sus modificatorias, orgánica del Consejo de la Magistratura de la Nación. En lo que a nosotros nos interesa –pues han sido muchas las modificaciones– estableció que los representantes en el Consejo de la Magistratura provenientes de los estamentos de los jueces y juezas, abogados/as de la matrícula federal y académicos y científicos, fueran elegidos de manera directa por el pueblo argentino en elecciones libres, y no como antes, por sus pares del ámbito al que pertenecen. Es decir, modificó parcialmente la ingeniería corporativa inicial al romper el esquema de voto calificado, abriendo las puertas a toda la nación argentina para que elija a sus propios representantes. Y decimos parcialmente porque esa ley mantuvo, tal como lo indica la Constitución Nacional, el aseguramiento de la representación de todos esos sectores, al punto de disponer que si alguno perdiera su calidad de miembro de uno de ellos, debería ser reemplazado.

Sin pensar que la Ley sancionada en el año 2013 sea perfecta, lo que sin dudas propuso fue una nueva forma de relación entre el Consejo de la Magistratura y la política tal como la definimos al principio, ya que la mayoría de sus miembros, sin importar a qué partido, ideología o sector pertenecieran, debían ser elegidos directamente por el pueblo. Decimos mayoría en tanto de los diecinueve miembros propuestos por la ley mencionada, doce serían elegidos para ocupar específicamente el cargo de Consejero/a del Consejo de la Magistratura Nacional, pero otros seis, los legisladores, si bien también serían electos por el pueblo como diputados/as o senadores/as, para el cargo de Consejeros/as continuarían siendo designados por los presidentes de sus respectivas Cámaras. El único que no ostentaría ninguna clase de representatividad directa sería, en esa norma, el/a delegado/a del Poder Ejecutivo Nacional.

Este entusiasmo duró lo que un suspiro, ya que la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación, pocos días después, en el caso “Rizzo, Jorge Gabriel (apoderado Lista 3 Gente de Derecho) s/Acción de Ampa-

ro c/Poder Ejecutivo Nacional, Ley N° 26855, medida cautelar (Expte. 3034/13)”, manifestó:

Así, las personas que integran el Consejo lo hacen en nombre por mandato de cada uno de los estamentos indicados, lo que supone inexorablemente su elección por los integrantes de esos sectores. En consecuencia, el precepto no contempla la posibilidad de que los consejeros puedan ser elegidos por el voto popular ya que, si así ocurriera, dejarían de ser representantes del sector para convertirse en representantes del cuerpo electoral.

La falta de apertura de la Corte en esta causa, y respecto del tema que se trata, es tan notoria como preocupante, ya que seguidamente se atreverá incluso a hacer una descalificación arbitraria de uno de esos sectores que integran el Consejo de la Magistratura, con la finalidad de vedarle también al Congreso la posibilidad de decidir cuántos miembros debía tener –pasando de uno a seis en la nueva ley– al decir, respecto de la segunda parte del segundo párrafo del artículo 114 de la Constitución Nacional, que:

Más allá de la delegación que el Constituyente hace en favor del Congreso en cuanto al número y forma en que los académicos y científicos deben integrar el órgano, tal disposición debe interpretarse de modo de no contradecir la letra de la primera parte del mencionado párrafo segundo. A tal fin, cabe tener presente que si bien es cierto que la Constitución Nacional les ha dado a aquellos una participación en el Consejo, no les ha asignado un rol central. El texto constitucional no ofrece dudas en cuanto a que este sector no está en el centro de la escena. Esta conclusión surge de la literalidad de la norma, donde académicos y científicos aparecen en una segunda parte del párrafo, a modo de complemento.

Para finalizar, respecto de este precedente judicial sobre el modo en que deben ser elegidos los miembros de ese estamento “que no está en el centro de la escena”, dijo:

Por otra parte, en cuanto a la forma de elección, caben similares consideraciones que las realizadas respecto de jueces y abogados. Aunque la norma constitucional no hace referencia expresa a los representantes de los académicos y científicos, dicho texto, a la luz de lo previsto en la primera parte conduce

razonablemente a sostener que la elección de estos integrantes tampoco puede realizarse a través del voto popular. En este sentido, no debe perderse de vista la terminología utilizada. El adverbio “asimismo”, según el Diccionario de la Real Academia Española, significa “también”, como afirmación de igualdad, semejanza, conformidad, relación de una cosa con otra ya nombrada, lo cual da la idea de que debe mantenerse el equilibrio y el sistema de representación de la primera parte.

Se transcribe esto porque, en una lección de gramática, la Corte cita el Diccionario de la Real Academia Española para explicar el significado de la palabra “asimismo” para igualar el sentido de la primera parte del segundo párrafo del artículo 114 con la segunda, pero lo hace solo respecto del modo en que –interpreta– deben ser elegidos los miembros de ese estamento, olvidando curiosamente hacerlo respecto de la equiparación en importancia o jerarquía de los científicos y académicos respecto de los jueces/zas y abogados/as, a los que se encargó de subestimar unas líneas más arriba por el solo hecho de estar nombrados en la segunda parte de ese párrafo segundo.

Estas contradicciones, tan visibles como deliberadas, responden a esas motivaciones o visiones a las que nos referimos en la primera página de este trabajo, es decir, al rechazo por parte de distintos actores a la apertura democrática del Consejo de la Magistratura y, en consecuencia, del Poder Judicial en nuestro país. Argumentos como el utilizado por la Corte demuestran que la norma podía tener aspectos cuestionables, pero de ningún modo avalaba el uso del último recurso, es decir, la declaración de inconstitucionalidad.

En este caso, la mayoría del Tribunal no pierde la oportunidad de realizar algunas manifestaciones de tinte más antidemocrático, como puede verse en el Considerando 26, en el que hace una interpretación restrictiva, en general, sobre la posibilidad de que el pueblo elija directamente a sus representantes, reservando esa posibilidad únicamente a las instituciones que expresamente así lo mencionen en el texto constitucional, cerrando las puertas a que, ante la falta de alusión, el Congreso Nacional lo consagre por la vía legislativa.

Ante el cepto que el máximo tribunal del país ha colocado respecto de esa forma de relacionar el Consejo de la Magistratura con la política desde su integración, busquemos de qué otras formas se puede vincular.

### **3.2. A partir de las funciones del Consejo de la Magistratura**

Como toda institución que tiene pocos años de vida, el Consejo va creciendo, aprendiendo e incorporando nuevas cosas. En su concepción, sus funciones principales han sido las de traer un nuevo sistema de selección de jueces y juezas, como también proveer un mecanismo distinto para su destitución, en caso de mal desempeño. Sin entrar en detalle sobre esos procedimientos, ya que existen múltiples sistemas distintos dependiendo de la jurisdicción que se analice, diremos que han ampliado la participación de actores y/u organismos en comparación con los regímenes anteriores.

Ahora bien, hemos visto en el apartado precedente que el Consejo de la Magistratura en términos generales incorporó nuevos sectores, se relacionó de modo distinto con la política, pero solo con una parte de ella, corporaciones o instituciones, y no con la mayoría, y que los intentos por hacerlo que conocimos fueron bloqueados. En estos nuevos procedimientos, es decir, desde las funciones, ¿tuvimos mejor suerte en cuanto a la participación ciudadana? Observemos.

#### **3.2.1. Selección de postulantes para la magistratura**

La selección de postulantes a las magistraturas inferiores y la elevación de las ternas vinculantes al Poder Ejecutivo han sido las primeras funciones definidas en la Constitución Nacional para el Consejo. Para ello, se eligió el sistema de concursos públicos, en el que la idoneidad técnica del concursante es evaluada generalmente por un jurado de expertos, y su perfil, desde un punto de vista político, por los propios integrantes del Consejo de la Magistratura.

Dentro de este marco, creemos que es posible crear mecanismos que amplíen la base de participación política en los procedimientos de selección de magistrados/as. Actualmente, en el orden nacional, según el artículo 13 de la Ley N° 24937 y sus modificatorias, los jurados de esos concursos deberán ser profesores de Universidades Públicas Nacionales dentro de la especialidad jurídica que corresponda. Esto es así, entendemos,



como consecuencia de la obligación de portar título de abogado/a de los jueces y juezas inferiores de la Nación, impuesta por medio del Decreto-Ley N° 1285/58 que dictó el gobierno de facto de la autoproclamada Revolución Libertadora, Pedro Eugenio Aramburu, y que no ha sido modificado al día de hoy en ese aspecto en particular. Recordemos que la imposición constitucional de poseer título de abogado/a es solo para los Ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Si bien no vamos a avanzar en el estudio de esta cuestión, observamos que también hay un sesgo corporativo –del gremio de los abogados/as– en los requisitos para acceder al cargo de juez/a, que se traslada inevitablemente al Jurado que evaluará a los concursantes en el ámbito del Consejo de la Magistratura, cuando a las claras podría tacharse de innecesario, pues la propia Constitución Nacional, al promover la finalización de los juicios criminales ordinarios por jurados en su artículo 118, por ejemplo, no buscó un perfil profesional específico en la conformación de esos órganos decisorios.

Dicho esto, y más allá de que la incorporación de personas del campo popular en los Jurados de evaluación de los concursos públicos requeriría modificaciones legislativas, existen formas más sencillas de abrir estos procesos al común de la gente, que bien descansan en cabeza del propio Consejo de la Magistratura.

Un ejemplo podría ser, teniendo en cuenta que en los ámbitos legislativos existen procedimientos de audiencias públicas con la posibilidad de presentar impugnaciones, que aquel instrumento sea utilizado en el seno del Consejo de la Magistratura al momento de sustanciar los concursos públicos, ya sea en la parte técnica, donde son expertos quienes evalúan, o al momento de atravesar las entrevistas personales ante el pleno del organismo.

Sería interesante que cualquier persona u organización pudiera, por ejemplo, conocer los resultados de los exámenes de oposición de los concursantes y presentar impugnaciones o pedidos de aclaración sobre los que el jurado o el organismo deba expedirse, con la participación del impugnado, como si se tratara de un cuestionamiento proveniente de cualquier otro concursante. Esto puede instrumentarse de manera ordenada y sin ocasionar una dilación exagerada del procedimiento previendo sistemas de presentación por escrito o en actos públicos, lo que aumentaría la publicidad y le daría celeridad.

Al mismo tiempo, en instancias de las entrevistas personales, se podría permitir que cualquier persona u organización se presente y formule las preguntas que considere al aspirante, como lo hace hoy cualquier miembro del Consejo de la Magistratura, y así el concursante se vería en la obligación de dar a conocer su opinión sobre las inquietudes de cualquier ciudadano/a. Si se tiene en cuenta que los Consejeros/as, tal como definió la Corte, representan a sectores específicos y no al pueblo, entonces qué mejor oportunidad para este que participar con voz aunque sin voto en el corazón de estos procesos. Y si alguien pensara que esto sería redundante porque al momento de obtener el acuerdo del Senado –en el ámbito nacional– o la Legislatura –en la Ciudad de Buenos Aires– se realizan audiencias públicas, incurriría en la gravedad de desconocer la relevancia que tiene la elaboración de las ternas de candidatos por parte del Consejo de la Magistratura.

Es dable imaginar mecanismos como el propuesto en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, donde la justicia está llamada por la propia Constitución local a trabajar para resolver las asimetrías existentes entre su población y con una mirada hacia el reconocimiento de los derechos sociales, económicos, políticos y culturales que gran parte de esa sociedad encuentra hoy insatisfechos. Los barrios vulnerables o villas, radicados principalmente en el sur de esa Ciudad, han tenido la oportunidad de elegir a sus representantes en el marco de lo dispuesto en la Ley N° 148 y gracias a la activa intervención del Poder Judicial en diversas causas que garantizaron esos comicios.<sup>1</sup> Además, esperan por parte de las autoridades que se les brinde el debido acceso al hábitat, urbanización, ambiente, salud, educación y otros tantos derechos básicos, por lo que el Consejo de la Magistratura debiera incorporarlos a los procedimientos de selección de jueces y juezas, para que estos sectores sociales pregunten y los aspirantes les respondan qué decisiones tomarán en caso de ser designados magistrados y sean llamados a intervenir en causas vinculadas con estos derechos.

También puede pensarse en la incorporación de organizaciones gremiales, profesionales o cualquier otra vinculada a los efectores de salud y educación pública, cultura, género, discapacidad, víctimas de violencia institucional, adicciones y tantos más, y que el propio

1. Ver causa “Villa 20 c/GCBA y otros s/procesos incidentales”, Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 2, 2004.

organismo promueva su participación para que, al momento de tomar la decisión de elaborar ternas, todas estas cuestiones, que son actuales y de la competencia de los futuros magistrados/as, hayan sido previamente debatidas.

Estas son algunas de las propuestas que en el marco de los procesos de selección pueden fortalecer la vinculación del Consejo de la Magistratura con la política, en su visión más amplia. Continuemos viendo qué sucede en el marco de otra función relevante de los Consejos de la Magistratura: la apertura de los procedimientos de remoción de magistrados/as y su potestad disciplinaria.

### **3.2.2. El procedimiento de destitución de magistrados/as**

La segunda de las grandes reformas que ha traído el Consejo de la Magistratura ha sido el sistema de remoción de los magistrados/as que no ajustasen su conducta a lo que la sociedad espera de ellos. Analicemos entonces quiénes son los integrantes de esa sociedad que participarán en el procedimiento de destitución, para ver cómo se relaciona en este aspecto el Consejo con la política.

En el ámbito nacional el sistema es sencillo; el Plenario de Consejeros, a partir de una mayoría agravada, puede disponer la apertura del procedimiento de remoción del magistrado/a previo dictamen de la Comisión de Disciplina y Acusación, y formular la acusación ante lo que se denomina el “Jurado de Enjuiciamiento”. Es decir, para iniciar el procedimiento y acusar no participa ningún sector, organización o persona más allá de los miembros del Consejo. A su vez, vale decir, el Jurado de Enjuiciamiento es un órgano que también fue incorporado por la Constitución Nacional de 1994, y está compuesto por legisladores, jueces/zas y abogados/as de la matrícula federal, según el artículo 115. Puede verse que el sistema elegido por los convencionales para ese Jurado es aún más restrictivo que el del propio Consejo de la Magistratura, en tanto no incluye ni siquiera una representación del Poder Ejecutivo o de los académicos y científicos, reduciéndolo a los tres estamentos mencionados.

En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires también está a cargo del Plenario de Consejeros la apertura de un procedimiento de remoción y la acusación ante el Jurado de Enjuiciamiento. La conformación de este último es similar a la de su par nacional, aunque, si bien respeta la

participación de los tres estamentos que integran el Consejo, lo hace con la salvedad de que para el caso de la Legislatura los representantes ante el Jurado de Enjuiciamiento sí son legisladores, y respecto de los jueces/zas, uno de ellos corresponde al Tribunal Superior de Justicia –artículo 121 de la Constitución de la CABA–.

No obstante, en ambos casos, nos toca analizar qué herramientas podrían incorporarse a esos procedimientos de apertura, acusación y juzgamiento para que la relación con la política sea más rica y tenga como partícipe a la mayor cantidad de sectores de la sociedad.

Las denuncias por la conducta de un magistrado/a pueden ser realizadas por cualquier interesado, y hasta ahí no vemos mayores inconvenientes. No obstante, la primera decisión que debe abordar el Plenario es la de disponer la apertura del proceso de remoción, la cual, al menos en el ámbito nacional, no es pasible de recurso administrativo o judicial alguno por expresa disposición de la ley. Esta circunstancia amerita, en un proceso que tiende a observar la responsabilidad política de un magistrado/a, que se permita el involucramiento de la sociedad, esto es, lisa y llanamente, las posiciones a favor y en contra de esa apertura del procedimiento de remoción. Más allá de la información que pueda recabarse de la instrucción sumarial, entendemos que debe habilitarse a la sociedad a participar activamente en estos procesos.

En idéntico sentido, si finalmente la decisión fuera someter al Jurado de Enjuiciamiento al magistrado/a y acusarlo, con más énfasis debería entonces reglamentarse y existir una rueda de participación ciudadana, en la cual personas y organizaciones se presenten en apoyo o repudio al enjuiciado/a, pues como se ha dicho, no se trata aquí de una acusación de índole ordinaria, sino en función de una conducta que observa razones políticas, ya sea de mal desempeño o falta de decoro, y sin importar que se trate de un hecho o acto específico, deben oírse las razones y posiciones que el pueblo tiene respecto de ese magistrado/a en su labor como juez/a integrante de la Magistratura.

Así como pueden existir estas formas de intervenir, también podría configurarse un instituto similar al de la querrela, donde la acusación sea complementada también por quienes se sientan víctimas del desempeño de ese juez, dando un margen amplio en cuanto a la interpretación de quienes pueden revestir tal calidad.

Estos complementos a los procedimientos pueden ser incorporados a través de simples adecuaciones reglamentarias de los propios Consejos de la Magistratura, sin necesidad de modificar la legislación existente.

En un ideal, a nuestro modo de ver, consagrar la participación de jurados elegidos por el pueblo para el juzgamiento de los magistrados/as sería un avance importante en el fortalecimiento de la relación con la política. Nos hemos quedado con la duda acerca de si, en función de los argumentos vertidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Rizzo” antes mencionado, apoyándose en la disquisición hecha entre quienes representan a los órganos políticos resultantes de la elección popular y los demás estamentos, hubiera dicho lo mismo en el caso de que la Ley N° 26855 también estableciera la elección popular de los miembros del Jurado de Enjuiciamiento. Pero como no lo hizo, y además el jurado es un órgano distinto al Consejo de la Magistratura, que es nuestro verdadero protagonista en este capítulo, no desviaremos con esto la atención del lector.

Veamos de qué otra manera podemos afianzar la relación del Consejo de la Magistratura con la política, a partir de otras funciones que tiene encomendadas.

### **3.2.3. La organización judicial y el acceso a la justicia**

Si de la relación con la política se trata, no podemos dejar afuera una función primordial del Consejo de la Magistratura, como la de acercar la justicia a la gente. Esta no es una forma de relación que implique la toma de decisiones por parte de esa ciudadanía, sino algo mucho más básico, como lo es poder tener el servicio de la justicia a su alcance.

Además de lo que hemos visto, el Consejo de la Magistratura tiene como misión organizar el Poder Judicial de modo tal que sea eficiente, rápido y, fundamentalmente, para todos y todas. Para aquellas personas u organizaciones que se dedican al comercio, seguramente peticionar ante un tribunal sea algo sencillo, pero no se encuentran en la misma situación quienes son perseguidos por las agencias de seguridad por su condición de vulnerables, o aquellos a quienes se pretende desalojar de los sitios en donde viven por hacerlo de modo irregular, padecen alguna enfermedad sin tener cobertura social

suficiente o han perdido su empleo. Para estos últimos casos, la cercanía de la justicia no es solamente un concepto, sino la proximidad territorial efectiva con los órganos capaces de tomar las decisiones necesarias en el lugar mismo donde los problemas existen. Generalmente, y a excepción de algunas cuestiones de interés federal que suponen la presencia inmediata en el territorio, como la privación ilegítima de la libertad, la trata de personas, etcétera, son los tribunales ordinarios provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires, por sus competencias específicas, los que deben estar radicados en los lugares donde los conflictos o necesidades están más presentes.

Los ensayos existentes referidos a acercar la justicia a las personas han tenido por precursores a distintas autoridades administrativas o del Ministerio Público, es decir, de quienes cumplen funciones de asesoramiento, patrocinio o representación precaria de las personas para actuar ante los organismos administrativos o judiciales, pero no así respecto de los jueces y juezas.

En la Ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, se ha tomado el modelo de descentralización territorial para la presencia de fiscales, tanto en la competencia ordinaria que hoy se mantiene en el orden nacional, como en lo que ha sido transferido o le corresponde al Estado de la Ciudad de Buenos Aires. No obstante, jueces y juezas permanecen aglutinados en edificios únicos o muy cercanos los unos a los otros, en una suerte de polo o barrio judicial, en el centro de la ciudad. En la provincia de Buenos Aires el sistema, en verdad, no es distinto, ya que si bien existe la división por Departamentos, dentro de cada uno de ellos los tribunales se ubican juntos en lo que se conoce como la ciudad cabecera de los distintos municipios que comprende la jurisdicción de cada departamento judicial. La propuesta, o lo que entendemos que tiende a mejorar la proximidad con las personas, es precisamente la radicación de tribunales en los distintos barrios o localidades donde sea detectada la mayor vulnerabilidad y/o conflictividad, permitiendo el acercamiento del propio juez/a a ese territorio que hoy les resulta desconocido. En la actualidad, es la sola voluntad del magistrado/a de presentarse en el territorio donde está la problemática lo que puede acercar hasta ese lugar la justicia, lo cual genera una falta de contacto con la realidad que no resulta admisible para tamaña tarea y responsa-

bilidad como es dictar una sentencia que modificará la situación en la que se encuentran las personas involucradas.

Por otra parte, descartamos la posición de algunos sectores que fundan su resistencia a que esto suceda en que los organismos que deben aproximarse son aquellos que, por su misión, están llamados a actuar en el territorio e ir a buscar a quienes necesitan el servicio de la justicia, como el Ministerio Público, las Defensorías del Pueblo o las mismas autoridades administrativas en el área que corresponda –Justicia, Seguridad, Educación, Salud, etcétera–, en tanto que los jueces/zas deben ser convocados exclusivamente a tomar decisiones del modo más aislado posible, excusándose en que cualquier acercamiento con las realidades en conflicto podría implicar la toma de posición y consecuente pérdida de parcialidad. Sobre esto, es absurdo pensar que la venda en los ojos que lleva la clásica imagen que simboliza la justicia pueda tener un alcance literal, no habiendo nada más injusto que quien adopta una decisión sin conocer los contextos en los que se inscriben los problemas que padecen quienes viven en una sociedad.

En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, los tribunales en lo Contencioso Administrativo y Tributario, que son veinticuatro de primera instancia y tres salas de tres miembros que conforman la Cámara de Apelaciones, están ubicados todos juntos en un radio de no más de un kilómetro, en pleno centro porteño. Por la absorción de competencias que tiene ese fuero, que actúa cada vez que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires forma parte de una causa en calidad de actora o demandada, es claro que ha sido concebido más bien para facilitarle el traslado a los funcionarios del propio gobierno local y sus representantes letrados que a la ciudadanía, que se supone que debiera tener las mayores comodidades para acceder a esa justicia.

En igual sentido sucede con los tribunales de la Ciudad de Buenos Aires que tienen las competencias en materia penal –aunque solo algunas–, contravencional y de faltas, donde existen treinta y un juzgados de primera instancia y tres salas de tres miembros en la Cámara de Apelaciones –y un décimo camarista–, ubicados mayormente en el centro porteño, y algunos de ellos en el barrio norte de la Ciudad.

En materia de descentralización judicial, la deuda es grande y las consecuencias son duras, al punto de que son los sectores más vulnerables quienes la padecen. Con mayor o menor alcance, el Gobierno

Nacional, los gobiernos provinciales e incluso el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires han avanzado en la creación de oficinas de la seguridad social, salud, escuelas, seguridad y otras a lo largo de sus territorios –aunque esto no signifique una descentralización política en términos de poder–, y en general es el Poder Judicial el que representa un marcado atraso en ese sentido. Con esto no estamos afirmando que se encuentre a la zaga en cuanto al ejercicio de la jurisdicción o el contenido de sus sentencias, lo que no se ha puesto aquí en debate –aunque podríamos hacerlo en otro trabajo–, sino la falta de producción jurisdiccional en cantidad como consecuencia de su lejanía con las personas en situaciones más críticas.

No hallamos obstáculos de tipo legal para que se produzca una verdadera descentralización judicial, ahora sí, en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, llevada a cabo por el Consejo de la Magistratura local. Existen experiencias actualmente en desarrollo, en las cuales se le ha asignado a algunos juzgados en materia penal, contravencional y de faltas la atribución de las causas en lo penal juvenil (Res. CM N° 93/14 y Res. Pres. CM N° 689/14), o la Secretaría Ad Hoc para el trámite de los Expedientes Colectivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales del Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 2. Ninguna de estas experiencias ha sido objeto de cuestionamientos, por lo que nada impide proceder a la reorganización territorial, distribuyendo las sedes de los tribunales a lo largo y ancho de la Ciudad de Buenos Aires, lo cual puede realizarse por sorteo, e incluso asignando dos o más jueces en las zonas más pobladas o con mayor necesidad social, en función de las estadísticas que se posean o practiquen al efecto.

#### 4. CONCLUSIONES

Estas son solo algunas de las formas que existen para relacionar al Consejo de la Magistratura con la política de la forma más amplia posible, con participación activa e inclusión. Existen muchas otras, de distinta clase, no solo como mecanismos de participación en las decisiones o de favorecer el acceso a la justicia, como hemos visto, sino también sobre aquellas que tienen que ver con la difusión de la



actividad judicial. Los medios de comunicación pueden ser tanto la herramienta eficaz que necesita la justicia para su apertura democrática, como la llave que mantenga cerrado ese cofre donde se depositan los secretos más oscuros. Sin dudas, para no correr el riesgo de que lo segundo suceda, los Consejos de la Magistratura deben incorporar estas nuevas técnicas y hacer funcionar sus propios dispositivos de comunicación pública, interactuar con las comunidades y organizaciones y ser la propia fuente de información de lo que sucede en el Poder Judicial, instando a participar a sus miembros y dando los espacios necesarios a todas esas personas y sectores que fuimos mencionando a lo largo de nuestro trabajo.

El nuevo paradigma que enfrentan los Consejos de la Magistratura es el de modificar la idiosincrasia tradicional del Poder Judicial que lo tenía como órgano pasivo, que funcionaba únicamente a partir de las demandas y daba respuesta solo ante los requerimientos de quienes estaban en condiciones de llegar hasta él. En la actualidad, las condiciones están dadas para que estos organismos salgan a buscar cuáles son los conflictos sociales más preocupantes, para que se conozca el mapa del territorio y se distribuyan las herramientas y las personas adecuadas para que la producción judicial sea continua, rápida y adaptada a las necesidades de cada persona o sector, teniendo muy especialmente en consideración las realidades de esas personas sobre las que los jueces y juezas tendrán que decidir.



# LA AUSENCIA ABSOLUTA DEL PODER EJECUTIVO EN LA SELECCIÓN Y REMOCIÓN DE INTEGRANTES DEL PODER JUDICIAL Y EN SU ADMINISTRACIÓN

Por Martín Ocampo\*

El departamento judicial es, sin comparación, el más débil de los tres departamentos del poder; que nunca podrá atacar con éxito a ninguno de los otros dos, y que son precisas toda suerte de precauciones para capacitarlo a fin de que pueda defenderse de los ataques de aquellos (...) estoy conforme con que no hay libertad si el poder de juzgar no está separado de los poderes ejecutivo y legislativo (...) La independencia completa de los tribunales de justicia es particularmente esencial en una Constitución limitada.

*El Federalista n° 78*

## 1. INTRODUCCIÓN

La independencia del Poder Judicial constituye no solo un elemento esencial en un Estado republicano, sino que hace a la existencia misma de un Estado de Derecho, por cuanto se alza como la piedra angular de las garantías procesales de los ciudadanos, y en definitiva, del resguardo de sus derechos.<sup>1</sup>

---

\* Ex Fiscal General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Actual Ministro de Justicia y Seguridad del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

1. Así, Karl Loewenstein señala: “La independencia de los jueces en el ejercicio de las funciones que les han sido asignadas y su libertad frente a todo tipo de interferencia de cualquier otro detentador del poder constituye la piedra final en el edificio del Estado democrático constitucional de derecho” (*Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1976, p. 294).

De esta manera, la adopción de mecanismos idóneos tendientes a asegurar en la práctica la independencia judicial, determinará la forma de gobierno que adopta cada Estado.

Desde esta perspectiva, basta con remitirse a las disposiciones previstas en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires respecto a la organización del Poder Judicial local, para advertir que existe una lógica constitucional que incorpora instrumentos tendientes a resguardar las funciones judiciales respecto de los demás poderes del Estado, y por sobre todo, respecto del Poder Ejecutivo.

Así, por ejemplo, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –en similar alcance con su par nacional– establece en su artículo 106<sup>2</sup> la exclusividad de las funciones judiciales en cabeza del Poder Judicial, lo que incluye al Tribunal Superior de Justicia, al Consejo de la Magistratura, a los demás tribunales establecidos por la ley y al Ministerio Público.

No obstante ello, la previsión constitucional local resulta más amplia que la nacional a la hora de resguardar las competencias y la independencia del Poder Judicial, tal como se desprende del artículo 107 CCABA:

a. La Constitución local no solo restringe el ejercicio de facultades judiciales por parte del titular del Poder Ejecutivo –como únicamente prevé la Constitución Nacional– sino que extiende dicha prohibición, en forma genérica, a todo el órgano Poder Ejecutivo e incluye en dicha proscripción al Poder Legislativo;

b. En segundo lugar, coloca en cabeza de los otros dos órganos del Estado la *responsabilidad* de dotar al Poder Judicial de los recursos necesarios que aseguren la garantía de una tutela judicial efectiva en los tribunales de la Ciudad.

Ahora bien, tales previsiones no son las únicas dispuestas por el constituyente para asegurar la independencia del Poder Judicial. Por el contrario, a diferencia de lo que sucede en el ámbito nacional, la

---

2. El artículo 106 CCABA dispone: “Corresponde al Poder Judicial de la Ciudad el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por esta Constitución, por los convenios que celebre la Ciudad, por los códigos de fondo y por las leyes y normas nacionales y locales, así como también organizar la mediación voluntaria conforme la ley que la reglamente. Ejerce esta competencia, sin perjuicio del juicio por jurados que la ley establezca”.

Constitución local prevé la específica regulación del Consejo de la Magistratura en los artículos 115 a 117, estableciendo allí tanto sus funciones como su composición.

Intentaré señalar en los acápites siguientes de qué manera la inserción constitucional del Consejo de la Magistratura en el ámbito local, las especiales funciones asignadas a su cargo y la determinación de los sujetos que llevan adelante su gobierno, fueron decisiones determinantes en la configuración de un órgano técnico de administración del Poder Judicial, aislado de cualquier injerencia política y que tiene como función esencial resguardar la independencia del Poder Judicial.

## 2. ORÍGENES DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA EN EL ÁMBITO LOCAL

La importancia de creación de un órgano independiente como es el Consejo de la Magistratura, fue señalada por la doctrina nacional y adoptada –con matices– por los convencionales constituyentes de la ciudad en 1996, quienes apostaron a una organización judicial más técnica y objetiva que la nacional.

Señalaba así Gargarella,<sup>3</sup> en relación a la incorporación del Consejo de la Magistratura a la Constitución Nacional de 1994, que este “se encarga de la selección y acusación de los magistrados de niveles inferiores, permitiendo aumentar la independencia del Poder Judicial respecto de los demás poderes del Estado. La reforma también sustrajo a la Corte las facultades de administración, disciplina y reglamento por sobre el resto de la judicatura, aumentando así la independencia de los magistrados respecto de quienes se encuentran por sobre ellos en la jerarquía del Poder Judicial”, aumentando lo que el autor refiere que Owen Fiss llama “autonomía individual”.

Por su parte, Sagüés<sup>4</sup> refería que la reforma constitucional nacional, en este sentido, se originó como consecuencia de una profunda y triple crisis del Poder Judicial federal. Dicha crisis era sustancialmente:

3. Gargarella, Roberto, *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2010, tomo I, pp. 373-4.

4. Sagüés, Néstor Pedro, *Manual de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, 2ª edición, Astrea, 2012, p. 347 y ss.

“técnica, institucional (por la antigüedad de su diseño) y política, originada en la pérdida de confianza pública en las magistraturas más importantes”. Así, el doctrinario explica que la sociedad argentina exigía mayor transparencia en el régimen de nominación de jueces, mayor eficacia en los mecanismos de control y remoción de ellos y mayor confiabilidad en su gestión, para lo cual se echó mano de un instituto propio del régimen europeo continental con el objetivo de sustraer las facultades administrativas a la Corte Suprema y de lograr un consenso pluralista y exigente en la designación y remoción de magistrados.

Con ello, entiendo que es importante remarcar la influencia que tuvo en el diseño constitucional del Consejo de la Magistratura local la reforma de la Constitución Nacional de 1994, puesto que la crisis de legitimación que conllevó a la modificación de la organización judicial de la Nación en la década del noventa, permitió que la Ciudad se adelantara a los posibles conflictos que podrían suscitarse en el seno de su Poder Judicial, previendo, de esta manera, una organización judicial con particularidades propias que la distinguen de su par nacional.

Así, los convencionales constituyentes de la Ciudad<sup>5</sup> señalaron que: “En respuesta al reclamo generalizado de los vecinos de la ciudad de Buenos Aires ofrecemos el diseño de un modelo de Poder Judicial que permita dotar a la Ciudad de una administración de justicia independiente, integrada por jueces designados sobre la base del requisito de la idoneidad, que actúa con absoluta independencia y celeridad y que otorga real seguridad jurídica a la población”.

Asimismo, el diseño judicial local significó en sus orígenes una respuesta a la ciudadanía, que prometía no recaer en los mismos errores que conllevaron, en definitiva, a la pérdida de independencia real y normativa del entonces Poder Judicial de la Nación.

En virtud de ello, en el debate constituyente se señaló que: “Nuestro actual Poder Judicial no está pasando evidentemente por una buena situación. Ello se debe fundamentalmente a ciertos defectos que no queremos que se repitan en el orden local, básicamente el anacronismo de un sistema judicial esclerosado y la organización de una justicia sumamente arcaica. Basta recordar que como en los tiempos de la colonia, los

---

5. Ver versión taquigráfica del *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires*. 14<sup>a</sup> Reunión - 9<sup>a</sup> Sesión Ordinaria - 24 de septiembre de 1996.

expedientes se siguen cosiendo a mano<sup>6</sup> (...) Para este trabajo hemos tenido en cuenta la experiencia de la Convención Constituyente de 1994, intentando eliminar todas las cuestiones que en la práctica constitucional y legislativa posterior demostraron que habían sido insuficientes o por lo menos inadecuadamente reguladas. Esas cuestiones son las que explican, por ejemplo, que en el dictamen que vamos a votar no solamente se contempla la creación de esa herramienta formidable que abona la independencia del Poder Judicial –el Consejo de la Magistratura–, sino que además en el texto constitucional de la ciudad figurará el modo como se integrará este Consejo de la Magistratura. Será conformado por abogados, jueces y representantes de la Legislatura. Se trata de una decisión política inequívoca”.<sup>7</sup>

Tales afirmaciones denotan la preocupación de los constituyentes locales por dejar asentado en la norma suprema, las particularidades esenciales que consolidan al Poder Judicial de la Ciudad, a los efectos de evitar posibles irrupciones de los demás poderes estatales que tiendan a afectar en la práctica su independencia estatal. Tal es así que, en la actualidad, se pueden apreciar las consecuencias disvaliosas que ocasionaron las imprevisiones del constituyente nacional al regular el Consejo de la Magistratura de la Nación, con solo recordar la declaración de inconstitucionalidad por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de la ley de reforma judicial sancionada en 2013 por el Congreso de la Nación.<sup>8</sup>

---

6. Intervenciones del Dr. Enriquez en el debate de la Convención Constituyente ya citado.

7. Intervención del Dr. Argüello en el debate de la Convención Constituyente ya citado.

8. Ver CSJN en “Rizzo, Jorge Gabriel (apoderado Lista 3 Gente de Derecho) s/acción de amparo c/ Poder Ejecutivo Nacional, Ley N° 26855, medida cautelar” (Expte. N° 3034/13), sentencia del 18/06/2013, ya citado, en donde el Dr. Zaffaroni explica en su disidencia que “5°) En la reforma constitucional de 1994 se introdujo la institución del Consejo de la Magistratura, asignándole la función de administración del Poder Judicial. Se corrió el gravísimo riesgo de introducir una institución novedosa sin estructurarla. Se argumentó de modo exactamente contrario al indicado por el buen sentido, afirmando que precisamente la novedad aconsejaba dejarla a medio hacer, para que la ley infraconstitucional la fuese definiendo conforme a lo que indicase la experiencia, cuando en realidad era previsible que esta la terminase de estructurar conforme a los espacios del juego de poder de cada coyuntura política, lo que hacía previsible un futuro incierto y complicado. 6°) De ese modo, el texto constitucional

Al respecto, los constituyentes locales previsores de eventuales conflictos señalaron: “Hemos querido aprender de la mala experiencia de la Convención Constituyente que reformó nuestra Constitución en 1994 para evitar que tengamos que soportar lo que está ocurriendo en las cámaras del Congreso de la Nación durante estos dos largos años, con discusiones estériles acerca del modo más conveniente para las partes –seamos claros– de integrar este Consejo, que curiosamente tiene como razón de ser en el texto de la Constitución de la República garantizar una mayor independencia para el Poder Judicial”.<sup>9</sup>

De lo aquí expuesto se advierte que los constituyentes de la Ciudad han previsto un órgano de selección y administración del Poder Judicial sustancialmente técnico y no político, delimitando las funciones de conformidad con lo establecido en la Constitución local.

### 3. EL RESGUARDO DE GARANTÍA DE INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LAS FUNCIONES ASIGNADAS AL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA LOCAL

Delimitado el contexto en el cual se incorporó el órgano Consejo de la Magistratura a la Constitución local, corresponde estarse a las funciones constitucional y legalmente a él asignadas, a los fines de lograr una acabada comprensión respecto de la importancia de contar con un órgano de administración del Poder Judicial independiente de cualquier fuerza política.

Así, de las funciones asignadas por el constituyente local al Consejo de la Magistratura en el artículo 116 CCABA, se destaca un ámbito de actuación centrado *sobre las personas* que ejercen la magistratura, como así también en su *funcionamiento institucional*. Veamos cada uno de ellos.

---

delegó la tarea de finalizar la estructuración del Consejo de la Magistratura en una ley especial sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara...”.

9. Ver Intervención del Diputado Argüello (J.M.A.) en el debate de la Convención Constituyente ya citado.



### 3.1. La tecnicidad en la selección y remoción de los magistrados

La Constitución local no solo ha puesto en cabeza del órgano técnico, Consejo de la Magistratura, la selección y el inicio del proceso de remoción de los magistrados, sino que se ha ocupado expresamente de excluir de manera tajante cualquier actuación del Poder Ejecutivo en tales procedimientos, limitando incluso para resguardar tal objetivo las potestades del Poder Legislativo.

En efecto, del artículo 116 CCABA se advierte que la participación del Consejo de la Magistratura es determinante para definir quiénes serán los titulares de los juzgados, de las Salas de apelaciones y de las judicaturas del Ministerio Público –correspondientes a las instancias inferiores de la Ciudad de Buenos Aires–, desde que tiene a su cargo la selección de los candidatos, y por sobre todo, el inicio del procedimiento de remoción de estos, como así también la imposición de sanciones disciplinarias directas sobre ellos.

Así, y conforme lo dispone el artículo 118 CCABA, los jueces y juezas son designados por el voto de la mayoría absoluta de la Legislatura pero por sobre la propuesta que efectúa al efecto el Consejo de la Magistratura local, como resultado del proceso de selección llevado adelante.

Desde esta perspectiva, y tal como se demostrará, existe una determinación constitucional de otorgar preeminencia a la decisión técnica a la hora de seleccionar a los candidatos para ejercer la magistratura en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por sobre cualquier decisión política, desde que no solo excluye al Ejecutivo de tal resolución sino que, incluso, restringe en gran medida las atribuciones del Legislativo.

Ello, en tanto el Consejo de la Magistratura será quien tenga a su cargo llevar adelante el procedimiento que determinará la idoneidad técnica de cada uno de los/as candidatos/as,<sup>10</sup> y será quien propondrá al mejor de ellos a la Legislatura. De esta manera, la decisión de la Legislatura estará inevitablemente sujeta a la nominación elevada por el Consejo de la Magistratura. Así, tal como lo dispone el artículo 118 CCABA y el artículo 9 de la Ley N° 7, frente a la propuesta elevada por

---

10. A través de la tramitación de concurso público de oposición y antecedentes que lleva a cabo la Comisión de Selección de jueces, juezas e integrantes del Ministerio Público, conforme lo dispone el artículo 42 de la Ley N° 31.

el Consejo, la Legislatura debe, en el plazo perentorio de sesenta (60) días hábiles, excluido el receso legislativo:

a. Convocar a una audiencia pública de conformidad con lo dispuesto en el capítulo VI de la Ley N° 6, en donde se sustanciarán las impugnaciones recibidas.

b. Cumplida la audiencia pública, la Legislatura debe resolver con el voto de la mayoría absoluta, si:

i. aprueba la propuesta en forma expresa

ii. rechaza la propuesta con expresión de causa, fundada en las impugnaciones deducidas en la audiencia pública, o bien, en hechos sobrevinientes,

iii. rechaza la propuesta sin expresión de causa.

c. En caso de que la Legislatura rechace al candidato propuesto, con o sin causa, el Consejo debe proponer a otro aspirante, debiendo elevar el pliego del candidato que haya quedado segundo en la lista de mérito. La Legislatura no podrá rechazar nuevamente la designación, en tanto, como establece el artículo 118 CCACA, “la Legislatura no puede rechazar más de *un candidato por cada vacante a cubrir*” (el destacado no es original).

d. Transcurridos los sesenta (60) días hábiles sin que la Legislatura se haya expedido, se produce la designación ficta en tanto la candidatura se considera aprobada.

Desde las previsiones transcritas, se advierte que el constituyente local ha previsto numerosas barreras en la injerencia del Poder Legislativo en la selección de la magistratura, en tanto: le impone un plazo perentorio para expedirse, vencido el cual su decisión resulta inoficiosa; le exige la convocatoria a una audiencia pública, lo que dota de mayor transparencia al procedimiento, permitiendo la participación directa de la ciudadanía; limita la posibilidad de rechazar la propuesta, en tanto el rechazo deberá estar fundado en las impugnaciones expuestas en la audiencia o bien, excepcionalmente, en hechos sobrevinientes, correspondiendo en dicho caso la elevación del segundo candidato que haya quedado en el orden de mérito.<sup>11</sup>

---

11. Respecto de la posibilidad de rechazar o no a este nuevo candidato, se infiere un exceso reglamentario en la Ley N° 7, en tanto diferencia el rechazo con o sin expresión

Desde esta perspectiva, resulta palmaria la voluntad del constituyente de limitar la decisión política en la selección de los jueces de la ciudad, en tanto expresamente dispone la imposibilidad de rechazar sucesivamente las propuestas que –fundadas en la idoneidad técnica demostrada por el candidato en las pruebas de oposición y antecedentes– eleva a su consideración el Consejo de la Magistratura.

Por otra parte, es notable la diferencia de dicho procedimiento con el nacional, desde que el Consejo de la Magistratura de la Ciudad no eleva a la Legislatura una terna o listado de posibles candidatos para que sobre ellos decida discrecionalmente el Poder Ejecutivo, con acuerdo del Congreso,<sup>12</sup> sino que exige que el Consejo eleve un solo candidato por vacante, fundado en el orden de mérito obtenido como consecuencia del procedimiento de selección llevado a cabo. Frente al rechazo de este, necesariamente deberá ser designado aquel en el orden subsiguiente.

Por último, tal como se anticipara, el constituyente exige a la Legislatura contar con los votos de la mayoría absoluta para poder adoptar la decisión de designar a los magistrados.

Estas previsiones tienden a asegurar que aquellos integrantes de la Magistratura se constituyan en tales en razón de su especialidad e idoneidad técnica, y no como el resultado de una colisión política, desde que coloca tal responsabilidad por sobre el órgano técnico Consejo de la Magistratura, por sobre el órgano Legislatura, excluyendo de manera absoluta al Poder Ejecutivo.

En lo que hace a la remoción de los/as magistrados, resulta innegable el rol central que ocupa el Consejo de la Magistratura, puesto que por decisión plenaria de este se decide la apertura del procedimiento de remoción de integrantes de la Magistratura y del Ministerio Público, excluidos los miembros del Tribunal Superior de Justicia, el o la Fiscal General, el Defensor o Defensora General y el Asesor o Asesora General Tutelar.

---

de causa, limitando la disposición constitucional que veda a la Legislatura la posibilidad de rechazar más de una vez a un candidato para la misma vacante, únicamente al supuesto de que el rechazo se efectúe sin expresión de causa. Sin embargo, el artículo 118 CCABA no realiza tal distingo.

12. Ver artículo 99, inc. 4 CN.

Incoada la acusación por el Consejo de la Magistratura, el procedimiento de instrucción y resolución de ella estará a cargo del Jurado de Enjuiciamiento, el cual se integra por nueve (9) miembros, (3 legisladores, 3 abogados y 3 jueces, siendo uno de ellos miembro del Tribunal Superior y Presidente del Jurado) sin presencia del Poder Ejecutivo.<sup>13</sup>

Corresponde así al Consejo la formulación de la acusación correspondiente ante el Jurado de Enjuiciamiento, previo dictamen de la Comisión de Disciplina.<sup>14</sup>

Cabe indicar a ese respecto que la exigencia legal que requiere que tal decisión sea adoptada con un quórum de dos tercios del total de miembros, debiendo estar presente por lo menos un miembro perteneciente a cada uno de los tres estamentos que componen el Consejo y con el voto favorable de la mayoría absoluta del total de miembros,<sup>15</sup> asegura la independencia judicial, al requerir una resolución representativa y democrática de todos los sectores que coadyuvan a la prestación del servicio de justicia.

Así, tiene dicho la CSJN: “El principio de la independencia del Poder Judicial de la Nación es uno de los cimientos en que se apoya nuestra organización institucional y para favorecer la efectividad de dicho principio, la misma Constitución y la ley, además de determinar un especial mecanismo de designación, reconocen a quienes acceden a la Magistratura determinadas garantías (inamovilidad, inmunidad, intangibilidad remuneratoria) a la par que establecen un especial sistema de responsabilidad”.<sup>16</sup>

Dichas garantías, por tanto, serían insustanciales si no contaran con un órgano específico que tenga a su cargo su ejecución, a los fines de evitar su apropiación por parte de los demás poderes del Estado.

---

13. Ver Ley N° 54.

14. Ver artículo 20, inc. 11 de la Ley N° 31, modificada recientemente por la Ley N° 5288, BOCBA N° 4672 del 03/07/2015.

15. Ver artículo 22, inc. A4 de la Ley N° 31 ya citada.

16. CSJN, R. 1309. XLII; “REX Rosza, Carlos Alberto y otro s/recurso de casación”, sentencia del 23/05/2007, Fallos 330:2361.

### 3.2. La administración del Poder Judicial

Por otra parte, el Consejo de la Magistratura es quien determina la organización interna y la disposición de los recursos del Poder Judicial –a excepción de los asignados al Tribunal Superior de Justicia y parte de los asignados al Ministerio Público–.

De esta manera, tiene a su cargo proyectar y ejecutar el presupuesto y administrar los recursos que la ley le asigne al Poder Judicial.

Constituye un nuevo acierto constitucional el evitar nuevamente la injerencia del Poder Ejecutivo en cualquier asunto que haga a la administración y disposición de fondos del Poder Judicial, desde que tales premisas coadyuvan a resguardar la independencia de la judicatura de las decisiones partidarias.

Por el contrario, tales decisiones serán ejecutadas por un órgano técnico como es la Oficina de Administración y Financiera del Poder Judicial, a cargo del/la Administrador/a General del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, quien es designado/a por el Plenario del Consejo de la Magistratura con acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros de la Legislatura, el cual debe ser profesional y contar con un perfil técnico acorde con las tareas a realizar.

Resulta palmario entonces que del funcionamiento legítimo, eficiente y objetivo del órgano Consejo de la Magistratura depende en gran medida el adecuado funcionamiento de los tribunales de la Ciudad y, consecuentemente, de la efectividad de la tutela judicial.

## 4. LA COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Ahora bien, habiendo entonces descripto las competencias esenciales del Consejo de la Magistratura local y el contexto socio-político en el cual el instituto se insertó en la Constitución de la Ciudad, entiendo pertinente adentrarme en la cuestión objeto del presente análisis y explicitar las razones por las cuales sostengo que la tecnicidad del órgano Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es consecuencia, asimismo, de la especial composición del órgano.

Como se mencionó anteriormente, la principal diferencia que presenta el Consejo de la Magistratura local con su par nacional es la específica previsión constitucional en la Ciudad de Buenos Aires acerca del modo y proporción en que debe llevarse a cabo su integración, sin dejar dicha decisión librada a la resolución de los demás poderes estatales, y excluyendo de manera expresa la participación del Poder Ejecutivo.

Como resultado de ello, advertimos que la estructura organizativa otorgada por el constituyente local al Consejo de la Magistratura de la Ciudad, dista en la práctica con la asignada por las leyes al Consejo nacional, lo que se traduce en el impedimento de que presiones políticas obstaculicen las funciones del órgano que resguarda la independencia judicial.

Principalmente, el Consejo de la Magistratura local no contempla la intervención del Poder Ejecutivo e intenta, con su diseño organizacional, guardar un real equilibrio entre la representación de los distintos sectores que intervienen en la efectiva prestación del servicio de justicia.

En tal sentido, se advierte que por disposición de la Constitución local,<sup>17</sup> el Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires está integrado por:

a. Tres (3) representantes elegidos por la Legislatura, con el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros;

b. Tres (3) jueces del Poder Judicial de la Ciudad excluidos los del Tribunal Superior, elegidos por el voto directo de sus pares, y

c. Tres (3) abogados o abogadas con domicilio electoral y matriculados en la Ciudad, elegidos por sus pares (dos en representación de la lista de la mayoría y el restante de la lista que le sigue en el número de votos).<sup>18</sup>

17. Ver artículos 115 CCABA y 3 de la Ley N° 31.

18. A diferencia de ello, en el ámbito nacional la composición del Consejo es materia delegada al Congreso de la Nación, sin perjuicio de lo cual, el tema trascendió el ámbito propio del Poder Legislativo. En efecto, en tanto la composición dispuesta por la Ley nacional N° 24391 fue declarada inconstitucional por la CSJN en el fallo “Rizzo, Jorge Gabriel (apoderado Lista Gente de Derecho) s/acción de amparo c/Poder Ejecutivo Nacional, Ley N° 26855, medida cautelar” (Expte. N° 3034/13), mantiene vigencia conforme el punto III de dicho resolutorio, la composición dispuesta por la Ley N° 26080

Así, la ausencia de presencia del Poder Ejecutivo en la integración del Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires es una premisa esencial que sella una de las principales diferencias que guarda la organización de la Justicia local con la nacional.

Si entendemos a la Justicia y a su organización como un servicio destinado a resguardar los derechos de los ciudadanos, advertimos que ella cumple su mandato a través de la actuación de profesionales éticos que trabajan para llevar los casos a conocimiento y decisión de magistrados independientes e imparciales, que fundan a su vez sus decisiones en las normas y en el derecho vigente. De esta manera, el Consejo de la Magistratura local se integra por representantes de estos tres sectores que coadyuvan en la realización de la justicia: representantes de la Legislatura, del Poder Judicial y de la matrícula profesional y, como se anticipara, sin representación del Poder Ejecutivo.<sup>19</sup>

Así, la Constitución local se ocupó de prever la específica composición del Consejo de la Magistratura y su proporción, entendiendo que la voluntad popular se encuentra adecuadamente representada a través de los miembros que al efecto designe la Legislatura de la Ciudad.

De esta manera, el órgano de mayor representatividad democrática que contiene a la diversidad política elegida por los ciudadanos de la Ciudad, cumple su función decidiendo quiénes representarán en su nombre a la ciudadanía, frente a las decisiones que competen a la vida diaria del Poder Judicial, en cuyas manos se encuentra el resguardo máximo de sus derechos.

Por ello, la Constitución local entendió que no resulta necesaria mayor representación de órganos políticos resultantes de la elección popular, puesto que los ciudadanos se hallan cabalmente representados

---

que prevé la integración del órgano por 13 miembros: tres jueces del Poder Judicial de la Nación, seis legisladores, dos representantes de los abogados de la matrícula federal, un representante del Poder Ejecutivo y un representante del ámbito académico y científico.

19. Recordemos que la presencia del Poder Ejecutivo en el Consejo de la Magistratura nacional no surge de modo directo de la Constitución, sino que ello fue decidido por el legislador a partir de la determinación constitucional de que el órgano se integre resguardando “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 [y por] (...) otras personas del ámbito académico y científico...”.

a través de las personas designadas al efecto por la Legislatura local, sin que tenga el Poder Ejecutivo influencia directa en ello.

La ausencia por tanto del Poder Ejecutivo en la integración del Consejo local, no tuvo otra intención que reforzar la independencia judicial.

No obstante, tal decisión no es la única que tiende a sustraer de las presiones y negociaciones políticas al órgano de administración judicial, en tanto ella se ve reforzada a través de la especial reglamentación de la cual fue objeto el capítulo tercero, del título quinto de la Constitución local, de conformidad con lo previsto en su artículo 117.

En efecto, la Legislatura local dio cumplimiento a la previsión constitucional dispuesta en el artículo 117, al dictar la Ley N° 31,<sup>20</sup> que regula el Consejo de la Magistratura de la Ciudad, y cuyos términos no pueden ser considerados de manera ajena a las disposiciones de la Ley N° 7 de organización del Poder Judicial.

Así, el capítulo II de la Ley N° 31 reglamenta la composición del Consejo de la Magistratura local, disponiendo los especiales requisitos que deben cumplir los integrantes de cada sector representado en el mentado Consejo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115 CCABA.

De la simple lectura del texto legal se advierte que el objetivo del legislador fue resguardar la tecnicidad del órgano de administración a los fines de evitar su interferencia partidaria en mengua de las funciones primarias que hacen al servicio de justicia y sobre las cuales me expedí con anterioridad.

#### 4.1. Representantes de la Legislatura

Tal como se desprende del artículo 4 de la ley, aquellos sujetos designados por la Legislatura para integrar el Consejo no podrán ser legisladores en ejercicio y deberán ser abogados, o bien contar con especial idoneidad para cumplir el rol asignado por el constituyente en el gobierno del Consejo de la Magistratura, ostentando los mismos requisitos que le son exigidos a los diputados para acceder al cargo.

Asimismo, la norma requiere que para la designación de los representantes se obtenga el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura, actualmente sesenta (60), razón por la cual los

---

20. La Ley Orgánica del Consejo de la Magistratura N° 31 fue sancionada el 28/05/1998 y recientemente modificada por la Ley N° 5288, BOCBA N° 4672 del 03/07/2015.



sectores políticos que tienen mayor representatividad deberán necesariamente consensuar con aquellos otros menos representados, a los efectos de lograr la mayoría exigida, la cual eleva a cuarenta (40) votos.

Por lo demás, la mención de que aquellos representantes designados por la Legislatura no deban ser diputados/as con mandatos vigentes, pone de relieve la intención del legislador de adecuarse a los fines queridos por los constituyentes locales, de modo de evitar la politización partidaria del Consejo, optando en contraposición a ello por exigir una idoneidad específica en la materia, acorde con las funciones que desempeñará, con lo cual se intenta cumplir con la idoneidad del candidato propuesto por parte de quien ostenta la voluntad popular de la Ciudad.

La desvinculación específica de la persona con el ámbito político en ejercicio resguarda su imparcialidad en su función gobernante del órgano y, consecuentemente, refuerza la independencia del Consejo.

#### 4.2. Representantes de la Magistratura

En lo que hace a la composición de los representantes de la Magistratura, se advierte un exceso en la norma en tanto la Legislatura, al reglamentar el artículo 115 CCABA, ha previsto una antigüedad mínima en el desempeño del cargo.

En efecto, si la garantía de la independencia judicial se resguarda a través de la composición de un órgano técnico y no político, la idoneidad de los/as jueces/zas para alzarse en representantes de sus pares no se encuentra condicionada a su antigüedad en el ejercicio, sino en sus capacidades para desempeñarse como juez/za, las cuales, cabe señalar, han sido evaluadas oportunamente en su designación a través del procedimiento de selección dispuesto por el constituyente.

De hecho, la originaria redacción de la Ley N° 31 preveía como requisito para ser designado representante de la Magistratura ante el Consejo, contar con una antigüedad en el ejercicio del cargo de cuatro (4) años. No obstante, tal exigencia fue expresamente declarada inconstitucional por el Tribunal Superior de Justicia local.<sup>21</sup>

21. "Gordillo, Agustín Alberto c/GCBA (Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires) y otro s/acción declarativa de inconstitucionalidad", del 25/11/2003, Expte. N° 1867/02. Si bien allí concurría una situación especial, puesto que los jueces locales no contaban

### 4.3. Representantes de los profesionales abogados

Idéntica situación puede presentarse respecto de la antigüedad en el título exigida a los profesionales matriculados. Sin embargo, podría inferirse que tal exigencia no guarda similitud con la antigüedad de los jueces, en tanto no se exige al profesional abogado una evaluación específica respecto de su idoneidad en materia local, sino que basta para su matriculación en la Ciudad contar con un título de abogado.

Tales requisitos, insisto, se encuadran en la lógica constitucional que exige al órgano del Consejo de la Magistratura una especial idoneidad técnica por sobre cualquier influencia política, no obstante lo cual, no ha sido prevista antigüedad alguna por el constituyente local.

## 5. CONCLUSIONES

Tal como ha sido expuesto, la lógica constitucional de la Ciudad de Buenos Aires ha intentado *ab initio* resguardar la independencia del Poder Judicial, centrándose fundamentalmente en dos principios rectores:

a. En primer lugar, en la exclusión absoluta del Poder Ejecutivo en los asuntos atinentes a la composición y administración del Poder Judicial, y

---

con la antigüedad en el cargo por la reciente creación de los Tribunales, la Dra. Conde señaló que: “La ley suprema local exige que los representantes de los jueces en el Consejo satisfagan dos importantes recaudos: 1) ser jueces y 2) haber sido electos por sus pares. Esta última exigencia adquiere gran relevancia, pues no solo se trata de un magistrado en ejercicio, sino que, para integrar el Consejo, debe ser un juez que ha merecido la confianza de sus pares para representarlos en ese cuerpo.

Ese, y no otro, es el recaudo especial establecido por la Constitución para los representantes de este sector. Son los propios jueces quienes, elección tras elección y según las circunstancias de la vida institucional que deban ser enfrentadas en cada momento de la política metropolitana, determinarán qué requisitos de formación, de personalidad, u otros, deben reunir sus representantes.

La exigencia del transcurso de un determinado lapso en ejercicio de la función para el desempeño del cargo de Consejero, impuesta por el Poder Legislativo a través de las leyes reglamentarias, desvirtúa la norma constitucional y la expresa voluntad del constituyente, quien expresamente asignó al estamento judicial la facultad exclusiva de ponderar cuáles son los requisitos de idoneidad exigibles a quien los represente en el Consejo de la Magistratura y Jurado de Enjuiciamiento, y quién de sus pares los reúne.”

b. En segundo lugar, en la integración de un Consejo de la Magistratura especialmente técnico, colocando en sus manos la selección, la acusación y administración del Poder Judicial.

Dicha decisión se asienta, principalmente, en la determinación de aminorar los riesgos de que el Poder Ejecutivo se entrometa en las cuestiones judiciales, de forma tal de evitar su participación directa en los procedimientos que hacen a la designación y a la decisión de remover a los/as jueces/zas de la Ciudad, dejando los mismos a los órganos técnicos competentes para ello.

De esta manera, tal decisión se encuadra –como mencionamos– dentro de un sistema constitucional especialmente preocupado por resguardar la independencia judicial. Así, advertimos que:

- i. La Constitución de la Ciudad previó en su texto el modo en el cual se integraría el Consejo de la Magistratura local, sin dejar tal decisión librada a los órganos políticos;
- ii. La Constitución de la Ciudad dispuso que el Consejo se componga por representantes de la Legislatura, del Poder Judicial y de la matrícula profesional;
- iii. La Constitución de la Ciudad omite la presencia del Poder Ejecutivo en la integración del Consejo de la Magistratura, logrando un real equilibrio entre los tres sectores que actúan en la prestación del servicio de justicia;
- iv. La Constitución de la Ciudad optó por lograr una equiparación absoluta entre los órganos políticos, los profesionales y los jurisdiccionales;
- v. La Constitución encomendó a un órgano técnico el procedimiento de selección de los magistrados, el inicio del procedimiento de remoción y la administración financiera del Poder Judicial, sin injerencia del Poder Ejecutivo;
- vi. La Constitución ha querido reducir al mínimo la injerencia de la decisión política en la selección de los candidatos a desempeñarse como magistrados de la Ciudad;
- vii. La misma Legislatura ve limitada su decisión en la designación de los magistrados;
- viii. La definición técnica, objetiva y profesional en la integración y en el funcionamiento del Poder Judicial, por sobre cualquier

decisión discrecional originada en motivos políticos, garantiza su independencia funcional y asegura su legítimo ejercicio.

De lo aquí expuesto, no obstante, se ha de señalar que no existe pues un único sistema o modo judicial, aunque en todos ellos se deban resguardar las mismas garantías previstas en los tratados internacionales de derechos humanos referidas a una tutela judicial efectiva y a la prestación de un debido proceso judicial.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado: “Esta Corte considera que uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos, es la garantía de la independencia de los jueces y, para tales efectos, los diferentes sistemas políticos han ideado procedimientos estrictos, tanto para su nombramiento como para su destitución. Los Principios Básicos de las Naciones Unidas Relativos a la Independencia de la Judicatura, establecen que: La independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura”.<sup>22</sup>

Se trata por tanto de determinar cuál es la mejor manera de asegurar una estructura institucional capaz de asegurar dichas garantías en la prestación diaria del servicio de justicia.

Karl Loewenstein<sup>23</sup> señalaba ya en 1976: “La medida ideal para valorar el procedimiento de nombramiento de los jueces se basa en dos puntos de vista: primero, deberán quedar excluidas todas las influencias políticas; por otra parte, deberá haber absoluta seguridad de que solo el más dotado, teniendo en cuenta su capacidad profesional y su integridad de carácter, tendrá acceso a la carrera judicial. Dicho procedimiento ideal no ha sido hasta hoy encontrado; cada método diferente tiene sus ventajas e inconvenientes, y ninguno de ellos puede ser considerado como generalmente aplicable a todos los ordenamientos jurídicos”. Asimismo, indicaba que “la experiencia general socio-psicológica, según la cual el detentador de un cargo permanece obligado a la persona responsable de su nombramiento, contiene peligros específicos en el caso de la función judicial”.

22. CIDH, “Tribunal Constitucional vs. Perú”, sentencia del 31 de enero de 2001.

23. Ver Loewenstein, Karl, *op. cit.*, pp. 297 y 299.

Llegado a este punto, la decisión del constituyente local de consagrar un órgano técnico que define la composición y funcionamiento del Poder Judicial ajeno a cualquier intromisión y con absoluta exclusión del Poder Ejecutivo, continúa presentándose como una garantía de la independencia de los jueces para asegurar una efectiva prestación del servicio de justicia, resultando hoy día un desafío permanente de todo sistema representativo la búsqueda y consenso de mayores mecanismos que logren promover más efectivamente la independencia judicial anhelada.



# LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, CON LA EXPERIENCIA A CUESTAS

Por Juan Manuel Olmos\*

## 1. INTRODUCCIÓN

De vez en cuando nuestra vida política nos lleva a ocupar un lugar distinto, singular, que combina altas dosis de desafíos, trabajo y satisfacciones. Sin lugar a dudas, el cargo de Presidente del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el que mis pares me honraron por dos períodos consecutivos (desde el año 2011 hasta el 2015) es una muestra vívida de aquello.

Porque lo cierto es que esa función acompaña desde muy cerca una realidad institucional cambiante, como es la de la autonomía de la Ciudad, consagrada en el artículo 129 de la Constitución nacional en el año 1994.

Es que, a partir de la definición de sus organizaciones con el dictado de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en el año 1996, se dio inicio a un complejo proceso de conformación institucional en el que se destaca un novel Poder Judicial cuya estructuración se encuentra todavía en curso, al compás de la dinámica de traspaso gradual de las competencias otrora ejercidas por tribunales nacionales.

Este Poder Judicial exhibe una autonomía en plena expansión en un contexto de modificaciones estructurales producto de los cambios introducidos en su Ley orgánica, de los avances realizados en cuanto al esquema de transferencia de competencias de la Justicia Nacional Ordinaria, del crecimiento del fuero Contencioso Administrativo y

---

\* Presidente del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 2011-2015.

Tributario, así como la discusión iniciada sobre la necesidad de una Justicia de menos cuantía, entre otros.<sup>1</sup>

Pues bien, a partir de la concreta inserción del Consejo de la Magistratura como parte integrante de ese Poder Judicial (artículo 107 de la Constitución de la Ciudad) y de las funciones de gobierno, disciplina, selección y administración, que le atribuye su Ley orgánica N° 31, aquel incesante crecimiento tuvo efectos directos sobre diferentes áreas de gestión que se encuentran bajo la órbita del Consejo de la Magistratura. En concreto, debimos garantizar el servicio efectivo de justicia, a la par que se realizaban complejas gestiones institucionales para el traspaso de competencias, se conformaban los órganos jurisdiccionales para desarrollar cada nueva función que era transferida, se obtenían, adecuaban y equipaban los espacios físicos para realizar dichas tareas, y se diseñaban las políticas generales y específicas en cada uno de los ámbitos que se encuentran bajo la órbita del Consejo.

En los párrafos que siguen brindamos un breve recorrido por esa experiencia institucional que nos ha tocado protagonizar.

## 2. DISEÑO CONSTITUCIONAL DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

Resulta enriquecedor, para repensar siempre las instituciones de la Ciudad de Buenos Aires, volver sobre los debates de la Convención Constituyente que las modeló. Lo atinente al Poder Judicial en general, y al Consejo de la Magistratura en particular, no escapa a esa regla.

Así, se sostuvo en dicho ámbito que se estaba creando “...un Consejo de la Magistratura sustancialmente distinto, en cuanto a sus funciones, a los existentes en las provincias argentinas, donde, por lo general, solamente actúan como órganos asesores en el proceso de designación de jueces; es más similar al previsto en la Constitución Nacional, fundamentalmente en cuanto a las funciones que tendrá a su cargo... Algunos podrán decir que la Constitución de la ciudad, si aprobamos este dictamen, al referirse al Consejo de la Magistratura alcanza un

---

1. Olmos, Juan Manuel, “Informe de Gestión 2011/2015”, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2015, p. 6.



nivel de detalle que no es propio de las constituciones. Pero al hacerlo, como dije antes, evitamos la experiencia que se registra a nivel nacional. La composición mixta de estos organismos, como el que estamos creando, es enormemente positiva porque, en primer lugar, reduce los riesgos del corporativismo y, en segundo término, reduce la manipulación política... La pluralidad de la representación es buena, pero mucho más lo es si a ella se le agrega que los mecanismos de integración de los magistrados y de los abogados sean el producto de la elección de esos dos estamentos entre sus pares. La elección democrática es la que facilita, estimula y promueve el debate de ideas entre las distintas concepciones de la Justicia, entre las distintas perspectivas y necesidades. El debate se enriquece durante las campañas y la elección y después se multiplica, porque también obliga a los representantes del poder político a hacerse eco de esa discusión, de esas innovaciones doctrinarias que se proponen. Todo esto, en definitiva, reditúa en el mejoramiento permanente, y en la no estratificación de estos cuerpos fundamentales para la garantía de los derechos”.<sup>2</sup>

También que “... con este modelo pretendemos incorporar el Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires a la corriente de poderes judiciales más modernos, más progresistas y que mejores resultados han dado en la práctica... Proponemos un Consejo de la Magistratura que por su composición no va a poder ser nunca monopolizado por una fuerza política.”<sup>3</sup>

### 3. EL ÓRGANO PRESIDENTE

A diferencia de lo que ocurre en numerosas provincias,<sup>4</sup> en las que la Presidencia del Consejo de la Magistratura es atribuida, por la pro-

2. De la exposición de la convencional Sra. Garré, *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires*, 14<sup>a</sup> Reunión, 9<sup>a</sup> Sesión Ordinaria – 24 de septiembre de 1996.

3. De la exposición del convencional Sr. Zaffaroni, *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires*, 14<sup>a</sup> Reunión, 9<sup>a</sup> Sesión Ordinaria – 24 de septiembre de 1996.

4. Ver los casos de las Provincias de Buenos Aires, Córdoba (Ley N° 8802), Mendoza (artículo 150 de la Constitución provincial –Ley N° 6524–, Chubut, Neuquén, La Rioja (artículo 152 de la Constitución provincial y Ley N° 8450) y Salta, entre otras.

pia Constitución o por la ley que lo reglamenta, al representante de los tribunales o cortes superiores de justicia locales, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires establece que son los nueve (9) miembros del Consejo –representantes de la legislatura, de los jueces y de los abogados–, quienes designan a su Presidente.<sup>5</sup>

En efecto, de un lado, el artículo 115 de la Constitución de la Ciudad prevé que el Consejo de la Magistratura se integra con nueve miembros elegidos: tres (3) por la Legislatura, con el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros; tres (3) jueces del Poder Judicial de la Ciudad excluidos los del Tribunal Superior, elegidos por el voto directo de sus pares y, tres (3) abogados o abogadas, elegidos por sus pares. Establece la misma disposición que ellos duran cuatro (4) años en sus funciones y no pueden ser reelegidos sin un intervalo de por lo menos un período completo y que designan a su presidente, además de tener las mismas incompatibilidades e inmunidades que los jueces y ser removidos por juicio político.

Concordantemente, la Ley N° 31, Orgánica del Consejo de la Magistratura, establece entre los órganos que conforman este último al Comité Ejecutivo, que se integra por el Presidente/a, el Vicepresidente/a y el Secretario/a.

En cuanto a la forma de elección de aquel, el artículo 20 de la misma ley dispone en el inciso 2), entre las facultades del Plenario del Consejo, la de “Elegir y remover al Presidente o Presidenta, al Vicepresidente o Vicepresidenta y al Secretario o Secretaria del Consejo de la Magistratura”, y por su parte, el artículo 23, indica que “La elección de los integrantes del Comité Ejecutivo del Consejo de la Magistratura se efectúa en sesión especial convocada a ese solo efecto...”, como así también que “...Los integrantes del Comité Ejecutivo permanecen en el cargo dos (2) años, pudiendo ser reelectos/as”.

Hay aquí, entendemos, una definición del constituyente de la Ciudad que posee un profundo sentido democrático, porque permite que por la sola voluntad de los propios miembros del Consejo, su conduc-

---

5. En similar sentido ver la Ley N° 24937, que regula el Consejo de la Magistratura de la Nación, artículos 10 y 11, en cuanto prevén que el Presidente y Vicepresidente son designados por mayoría absoluta del total de sus miembros y ejercen las atribuciones que dispone la ley y las demás que establezcan los reglamentos que dicte el Consejo.

ción esté a cargo de quienes han venido a integrar el Poder Judicial desde afuera, con una visión enriquecida por la experiencia externa.

De esta forma, el Poder Judicial se impregna de una cosmovisión plural y dinámica, y por lo mismo más democrática, evitando una sola mirada, interna, sobre el alcance de sus reales necesidades.

Coincidimos en este sentido en que los Consejos de la Magistratura en la organización de los distintos sistemas constitucionales han implicado un cambio en la prestación del sistema de justicia, logrando una mayor independencia interna de los jueces, porque se trata de una estructura más democrática, que tiende a la horizontalización del Poder Judicial, al tener el órgano de gobierno separado del jurisdiccional.<sup>6</sup> También, con que con la conformación del Consejo de la Magistratura la Constitución persigue como primordial objetivo fortalecer la independencia judicial, reduciendo la gravitación político-partidaria en la designación de los jueces, previendo una integración equilibrada respecto al poder que ostentan, por un lado, el sector político y, por el otro, el estamento técnico.<sup>7</sup>

En definitiva, lo que está en juego es nada menos que el acceso a la justicia de todos los individuos, del pueblo en su conjunto, como se desprende de las propias misiones institucionales del Consejo: “garantizar la eficaz prestación del servicio de administración de justicia” y “lograr la satisfacción de las demandas sociales sobre la función jurisdiccional del Estado”.<sup>8</sup>

A la hora de regular sus funciones específicas, la Ley N° 31 establece en el artículo 25 las atribuciones de: “1. Ejercer la representación legal e institucional del Consejo de la Magistratura; 2. Convocar y presidir el Plenario; 3. Designar o ratificar, en su caso, con acuerdo del Plenario, a los funcionarios/as y empleados/as del Consejo; y 4. Ejercer toda otra atribución determinada por ley, los reglamentos, o las que sean delegadas por el Plenario”.

---

6. Sáez Capel, José, “El Consejo de la Magistratura como cabeza del Poder Judicial”, *Revista Pensar Jusbaire*, año I, N° 2, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, noviembre de 2014, p. 16.

7. CSJN “Rizzo, Jorge G. (apoderado Lista 3 Gente de Derecho) s/acción de amparo c/ Poder Ejecutivo nacional, Ley N° 26855, medida cautelar” (Expte. 3034/13), del 18/6/2013.

8. Cfr. artículo 1, Ley N° 31, parte pertinente.

De este universo de facultades, nos interesa detenemos especialmente en la previsión relativa a que el Plenario puede delegarle facultades al Presidente.

Recordemos en este sentido que la delegación es una técnica de prórroga de la competencia,<sup>9</sup> a través de la cual un órgano transfiere a otro parte del ejercicio de esta última, en forma expresa, pudiendo retomarla por una decisión posterior.<sup>10</sup>

Pues bien, bajo dicha habilitación, el Plenario del Consejo de la Magistratura delegó en la Presidencia “...la política de recursos humanos en cuanto a la reorganización administrativa del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –excluido el Tribunal Superior de Justicia– ...”, imponiendo como requisito la “...previa consulta al Sr. Administrador General del Poder Judicial a fin de corroborar la existencia del crédito presupuestario necesario para dictar la resolución correspondiente”.<sup>11</sup>

Esta se ha transformado en una herramienta fundamental para el logro de la eficacia de la gestión, puesto que uno de los defectos de la integración plural –quizá el único– es el sistema colegiado de toma de decisiones. A partir de esta delegación lo atinente a los recursos humanos, que en la dinámica de un Poder Judicial de alta movilidad como es el de la Ciudad implica una ardua tarea técnico-administrativa, ha sido descomprimida del elenco de decisiones del Plenario, el que mantiene incólumes las facultades institucionales de mayor trascendencia, ligadas a la realización última de sus funciones constitucionales y legales”.

Recordemos en este sentido que la “eficacia” del ejercicio de la función jurisdiccional, junto a otras razones, constituye el fundamento de

---

9. Hutchinson, Tomás, *Ley Nacional de Procedimientos Administrativos*, Buenos Aires, Astrea, 1985, tomo I, p. 87. La competencia es a los entes estatales, lo que la capacidad a las personas físicas (artículo 52 del Código Civil y sig.) y jurídicas de derecho privado (artículos 31 y 33 segunda parte del Código Civil). Ver también Gordillo, Agustín, Daniele, Mabel (Directores), *Procedimiento Administrativo. Decreto ley 19549/1972 y normas reglamentarias – Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Comentados y concordados*, 2ª edición, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2010, p. 78.

10. PTN, Dictámenes 245:174.

11. Resolución CM N° 1046/11 modificada por la Res. CM N° 220/15.

la creación de los Consejos de la Magistratura,<sup>12</sup> efectuándose la distinción entre eficacia, entendida como la capacidad de adaptación que permite alcanzar los objetivos organizacionales, y eficiencia, referida al cumplimiento de esos mismos objetivos en el modo más económico y rápido.<sup>13</sup>

Ya desde el origen de la institución a nivel nacional, se opinaba que el éxito de la gestión administrativa del Consejo depende de la celeridad y oportunidad en la toma de decisiones, por lo que debe adoptarse un mecanismo de gestión y ejecución que logre tal efecto y evite que cuestiones cuya resolución no admita dilación temporal se vean atrapadas por la burocracia propia de un cuerpo colegiado.<sup>14</sup>

#### 4. PANORAMA DE LA GESTIÓN DESARROLLADA

En el contexto de la transferencia paulatina de funciones, con el mandato de organizar y poner en funcionamiento un poder judicial nuevo, y asumiendo que nuestra tarea primordial era justamente proveer los bienes, insumos y estructura para garantizar un funcionamiento eficaz y eficiente del servicio de justicia, nuestras acciones se orientaron principalmente a los siguientes fines: a) optimizar el funcionamiento del Consejo como órgano rector de la administración del Poder Judicial; b) garantizar la plena conformación de los diferentes órganos jurisdiccionales y su óptimo desenvolvimiento, de modo de asegurar la provisión de justicia en tiempo y forma a los habitantes de la Ciudad; c) Asegurar la capacitación continua de todos los efectores del sistema judicial; d) promover el acceso a la justicia y mejorar las

12. García Lema, Alberto M., "La eficacia en la administración de justicia como valor constitucional", en AA.VV., *Jornadas Internacionales sobre el Consejo de la Magistratura*, Buenos Aires, 28, 29 y 30 de octubre de 1998, organizadas por el Ministerio de Justicia de la Nación (Programa de Reforma del Sistema de Justicia -Projus- Banco Mundial P343-O-AR), Buenos Aires, La Ley, 1999, p. 70.

13. Bielsa, Rafael, *Transformación del Derecho en Justicia*, Buenos Aires, La Ley, 1993, p. 25.

14. Fernández Moores, Javier, "El Consejo de la Magistratura Federal de la República Argentina. Sus funciones de administración del Poder Judicial", en AA.VV., *Jornadas Internacionales sobre el Consejo de la Magistratura*, Buenos Aires, 28, 29 y 30 de octubre de 1998, organizadas por el Ministerio de Justicia de la Nación (Programa de Reforma del Sistema de Justicia -Projus- Banco Mundial P343-O-AR), Buenos Aires, La Ley, 1999, p. 417.

condiciones efectivas de tutela judicial; e) afianzar la plena autonomía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en materia jurisdiccional; f) incrementar el patrimonio edilicio del Poder Judicial de la Ciudad disminuyendo en consecuencia el gasto en alquiler de edificios; g) maximizar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC`s) en los procesos de gestión y registro administrativo y jurisdiccional, y desarrollar una política informática.

El desafío ha sido grande y el trabajo arduo, pero creemos haber contribuido desde el rol institucional que nos tocó protagonizar.

# CONSIDERACIONES SOBRE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

Por Ana Salvatelli\*

## 1. INTRODUCCIÓN

En estas líneas nos proponemos visibilizar una perspectiva distinta del desenvolvimiento del Poder Judicial.

Porque como sabemos, si bien el eje de su funcionamiento es el ejercicio de la función jurisdiccional del Estado, ya desde hace tiempo y por las razones que más adelante enunciaremos, se han constitucionalizado sendas administrativas de soporte necesario de aquella.

Desde una perspectiva orgánica, estas últimas aparecen atribuidas al Consejo de la Magistratura, organismo que al impulso de la reforma constitucional del año 1994 ha sido incorporado en gran parte de los ordenamientos provinciales<sup>1</sup> y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.<sup>2</sup>

---

\* Abogada-Diploma de Honor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Abogacía del Estado, por la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado de la Procuración del Tesoro de la Nación. Docente de grado y posgrado. Autora de diversas publicaciones. Es Secretaria Legal y Técnica del Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires.

1. En efecto, "...la institución Consejo de la Magistratura ha sido receptada por las Constituciones de Chaco –artículos 173-178, Constitución de 1957–, Santiago del Estero –artículo 166, Constitución de 1986–, San Juan –artículos 214-217, Constitución de 1986–, San Luis –artículos 197-200, Constitución de 1987–, Río Negro –artículos 220-222, Constitución de 1988–, Tierra del Fuego –artículos 160-162, Constitución de 1991–, La Pampa –artículo 92, Constitución de 1994–, Buenos Aires –artículo 175, Constitución de 1994–, Chubut –artículos 187-193, 15 de octubre de 1994– (“Ver Petrella, Alejandra “Los actos del Consejo de la Magistratura”, en AA.VV., *Cuestiones de Acto Administrativo, Reglamento y otras fuentes del Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Ediciones RAP, 2009, p. 199).

2. Libro Segundo, título quinto, capítulo tercero, artículos 115 a 117.

A continuación, y luego de deslindar nuestro objeto de análisis, vamos a detenernos en las singularidades de la función administrativa que ejerce el Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires.

## 2. LOS CONSEJOS DE LA MAGISTRATURA Y SU FUNCIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

El Poder Judicial es el ámbito que en el esquema republicano de gobierno abraja una de las funciones esenciales del Estado, quizás la más trascendental, por cuanto el verdadero goce de la libertad depende de su adecuada realización.

En efecto, recordemos: “Tampoco hay libertad si el Poder Judicial no está separado del Legislativo ni del Ejecutivo. Si va unido al Poder Legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador. Si va unido al Poder Ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor”.<sup>3</sup>

Sin pretender explayarnos sobre estas definiciones –porque excederían en mucho los objetivos del presente trabajo–, nos interesa destacar el rol del juez como eje central del sistema de administración de justicia y titular de la función jurisdiccional,<sup>4</sup> que desde un punto de

3. Montesquieu, *El espíritu de las leyes* (1748), Buenos Aires, Orbis, 1984. “Cuando Montesquieu elaboró su doctrina de la separación de poderes... Lo que hizo fue atribuir las funciones básicas de gobierno –legislar, ejecutar y juzgar– a tres órganos diferentes, cada uno de los cuales ejercería una de esas funciones. Fundamentó su concepción en que el ejercicio del poder era una garantía de la libertad de los individuos. Ella se vería resentida si todas las funciones fueran cumplidas por una misma persona o un mismo cuerpo” (cf. Stoller, Enrique Alberto, “¿Adiós a la doctrina de Montesquieu? La separación de los poderes en la República Argentina”, LLNOA, 1998, 1171), CA CAyT, Sala I, “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/GCBA”, 18/07/2007, Expte. N° 20898-o.

4. “(...) la función materialmente jurisdiccional– está exclusivamente reservada al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y taxativamente vedada a los poderes Legislativo y Ejecutivo (artículo 108, CCABA), TSJ CABA, ‘Ibarra, Aníbal s/juicio político’, 26/02/2007, Expte. N° 4882/06 (del voto de los jueces José Osvaldo Casás y Ana María Conde). Ver asimismo García Lema, Alberto Manuel, “La eficacia en la administración de justicia como valor constitucional”, en AA.VV., *Jornadas Internacionales sobre el Consejo de la Magistratura, Buenos Aires, 28, 29 y 30 de octubre de 1998*, Ministerio de Justicia, 1999, p. 78.



vista material es reconocida por su contenido y efectos –resolver controversias con fuerza de verdad legal–.<sup>5</sup>

Ahora bien, un repaso por las razones que llevaron a los constituyentes de 1994 a incorporar el Consejo de la Magistratura en el ámbito nacional, nos permite clarificar el deslinde de las funciones y actividades que conviven dentro del Poder Judicial.

Así, se ha dicho que la función prioritaria de este último es impartir justicia, y la carga de cuestiones de manejo administrativo no puede ocupar un espacio que debe estar destinado casi exclusivamente a la tarea jurisdiccional, por lo que la razón que habría primado en el convencional al dotar de esa facultad al nuevo instituto, fue la de separar la función administrativa de la actividad jurisdiccional originaria de los Tribunales.<sup>6</sup>

También, que su creación encuentra justificativo en la necesidad de dotar al Poder Judicial de un cuerpo que brinde una respuesta institucional a las expectativas sociales, en especial las relativas al procedimiento de selección de jueces.<sup>7</sup>

---

5. “Esta función, la jurisdiccional, no se reconoce por su forma sino por su contenido y efectos. Consiste este en causas, es decir, controversias acerca de la existencia y alcance de derechos subjetivos. Como regla, la función de resolverlas, denominada jurisdiccional, opera sujeta a la aplicación, previo debate, de reglas generales y de manera que la solución adquiere la firmeza de la *res judicata* (...) Solo puede ser cumplida de un modo final por un juez, aun cuando, en ciertos supuestos, una primera etapa pueda tener lugar ante órganos administrativos pero, para estos supuestos, tiene dicho la CSJN *in re* ‘Fernández Arias’ que la CN obliga a que un juez o tribunal integrante del Poder Judicial pueda revisar todos los aspectos, tanto de hecho como de derecho, resueltos en sede administrativa sin que el recurso extraordinario, por su limitado alcance, pueda estimarse suficiente a ese fin” (del voto del juez Luis F. Lozano en TSJ CABA, “Ibarra, Aníbal s/ juicio político” 26/02/2007, Expte. N° 4882/06).

6. Gudiño de Argüelles, Margarita, “Descentralización de las funciones del Poder Judicial de la Nación”, en AA.VV., *Jornadas Internacionales sobre el Consejo de la Magistratura, Buenos Aires, 28, 29 y 30 de octubre de 1998*, op. cit., p. 424.

7. Pichetto, Miguel A., “El Consejo de la Magistratura”, en AA.VV., *Jornadas Internacionales sobre el Consejo de la Magistratura, Buenos Aires, 28, 29 y 30 de octubre de 1998*, op. cit., p. 133. En similar sentido se ha dicho que “La necesidad de sanear los procesos de designación y remoción de los magistrados judiciales, apartándolos de los intereses, las consideraciones y las disputas político-partidarias, aportaba buenas razones para establecer el Consejo de la Magistratura, aun a sabiendas de cuán difícil era –y es– lograr ese objetivo” (Gelli, María Angélica, “El Consejo de la Magistratura a la palestra. Las razones, el método y la subjetividad política de su enmienda”, *La Ley*, 2006-A, 1082).

Finalmente, que el cometido de los Consejos de la Magistratura es lograr y mantener la independencia jurisdiccional de la función del Estado por medio de facultades, estructura y procedimientos dirigidos a proteger su ejercicio y administración de interferencias externas.<sup>8</sup>

De donde, entendemos, es posible distinguir entre la función jurisdiccional propiamente dicha a la que aludimos más arriba, y la función administrativa del Poder Judicial asignada, principalmente, al Consejo de la Magistratura.

Estamos haciendo referencia, más concretamente, al impulso de los procedimientos de selección de nuevos magistrados, al trámite de los procedimientos disciplinarios, la administración de los recursos presupuestarios, que incluye suministros de insumos necesarios para la función, cuestiones de superintendencia y régimen de empleo, infraestructura, tecnología e informática, acceso a la información, publicidad de las decisiones judiciales, formación y capacitación de magistrados y agentes, y relaciones interinstitucionales, entre otras.

Así pues, el Poder Judicial puede ejercer funciones materialmente propias y originarias de los otros dos poderes, es decir, funciones ejecutivas y legislativas. En ambos casos, solo en el campo de su ámbito interno, por ejemplo, designación de empleados o contrataciones (funciones administrativas), o el dictado de acordadas o reglamentos sobre su funcionamiento interno (funciones legislativas). Estas funciones son complementarias de las propias.<sup>9</sup>

Este universo de actividades se vincula con el eficaz ejercicio de la función jurisdiccional y constituye su soporte necesario. Es por ello que la asignación de ellas a un organismo constitucional como el Consejo de la Magistratura es de toda relevancia para entender el desenvolvimiento del Poder Judicial en su real dimensión.

---

8. Carella, Alfredo, *Magistratura - Consejo de la Magistratura: historia y actualidad (tendencias profundas)*, Justicia en la CABA. Un modelo en construcción, Buenos Aires, Ediciones IBAPE, 2008, p. 91.

9. Balbín, Carlos, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, Buenos Aires, La Ley, 2011, p. 52.

### 3. EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA DE LA CABA

#### 3.1. Fortalezas de su diseño constitucional y legal

Lo primero que la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires resuelve, evitando la controversia generada en el ámbito nacional acerca de la ubicación institucional del Consejo de la Magistratura,<sup>10</sup> es su explícita inserción dentro del Poder Judicial.

En efecto, prevé el artículo 107 que este último está integrado por “el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Magistratura, los demás tribunales que la ley establezca y el Ministerio Público”.

Esta decisión constituyente es una de las fortalezas del diseño del Poder Judicial local, porque permite unificar el tratamiento de todas aquellas cuestiones que están por fuera de las competencias estrictamente propias de cada uno de sus distintos componentes, evitando una duplicidad de estándares en el seno del mismo poder.

En efecto, podemos identificar, de un lado, la función jurisdiccional atribuida en forma exclusiva a los tribunales locales, y del otro, la propia que con autonomía funcional ejercen las distintas ramas del Ministerio Público, sin ningún tipo de interferencia.

Paralelamente a ello distinguimos, dentro del mismo Poder Judicial, las facultades político-administrativas que también con rango constitucional se le atribuyen al Consejo de la Magistratura.

De esta forma, no se trata de un Consejo que solo actúa como órgano asesor en el proceso de designación de jueces, como sucede en muchas provincias, sino que es más similar al previsto en la Constitución Nacional, fundamentalmente en cuanto a las funciones que tiene a su cargo.<sup>11</sup>

Estas últimas aparecen constitucionalizadas en el artículo 116 de la CCABA, en cuatro ejes fundamentales: selección de magistrados y de los integrantes del Ministerio Público a través de la sustanciación

10. Ver Comadira, Julio y Canda, Fabián, “Consejo de la Magistratura - Órgano de garantía del Poder Judicial”, en *Revista del Régimen de la Administración Pública RAP*, N° 210, p. 5 y ss.; Stupenengo, Juan A., “Algunas consideraciones en torno a la función administrativa del Consejo de la Magistratura y de la Corte Suprema. Su control judicial”, en *Revista RAP*, N° 285, p. 188 y sus citas.

11. Convención Constituyente CABA, 9ª Sesión Ordinaria, VT 14, p. 4, exposición de la convencional Garré.

de los respectivos concursos de oposición y antecedentes (incisos 1 y 2); disciplina, que incluye la posibilidad de impulsar la apertura de un procedimiento de remoción de magistrados, formulando la acusación ante el Jurado de Enjuiciamiento (incisos 4, 5, 7 y 8);<sup>12</sup> presupuesto y administración (inciso 6),<sup>13</sup> y por último, las facultades reglamentarias (inciso 3).

De otra parte, su composición mixta, prevista en el artículo 115 de la CCABA, garantiza que no sea monopolizado por una fuerza política,<sup>14</sup> a la vez que expresa su vocación democrática por cuanto la integración

12. Es importante recordar aquí que “al fallar en la causa ‘Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires s/pedido de inhibitoria’ en ‘Gallardo, Roberto Andrés c/ Consejo de la Magistratura s/amparo (artículo 14 CCABA)’, Expte. n° 4312/05, resolución del 9 de noviembre de 2005, el Tribunal dejó en claro que en el marco del trámite de enjuiciamiento de un juez de la Ciudad previsto en los artículos 121 a 123, CCABA, en el que intervienen el Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento, ningún organismo judicial tiene competencia para entrometerse o interferir en el trámite y decisiones de tales organismos constitucionales adoptadas en el ejercicio de sus facultades privativas, salvo el Tribunal Superior de Justicia previa impugnación por manifiesta arbitrariedad, mediante el recurso directo que prevé el artículo 29 de la Ley N° 54 de la decisión final del Jurado de Enjuiciamiento” (del voto de la Dra. Ana María Conde, en TSJ CABA “Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires c/Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires s/conflicto de poderes”, Expte. N° 6836/09 y su acumulado Expte. N° 7046/10 “Poder Legislativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/conflicto de poderes”, 18/08/2010).

13. “No se ha discutido en esta causa que el artículo 116 de la CCABA asigna al Consejo de la Magistratura local diversas funciones, entre las que se encuentra la de ‘proyectar el presupuesto y administrar los recursos que la ley le asigne al Poder Judicial’ (inc. 6); sin embargo, la irrazonable interpretación de la disposición constitucional efectuada tácitamente por los jueces de la causa ha impedido de manera incorrecta al recurrente ejercitar sus competencias, toda vez que la vigencia de la manda constitucional citada, en mi concepto, conlleva también un reconocimiento elemental para que el Consejo cuente con las facultades instrumentales necesarias para cumplir de manera eficiente la tarea asignada –por la cual es responsable y de la que debe dar cuenta a la Legislatura en cada ejercicio-. Esto, claro está, dentro del marco legal vigente (artículo 2°, inc. 6, Ley N° 31, conforme texto artículo 20 inc. d, Ley N° 2386 y Leyes N° 70 y anual de presupuesto)” (del voto del juez José Osvaldo Casás, en TSJ CABA “Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ‘Sanoguera, Diego Lorenzo s/ infracción artículo 189 bis CP –honorarios de perito psiquiatra–”, 8/10/2008, Expte. N° 5739/08).

14. Convención Constituyente CABA, VT 14, p. 5, 24/9/1996, de la exposición del convencional Zaffaroni.

depende de la voluntad directa<sup>15</sup> de los pares, en el caso de los jueces/zas y de los abogados/as (incisos 2 y 3), o de una mayoría calificada en el caso de los representantes de la Legislatura (inciso 1).

Se suma a ello que son los propios consejeros quienes designan a su presidente,<sup>16</sup> a diferencia de lo establecido en muchos ordenamientos provinciales, en los que la norma de creación del Consejo impone, para tal función, al representante de los superiores tribunales locales.<sup>17</sup>

Este diseño constitucional se integra con la Ley Orgánica N° 31,<sup>18</sup> cuya sanción manda el artículo 117 de la CCABA.

Es el artículo 1 de la referida ley el que prescribe que el Consejo es un órgano permanente de selección de magistrados, gobierno y administración del Poder Judicial de la CABA, con la función de asegurar su independencia, garantizar la eficaz prestación del servicio de administración de justicia, promover el óptimo nivel de sus integrantes y lograr la satisfacción de las demandas sociales sobre la función jurisdiccional del Estado.

Creemos fundamental la definición de la función de gobierno<sup>19</sup> del Poder Judicial que establece dicha disposición, por lo que venimos de exponer más arriba, en el sentido de que, dejando a salvo las funciones constitucionales estrictamente propias y excluyentes de los tribunales y del Ministerio Público, para todo lo demás es el Consejo quien tiene a cargo la dirección y el impulso de las medidas que se estimen

15. Por Res. CM N° 248/2002 –y modificatorias– fue aprobado el Reglamento General Electoral para la integración del Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento de la CABA.

16. En este sentido, el Reglamento del Plenario (Res. CM N° 260/2004 y modificatorias), establece que la designación de los consejeros integrantes del Comité Ejecutivo se efectúa en una sesión especial convocada a ese solo efecto y que la sesión es pública (artículo 3). En la respectiva votación se requiere mayoría especial, conforme prevé el artículo 22 inciso a.1 de la Ley N° 31.

17. Ver los casos de las Provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Neuquén, entre otras.

18. Y modificatorias (texto conforme Ley N° 5288, BOCBA 3/7/2015).

19. Se ha señalado que los temas económicos y presupuestarios forman parte de las funciones de gobierno del Poder Judicial, en cuanto imponen definir la política de objetivos de una institución, la cual quedará establecida en el presupuesto, que es el instrumento de gobierno por excelencia (Ábalos, María Gabriela, “La independencia del Poder Judicial y la autonomía presupuestaria”, La Ley 2014-F, p. 1014).

necesarias para la consecución de las finalidades definidas en la misma ley, o lo que es igual, la realización de la actividad administrativa que resulte necesaria, oportuna y conveniente a fin de resguardar los derechos fundamentales involucrados.<sup>20</sup>

Adviértase, en este sentido, la amplitud de las competencias atribuidas a este en el artículo 2, que podríamos sintetizar, replicando las atribuciones constitucionales a las que ya aludimos, en facultades vinculadas a la selección de magistrados (incisos 1 y 2), las disciplinarias (incisos 4, 7 y 8), las reglamentarias (incisos 3, 5 y 9) y las de administración y presupuesto (incisos 6, 10 y 11).

Desde una perspectiva orgánica, dichas competencias son imputadas en la Ley N° 31 a los siguientes órganos: el Plenario (artículo 20), el Comité Ejecutivo, compuesto por el presidente, vicepresidente y secretario (artículos 24 a 27), las Comisiones de Administración, Gestión y Modernización Judicial (artículo 38), de Selección de Integrantes de la Magistratura y del Ministerio Público (artículo 39), de Disciplina y Acusación (artículo 42), y de Fortalecimiento Institucional y Planificación Estratégica (artículo 51), y finalmente, a la Oficina de Administración y Financiera del Poder Judicial (artículos 28 y 30).

### 3.2. Régimen jurídico de actuación

El conjunto de facultades y órganos que venimos de describir se desenvuelve bajo un régimen jurídico que no se limita a la ley orgánica, sino que se integra con las normas que conforman el derecho público local, plenamente aplicables al Consejo de la Magistratura como organización.<sup>21</sup>

---

20. Con exclusión del Tribunal Superior de Justicia, tal y como lo prevén las normas citadas.

21. “Resulta decididamente indispensable que tanto el órgano Legislativo como el Judicial desarrollen esta actividad materialmente administrativa, que resulta obviamente distinta a la que constitucionalmente, y en forma principal, se les ha asignado, teniendo un régimen jurídico similar al de la función administrativa, ya que no habría razón para que estén regidos por principios distintos” (Canosa, Armando, *Procedimiento administrativo: recursos y reclamos*, 2<sup>da</sup> edición, Buenos Aires, Astrea-RAP, 2014, p. 8). “La circunstancia de calificar a la actividad del Consejo de la Magistratura como función administrativa sin duda que no está desprovista de consecuencias prácticas sino que, por el contrario, implica admitir la aplicación a ella de los principios y normas propios del derecho administrativo” (Stupenengo, Juan, *op. cit.*, p. 190).

Sin pretender agotar la nómina posible de dichas normas, se destaca por ejemplo la Ley N° 70,<sup>22</sup> que regula los Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad (artículo 1), comprendiendo entre los primeros, “el conjunto de órganos, normas y procedimientos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado” (artículo 2). Esta norma resulta aplicable al Consejo como jurisdicción (artículo 6)<sup>23</sup>, en tanto parte integrante del Sector Público definido en el artículo 4.

Como consecuencia de ello, en materia presupuestaria rige lo previsto en el artículo 48, en tanto es el Poder Ejecutivo quien presenta el proyecto de presupuesto anual ante la Legislatura, y así entonces el Consejo debe remitir su proyecto al Ministerio de Hacienda, tal y como lo establece el artículo 20, inciso 8, de la Ley N° 31.<sup>24</sup>

En materia de control, este Organismo se encuentra sujeto a la Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que es el ente de control externo posterior del Sector Público de la Ciudad, dependiente de la Legislatura (artículo 131).

También resulta aplicable la Ley de Procedimientos Administrativos de la CABA (Decreto N° 1510/97)<sup>25</sup>, como establece su artículo 1 –parte pertinente–: “Las disposiciones de esta ley se aplicarán a la Administración pública centralizada, desconcentrada y descentralizada y a los órganos legislativo y judicial de la Ciudad de Buenos Aires, en ejercicio de

---

22. BOCBA N° 539 del 29/09/1998.

23. Reza el artículo 6: “En el contexto de esta ley se entiende por entidad toda organización pública con personería jurídica y patrimonio propio, se trate de empresas o sociedades y organismos descentralizados y por jurisdicción a las siguientes unidades institucionales: a. Legislatura; b. Justicia; c. Jefatura de Gobierno, los ministerios y secretarías del Poder Ejecutivo; d. Comunas (artículos 127, 128 y 129 de la Constitución de la Ciudad)”.

24. El Poder Judicial no goza de autonomía presupuestaria, lo que da lugar a sendas críticas (ver Ábalos, María Gabriela, “La independencia del Poder Judicial y la autonomía presupuestaria”, La Ley 2014-F, p. 1014).

25. BO 27/10/97 ratificado por la Legislatura (Dec. 1572/98).

su función administrativa”, siendo esta última la función que ejerce el Consejo de la Magistratura, en lo que respecta al Poder Judicial.<sup>26</sup>

Se ha dicho en este sentido que, aceptada la posibilidad de que los órganos distintos a los de la Administración –en sentido orgánico– realicen actividad administrativa, indisolublemente deberemos contar con un procedimiento administrativo que la posibilite, a fin de velar por el respeto de las garantías que corresponden a los particulares.<sup>27</sup>

Adviértase que a diferencia del ámbito nacional, en el que las facultades de superintendencia se distribuyen entre la autoridad de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el Consejo de la Magistratura, en la Ciudad de Buenos Aires se encuentran íntegramente en cabeza del Consejo de la Magistratura. Ello así, los actos que este último dicta, en su calidad de actos administrativos regidos por la mencionada ley, son plenamente fiscalizables por los tribunales locales. En otras palabras, no se suceden en el ámbito local las controversias en torno al alcance del control judicial respecto de estos actos.<sup>28</sup>

Resulta igualmente de aplicación al Consejo, en lo que respecta al acceso a la información, la Ley N° 104,<sup>29</sup> cuyo artículo 1 establece: “Toda persona tiene derecho, de conformidad con el principio de publicidad de los actos de gobierno, a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano perteneciente a la Administración Central, Descentralizada, Entes Autárquicos, Organismos Interjurisdiccionales integrados por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Empresas y Sociedades del Estado, Sociedades Anónimas con participación Estatal mayoritaria, Sociedades de economía

---

26. Se considera un acierto esta inclusión expresa en la norma (Ver Hutchinson, Tomás, *Procedimiento Administrativo de la Ciudad de Buenos Aires. Comentario exegético del decreto 1510/97. Jurisprudencia aplicable*, Buenos Aires, Astrea, 2003, p. 3).

27. Canosa, Armando, *op. cit.*, pp. 8 y 9.

28. Ver Duffy, Marcelo D., “El control, sus vericuetos y dimensiones. A propósito del control judicial de los actos administrativos del Poder Judicial, El precedente “Charpin”, en Cassagne, Juan C. (Director), *Corte Suprema de Justicia de la Nación. Máximos Precedentes. Derecho Administrativo*, tomo I, Buenos Aires, La Ley, 2013, Cap. XIV. También, Stupenengo, *op. cit.*, p. 191, y Toia, Leonardo M., “El Consejo de la Magistratura y su reforma. ¿Hacia dónde queremos ir?”, *Revista RAP*, N° 330, p. 51.

29. BOCBA N° 600 del 29/12/1998, texto del artículo conforme artículo 1 de la Ley N° 1391, BOCBA N° 2011 del 26/08/2004.



mixta, todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado de la Ciudad tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias, del Poder Legislativo, Judicial, Entes Públicos no Estatales, en cuanto a su actividad administrativa, y de los demás Órganos establecidos en el Libro II de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires”.

Al respecto, la jurisprudencia del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario viene aplicando en el ámbito local la doctrina jurisprudencial del Máximo Tribunal, e interpretando los alcances de la Ley N° 104 bajo los principios, entre otros, de máxima divulgación.<sup>30</sup>

Por otra parte, en materia de compras y contrataciones, la Ley N° 2095<sup>31</sup> establece las normas básicas que debe observar el Consejo, en los procesos de compras, ventas y contrataciones de bienes y servicios, y regula las obligaciones y derechos que se derivan de estos (artículo 1).

La regulación alcanza, según el artículo 3 de la ley, “los contratos de compraventa, de suministro, de servicios, las permutas, locaciones, alquileres con opción a compra, permisos y concesiones de uso de los bienes del dominio público y privado del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Ciudad, que celebren las entidades estatales comprendidas en su ámbito de aplicación, y todos aquellos contratos no excluidos expresamente o sujetos a un régimen especial”.

La norma establece los principios generales que rigen las contrataciones y adquisiciones (artículo 7), las facultades y obligaciones

---

30. CSJN, “CIPPEC c/EN - MO Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/amparo Ley N° 16986”, 26/3/2014. Ver asimismo Vallefin, Carlos, “El acceso a la información pública. Sus principales aspectos en la Ciudad de Buenos Aires y sus vinculaciones con la regulación en el ámbito federal”, en Balbín, Carlos, *Código Contencioso Administrativo y Tributario Comentado*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, tomo 2, 2010, y Scheibler, Guillermo (Coordinador), *Acceso a la Información Pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ley 104 comentada y concordada*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2012. También la abundante jurisprudencia del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario; entre otros CA CAyT, Sala II, “Barcala, Roberto Luis c/Policía Federal Argentina”, 26/09/2002; “Comunidad Homosexual Argentina (CHA) c/GCBA y otros”, 02/03/2010; “Campos Ríos, Maximiliano Ulises c/Legislatura”, 09/06/2005; “Pereyra Osvaldo R. c/GCBA”, 16/06/06; Sala I, “Gigacable SA c/GCBA”, “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/GCBA”, 28/12/2012, y “Asesoría Tutelar N° 2 c/GCBA y otros”, 22/10/2012.

31. BOCBA N° 2557 del 02/11/2006, reglamentada por Decreto N° 754/008 del 20/06/2008.

del órgano contratante (artículo 9), las formalidades (artículo 13), la responsabilidad (artículo 14), la organización del sistema (Título Segundo), el sistema de registros (artículo 20 y ss.), los procedimientos (artículo 26 y ss.), las modalidades de contratación (artículo 39 y ss.), el procedimiento básico con todas sus etapas (artículo 78 y ss.), y finalmente, lo atinente al perfeccionamiento y la ejecución del contrato (artículos 112, 114 y ss.).

Nosotros fuimos críticos<sup>32</sup> de la organización del sistema previsto en la ley, por cuanto sometía al Poder Judicial a las mismas autoridades centralizadas del Poder Ejecutivo. Sin embargo, el Consejo ha dictado su propia reglamentación<sup>33</sup> y cuenta con las áreas técnicas competentes para la aplicación de ella, con lo cual aquella advertencia se ha desvanecido en la práctica del sistema.

También si el Consejo lleva a cabo obras de infraestructura,<sup>34</sup> debe tenerse en cuenta la Ley N° 13064, cuyas disposiciones resultan aplicables en el ámbito de la Ciudad en virtud de lo dispuesto en la cláusula transitoria 3ª de la Ley N° 70.

A ello se agrega el régimen de redeterminación de precios, aprobado por Ley N° 2809<sup>35</sup> y modificatorias.

Finalmente, destacamos la aplicación de la reciente Ley de Ética en el ejercicio de la función pública N° 4895,<sup>36</sup> a la que se le dedica un tratamiento particular en el marco de esta misma obra,<sup>37</sup> por lo que no nos explayaremos aquí.

---

32. Salvatelli, Ana, "Organización del Sistema de Compras y Contrataciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: sesgo de inconstitucionalidad", *Revista RAP*, año XXX - 360, p. 45.

33. Res. CM N° 1/2014, de fecha 20 de febrero de 2014.

34. Ver Salvatelli, Ana, "Infraestructura edilicia programada y realizada por el CMCABA para el Poder Judicial de la ciudad", en AA.VV., *Justicia en la CABA: un modelo en construcción*, Buenos Aires, Ediciones IBAPE, 2008, p. 125.

35. Publicación BOCBA N° 2994 del 15/08/2008.

36. BOCBA N° 4318 del 15/01/2014.

37. Ver Ivanega, Miriam M., "Los entes de ética pública y de lucha contra la corrupción. La importancia de su diseño, organización y competencias", *Revista RAP* Año XXXVIII - 447, p. 39 y sig.

#### 4. REFLEXIONES FINALES

El desarrollo de la función administrativa atribuida al Consejo de la Magistratura, como parte integrante del Poder Judicial, involucra acciones y procedimientos muy importantes para el desenvolvimiento de este último, desde diversas perspectivas.

Así, y si bien es cierto que todo ello orbita en protección de la función jurisdiccional estatal, también es cierto que las facultades de aquel tipo poseen rango constitucional en la Ciudad de Buenos Aires, en cabeza del Consejo local, quien ha de actuar como *gobierno* de todo aquello que no sea estrictamente función judicial.

El contrapeso de esta última definición es la plena fiscalización judicial de la actuación del Consejo como tal, quien a su vez está sometido a los controles del régimen jurídico que delimita su actuación y que describimos más arriba.









Edición impresa en los talleres gráficos Primera Clase Impresores, California  
1231, Ciudad de Buenos Aires, Argentina. En el mes de abril de 2016.  
Tirada 1000 ejemplares.