

El Consejo de la Magistratura en la reforma constitucional de 1994. Antecedentes y actuación del órgano en la selección de magistrados

Por José Francisco ELORZA*

Resumen

El presente trabajo, enmarcado en la reforma constitucional de 1994, se enfoca en el análisis de los antecedentes y características más notorias del órgano incorporado al Poder Judicial de la Nación, el Consejo de la Magistratura, considerando las características de similares órganos en el derecho comparado. Enfatizando en una de las particulares funciones que se le atribuyera por el constituyente, la selección de magistrados.

Palabras clave

Consejo · Magistratura · selección · magistrados · Constitución

Summary

They summarize: the present work placed in the constitutional reform of 1994, focuses in the analysis of the precedents and the most well-known characteristics of the organ incorporated into the Judicial Power of the Nation, the Advice of the Magistracy, considering the characteristics of similar organs in the compared right. Emphasizing one of the particular functions that was assuming him for the constituent one, the selection of justices.

Palabras clave

advice · Magistracy · selection · Justices · Constitution

*Abogado por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (FCJS) de la UNL; doctorando en Gestión de Calidad Educativa de la Universidad Complutense de Madrid; docente ordinario de Introducción a la Filosofía en la FCJS-UNL; docente-investigador categoría IV; ex profesor adjunto en Gestión de Calidad en la UADER; Secretario Letrado de la Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación.

1. El artículo 114 de la Constitución Nacional

Este trabajo se centra en la profunda reforma producida por el constituyente de 1994 en el Poder Judicial de la Nación al incorporar el Consejo de la Magistratura a la organización institucional de la República con —al menos desde nuestra perspectiva aquí— el primordial objetivo de seleccionar los futuros magistrados de la Nación.

Resulta casi innecesario recordar el sistema institucional dispuesto por la Constitución de 1853 para la elección de magistrados de la justicia nacional y federal. Tan sólo es relevante tener presente que en ese sistema intervenían solamente el Poder Ejecutivo y el Legislativo, a través del Senado de la Nación, sin otra necesidad de justificación técnica mayor que el arbitrio en la propuesta y los argumentos en la aceptación del candidato a juez por parte del Poder Legislativo.

Dentro de este sistema, señala Gelli⁽¹⁾ que, en el particular momento histórico en que se define y desarrolla la convención constituyente, el Poder Judicial se encontraba en una

situación de vulnerabilidad (...) la que motivó (...) la propuesta de fortalecerlo, de otorgarle mayor independencia y operatividad. Así, el Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento fueron creados para despolitizar los nombramientos y destituciones de magistrados y para desembarazar al Poder Judicial de las tareas no ligadas directamente con la función jurisdiccional.

No obstante, vale la pena tener presente la observación de Sabsay,⁽²⁾ respecto a cómo el constituyente definió a este órgano. Señala este autor que

crea un riesgo respecto de la independencia del órgano judicial (la creación del CM), máxime cuando su integración sólo está esbozada en norma, pero será objeto de regulación legal y, como tal, voluble de acuerdo con los cambios que se produzcan en el espectro político.

En este sentido, y reafirmando lo afirmado por Sabsay, basta recordar las modificaciones que tuvo la norma original reguladora del consejo, especialmente en cuanto al número e integración de la representatividad de los consejeros.

Estas posiciones señaladas reflejan en gran medida el debate que se dio en la convención constituyente.

Recordemos que el debate y sanción de este artículo de la reforma constitucional del '94, lo fue en el marco del Núcleo de Coincidencias Básicas (NCB) que surgen del denominado Pacto de Olivos; debatiéndose los temas de estas coincidencias básicas de manera conjunta, conforme el art. 2° de la Ley 24309.

Entre los días 27 de julio al 1° de agosto de ese año los convencionales constituyentes debatieron los dictámenes de mayoría y minoría del NCB, entre cuyos temas se encontraba la incorporación del Consejo de la Magistratura en el ámbito federal.⁽³⁾

En este debate se enfatizó, por parte de los convencionales que intervinieron en el mismo, tanto las razones de tipo técnico, como institucionales y políticas que justificaban la

⁽¹⁾ GELLI, María Angélica. *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*, La Ley, Buenos Aires, 4ta. Edic., 2011, p. 483.

⁽²⁾ SABSAY, Daniel y ONAINDIA, José. *La Constitución de los Argentinos*, ERREPAR SA, Buenos Aires, 7° edic., 2009, p. 384.

⁽³⁾ Vale señalar que en el Derecho Público provincial ya se había debatido en convenciones constituyentes, por ejemplo la de Salta de 1986, la incorporación del instituto con rango constitucional. No obstante ello y como algunos convencionales señalaron, no se consideró —estrictamente hablando— dichos antecedentes de Derecho local.

introducción de este órgano para la judicatura federal y nacional; como asimismo, los posibles problemas que podría generar el órgano, tal cual estaba prevista su implementación.

La lectura de la argumentación de los convencionales permite ver con claridad no solo éstas posiciones cuasi contrapuestas, sino también un claro anticipo de algunos de los problemas que se originaron a partir de su implementación a partir de la sanción de la ley reglamentaria del art. 114.

Principalmente dos de ellos: por una parte, el número de representantes de cada uno de los estamentos, definición delegada constitucionalmente al legislador; y, por otra parte, las funciones de gobierno y administración del Poder Judicial y con ello la eventual colisión con las funciones de la corte.

Citaremos, a modo de ejemplo, algunas argumentaciones que se produjeron en dicho debate en torno a la creación del Consejo de la Magistratura.

Desde luego las posiciones que sustentaron la creación del órgano con las características previstas, provino de los firmantes del Pacto de Olivos.

En este sentido se expresaba el convencional Paixao:

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 ese sistema: el Judicial.

La crisis judicial se sintetiza 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 la confianza pública en quienes ejercen ciertas magistraturas, algunas de ellas importantes.

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.

El órgano central de esta reforma es el Consejo de la Magistratura, cuyas funciones van desde una intervención sustancial en el proceso de nombramiento de los jueces hasta la apertura del procedimiento de remoción de estos y la acusación ante el Jurado de Enjuiciamiento, órgano este que pasa a ser el mecanismo de remoción en casos de inconducta para los jueces nacionales, exclusión hecha de quienes integran la Corte Suprema.

(...) En cuanto a la integración del Consejo de la Magistratura se ha procurado un modelo de equilibrio que garantice la transparencia en el cumplimiento de estas finalidades y el pluralismo en la integración del órgano (...) De tal manera, se ha buscado un modelo intermedio en que los poderes democráticos retengan una importante injerencia en el proceso de designación de los jueces, pero en el que simultáneamente —por participación de los propios jueces en el gobierno de la magistratura y por participación de estamentos vinculados con la actividad forense u otras personas— el sistema judicial esté gobernado con pluralismo. (...)

En síntesis, respecto del tema de las funciones y del proceso de transparencia al que me vengo refiriendo, el Consejo de la Magistratura tendrá funciones centrales en la selección de los jueces, para cuyo procedimiento la propia norma constitucional propuesta prevé la realización de concursos públicos, y tendrá participación decisiva en la propuesta de los nombres para ocupar las magistraturas, a cuyo efecto elevará ternas que resultarán vinculantes. Por lo tanto, obligatoriamente el Poder Ejecutivo deberá elegir de ellas a uno de los nominados. Por último,

ya en lo que hace a la intervención de los órganos políticos, el Senado de la Nación tendrá la atribución final para juzgar la idoneidad de las personas que el Poder Ejecutivo proponga como consecuencia del procedimiento de selección descrito.⁽⁴⁾

También, aunque con críticas respecto a la atribución de gobierno y administración del Poder Judicial otorgada al CM, se pronunciaba favorablemente la Federación Argentina de Colegios de Abogados, a través de su entonces presidente y luego consejero, Dr. Garrote, el que señalaba:

Creemos que esta Convención Constituyente ha dado y dará un gran paso al consagrar el Consejo de la Magistratura como entidad constitucional. Creemos, por lo que vengo diciendo, que la formación de recursos humanos es el aspecto fundamental en la formación de los cuadros judiciales. Creemos que el sistema instituido en nuestra Constitución y en muchas de las Constituciones Provinciales aseguran solamente el amiguismo y aquí con el proyecto, con el pacto de Olivos se pretende asegurar el acceso a la función judicial con los mecanismos que aseguren los controles de idoneidad y de moralidad en la función judicial.

De allí que nuestra Federación ha auspiciado fervientemente la consagración del Consejo de la Magistratura. Por otra parte, y este es el motivo de gran preocupación, creemos que el modelo se asienta en lo que ha recomendado nuestra Federación que cree que el Consejo de la Magistratura debe ser un organismo para seleccionar, promover y aplicar la remoción eventual de los magistrados. Es lo que con la idiosincrasia de nuestra sociedad se está reclamando, mejorar los recursos humanos, es la prioridad que tiene la justicia, de allí que preocupa hondamente a la Federación que en este momento la comisión que está analizando el tema esté por sancionar o recomendar con su despacho la consagración de un Consejo de la Magistratura que le otorgue el gobierno del Poder Judicial en desmedro del Poder Judicial consagrado en nuestra Constitución.⁽⁵⁾

En un sentido crítico señalaba el convencional Pose (Partido Demócrata de Mendoza) que

existe en la sociedad el convencimiento de que el Poder Judicial tiene la responsabilidad de elevar su credibilidad y eficacia funcional para que la población lo considere un ámbito confiable donde se aplique la ley con idoneidad e igualdad republicana. De ahí que vislumbrábamos la esperanza de que con la creación de este organismo se pudieran alcanzar estos objetivos. Pero creemos que ello no será posible. En primer lugar, no se precisa la exacta participación que cada una de las partes tendrá en la integración del mismo, por lo que no se aventa el riesgo de que con la reglamentación continúe siendo un órgano politizado para designar a los miembros del Poder Judicial, a pesar de exigirse un mecanismo previo de selección más riguroso.

En segundo lugar, se contradice el invocado criterio que presidiría la reforma en el sentido de perfeccionar el equilibrio entre los poderes cuando al Poder Judicial se le cercena la administración de su presupuesto y el ejercicio de las facultades disciplinarias sobre los magistrados, lo que importa una capitis diminutio a su poder con la consecuente pérdida del tan declamado equilibrio entre los poderes.⁽⁶⁾

⁽⁴⁾ Actas..., p. 2209.

⁽⁵⁾ Actas..., p.

⁽⁶⁾ Actas Convención Nacional Constituyente, p. 2381.

1.1. Derecho comparado

Al tratarse el Consejo de la Magistratura de un órgano incorporado por el constituyente, pero sin precedentes en el derecho argentino, resulta conveniente considerar, brevemente, los antecedentes del mismo en el derecho comparado.

Precisamente esa ajenidad al sistema jurídico nacional se evidenció con las “dificultades de la puesta en marcha del Consejo —un organismo ajeno a las tradiciones jurídicas de la República Argentina— (que...) se puso de manifiesto en la demora con que el Congreso Nacional sancionó las leyes que lo reglamentaron”.⁽⁷⁾

Por ello, para una mejor comprensión del Consejo resulta relevante la referencia a la instrumentación del mismo en el derecho italiano y español, fuentes más inmediatas para las características del sistema implementado en la constitución del '94 y sus leyes reglamentarias.

Aquí hay dos aspectos que importa referir: por una parte, la composición del cuerpo y el modo de elección de sus miembros; y por otra, sus funciones y atribuciones. Ello así en tanto que el constituyente, en el caso de ambos países, delegó en reglamentaciones posteriores al texto constitucional, aspectos centrales del funcionamiento de los mismos, criterio también seguido por el constituyente nacional.

1.1.1. Composición de los diferentes consejos y selección de los miembros

España: señalan los documentos institucionales del CGPJ que

el Consejo General del Poder Judicial fue establecido por la Constitución de 1978 (artículo 122), siguiendo los modelos de otros países próximos como Francia, Portugal y, en especial, Italia. Su creación fue en su día una auténtica innovación del constituyente español, ya que no es posible hallar ningún antecedente directo en nuestra historia de un órgano de gobierno autónomo del Poder Judicial y garante de su independencia⁽⁸⁾.

Atribuyéndole la constitución la función de órgano de gobierno del Poder Judicial, conforme art. 122.2 de la constitución española.

La LOPJ,⁽⁹⁾ de acuerdo con la cláusula constitucional, regula la composición del CGPJ, esta norma sufrió su última modificación en el año 2013, con la reforma de los arts. 566 y 567 de la referida ley.

Esta reforma apunta principalmente al modo de selección de los miembros, procurando evitar los conflictos originados en las prolongadas prórrogas de los mandatos de los vocales, debida a los bloqueos parlamentarios a las nuevas designaciones al vencimiento de los plazos, lo que afectaba el normal funcionamiento del consejo y su renovación.⁽¹⁰⁾

⁽⁷⁾ GELLI, María Angélica, op. cit., p. 486.

⁽⁸⁾ Consejo General del Poder Judicial de España. http://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Poder_Judicial/Consejo_General_del_Poder_Judicial/25/08/14

⁽⁹⁾ Ley 4/2013, modificatoria de la LOPJ. “Artículo 566. El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte Vocales, de los cuales doce serán Jueces o Magistrados en servicio activo en la carrera judicial y ocho juristas de reconocida competencia.

Artículo 567. 1. Los veinte Vocales del Consejo General del Poder Judicial serán designados por las Cortes Generales del modo establecido en la Constitución y en la presente Ley Orgánica.

2. Cada una de las Cámaras elegirá, por mayoría de tres quintos de sus miembros, a diez Vocales, cuatro entre juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio en su profesión y seis correspondientes al turno judicial, conforme a lo previsto en el Capítulo II del presente Título.”

⁽¹⁰⁾ Al respecto ver la exposición de motivos del Título III, de la Ley 4/2013.

Recordemos que el CGPJ está compuesto por 21 miembros, veinte de los cuales son electos por el parlamento, integrándose con doce jueces o magistrados y ocho juristas, siendo presidido por el presidente del Tribunal Supremo.

Como se observa en la composición, el Poder Ejecutivo no tiene representantes dentro de dicho organismo.

Respecto de la elección de los miembros electivos el procedimiento está reglamentado por la LOPJ (conf. Reforma de 2013) en los arts. 567 y siguientes.

La elección la realizan cada una de las cámaras de las Cortes Generales, con una mayoría calificada de 3/5 de sus miembros, es decir, cada cámara elige diez miembros del CGPJ. Eligen conforme las propuestas recibidas de las asociaciones de magistrados, jueces que hubieren reunido los avales suficientes, o, en el caso de los juristas cumplieren con los requisitos normativos, principalmente la calidad de su trayectoria jurídica (en el ámbito académico y/o profesional).

Vencido el mandato de cinco años y habiendo las cámaras elegido los nuevos vocales, estos asumirán inmediatamente, solo se prorrogarán los mandatos en caso de que alguna de las cámaras demorara las designaciones.

Como se advierte, la elección y designación de los vocales tiene una fuerte impronta política y responde en su complejidad al juego de las mayorías y minorías de las cámaras de las Cortes Generales, lo que suele dificultar las elecciones. ⁽¹¹⁾

Italia: según los documentos institucionales del consejo italiano éste “es el órgano de gobierno autónomo de la magistratura ordinaria al que competen, según las normas del ordenamiento judicial, las contrataciones, las asignaciones y los traslados, los ascensos y las medidas disciplinarias, para con los magistrados”, conforme lo dispuesto en el art. 105 de la constitución italiana.

En este país la reforma producida en el año 2002, fija la composición del CSM en veintisiete miembros, integrados de la siguiente manera.

- el Presidente de la República, que lo preside;
- el Primer Presidente del Tribunal de Casación;
- el Procurador General del Tribunal de Casación;
- ocho miembros nombrados por el parlamento (“laicos”);
- dieciséis miembros elegidos por los magistrados (“togados”). ⁽¹²⁾

Por lo que tenemos tres miembros establecidos por ley, no electivos y veinticuatro miembros electivos, donde tanto el Poder Ejecutivo, como los máximos órganos de la justicia poseen representación obligatoria.

En este sistema la elección de los miembros del consejo difiere en cuanto a que se trate de *laicos* o *togados*. En el caso de los primeros,

los ocho miembros laicos son elegidos por el Parlamento en sesión conjunta con votación por escrutinio secreto y con la mayoría de las tres quintas partes de los miembros de la asamblea.

⁽¹¹⁾ Sánchez Barrios y otros. *Los Consejos Superiores De La Magistratura En Europa Y América Latina: Órganos Constitucionales De Gobierno Del Poder Judicial En Las Actuales Democracias*. Disponible en: <http://www.reseau-amerique-latine.fr/ceisal-bruxelles/ESyP/ESyP-3-SANCHEZ-MATOS.pdf> (consultado el 02/09/14)

⁽¹²⁾ VERDE, Giovanni. *El sistema Judicial italiano*, 2002. Disponible en: <http://www.csm.it/>

Después del segundo escrutinio, en cambio, es suficiente una mayoría de las tres quintas partes de los votantes.⁽¹³⁾

Estos son elegidos entre catedráticos de derecho y profesionales del derecho con más de quince años de antigüedad en la matrícula.

Como señala Volpe, la elección parlamentaria de los miembros *laicos* resulta perfectamente comprensible desde una doble perspectiva,

por una lado, por la exigencia de asegurar de alguna manera una vinculación entre la administración de justicia y el Parlamento, órgano directo de la soberanía popular, por otro, por el intento de 'abrir' la magistratura a los intereses y a las aspiraciones generales de la colectividad y no sólo de los pertenecientes al orden judicial.⁽¹⁴⁾

Respecto de los magistrados, el sistema electoral difiere en tanto que son electos mediante un colegio electoral único, diferenciado de acuerdo al rango de los magistrados y la representatividad que ejercen, durando cuatro años en su mandato sin posibilidad de reelección inmediata, al igual que lo dispone la ley argentina.

Como vemos en ambos sistemas la representación es similar en cuanto a las categorías de profesionales de la matrícula, académicos y magistrados.

Diferenciando en cuanto a la presencia del Poder Ejecutivo y los miembros de pleno derecho en la composición. En este sentido, el sistema argentino presenta una mistura entre ambos sistemas.

1.1.2. Funciones y atribuciones

En un sentido general, y conforme lo dispuesto en el art. 122.2 de la Constitución Española, la Ley Orgánica del Poder Judicial de España, en sus fundamentos, señala que

reconoce al Consejo General todas las atribuciones necesarias para la aplicación del estatuto orgánico de los Jueces y Magistrados, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario. La Ley concibe las facultades de inspección de Juzgados y Tribunales, no como una mera actividad represiva sino, más bien, como una potestad que incorpora elementos de perfeccionamiento de la organización que se inspecciona.⁽¹⁵⁾

Por lo que, las funciones del CGPJ refieren a dos aspectos de manera principal: la selección y nombramiento de magistrados y jueces, y la aplicación del régimen disciplinario a éstos.

Respecto de los recursos del Poder Judicial la

gestión de los recursos materiales y personales del sistema judicial corresponde al Poder Ejecutivo, principalmente al Ministerio de Justicia o a las Comunidades Autónomas que han asumido las competencias en esta materia.

⁽¹³⁾ *Idem*, p. 8.

⁽¹⁴⁾ VOLPE, Giuseppe. *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, Madrid, 2002

⁽¹⁵⁾ Ley 6/1985 y sus modificatorias. Particularmente Ley 4/2013. Exposición de motivos. BOE 02/07/85.

El Consejo elabora, ejecuta y controla con interventores el cumplimiento de su presupuesto anual. Da cuenta de la liquidación del presupuesto al Tribunal de Cuentas.⁽¹⁶⁾

El objetivo primordial señalado por la constitución española, la LOPJ y toda la normativa vinculada al CGPJ es que este órgano garantice la independencia del Poder Judicial, particularmente de la influencia o injerencia del Poder Ejecutivo en la actuación jurisdiccional de los magistrados y jueces.

En cuanto al sistema italiano, los documentos institucionales del Consejo Superior de la Magistratura precisan las funciones atribuidas por el art. 105 de la constitución al órgano, señalando que el

CSM es el órgano de gobierno autónomo de la magistratura ordinaria al que competen, según las normas del ordenamiento judicial, las contrataciones, las asignaciones y los traslados, los ascensos y las medidas disciplinarias, para con los magistrados.⁽¹⁷⁾

Además de éstas funciones y con el claro objetivo de garantizar la independencia judicial de la intromisión de otros poderes del Estado: “Conciernen, por otra parte, también la organización de los Departamentos judiciales, de modo que quede asegurado y garantizado que cada magistrado, en el ejercicio de sus funciones, esté sujeto “sólo a la ley”.⁽¹⁸⁾

2. El Consejo de la Magistratura y la selección de magistrados

Habiendo analizado en los acápite precedentes las funciones otorgadas al Consejo por el constituyente en el año 1994 y las otorgadas en el derecho comparado a estos organismos, resulta pertinente analizar el funcionamiento del Consejo de la Magistratura (CM), con el objeto de percibir el grado de coherencia con el mandato constitucional para este órgano creado dentro del Poder Judicial de la Nación.

Para ello y teniendo en cuenta la delegación que efectúa la cláusula constitucional en el Poder Legislativo para la reglamentación del órgano y por ende su efectiva puesta en funcionamiento, es preciso recordar los cambios en la normativa que regulan su funcionamiento, desde su puesta en marcha en el año 1999, hasta la fecha.

La primera norma reglamentaria del art. 114 de la Constitución Nacional fue la Ley 24937 del años 1997, conforme texto ordenado por el Decreto 816/1999. Posteriormente fue modificada por la Ley 26080 de 2006 y, en el año 2013, por la Ley 26855.

Recordemos, una vez más, a pesar del amplísimo conocimiento de la norma constitucional que, centralmente, las funciones del CM, conforme lo establece la CN son: seleccionar magistrados para las instancias inferiores del Poder Judicial de la Nación, administrar los recursos del PJ y decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, entre otras no menos principales como son las de dictar los reglamentos necesarios con la organización judicial y aquellos que garanticen la independencia judicial y la eficaz prestación del servicio de justicia, reiteradamente alegada en los actos del CM.

Entendemos que analizar exhaustivamente todas las funciones del Consejo y como se han desarrollado históricamente, excede ampliamente el propósito de este breve artículo.

⁽¹⁶⁾ Consejo General de la Magistratura. Documentos institucionales. Disponible en: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es>

⁽¹⁷⁾ VERDE, op. cit.

⁽¹⁸⁾ Idem.

lo, por lo cual se seleccionó una de las funciones consideradas como primordiales en el mandato constitucional: intervenir en el proceso, constitucionalmente complejo, de la designación de un magistrado de la Nación.

En él intervienen, conforme el sistema dispuesto por la Constitución Nacional, el Consejo de la Magistratura a través de la propuesta de ternas vinculantes; el Poder Ejecutivo, a través de la elección de un ternado y su propuesta al Senado de la Nación; y, el Poder Legislativo, a través del Senado, que presta o no su acuerdo, para la posterior designación por el Poder Ejecutivo.

Intentaremos, entonces, darle el más extenso análisis posible al proceso de elección de un magistrado, considerándolo desde la perspectiva del Consejo y su labor en el mismo.

En primer lugar es necesario señalar que si bien es el consejo como tal quien eleva la terna al Poder Ejecutivo, el procedimiento de selección de un magistrado para un cargo vacante es llevado adelante por la comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial, quién eleva como dictamen al Plenario la propuesta de candidatos para la/s vacante/s (conforme se trate de concursos de única vacante o concursos múltiples) a cubrir.

Esta comisión del consejo tiene su composición dispuesta por la ley y se integra por el representante del Poder Ejecutivo, el representante de los académicos, los tres jueces miembros del consejo y los tres representantes de la Cámara de Diputados.

Respecto de la función constitucional de selección de postulantes a magistrados nos recuerda la Memoria Anual de la Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial (CS) del año 2012 (aprobada por resolución 2 / 13)⁽¹⁹⁾ que

el texto original del artículo 13 de la Ley 24937 no establecía la composición de las comisiones del Consejo de la Magistratura; previendo únicamente, con respecto a la de Selección de Magistrados y Escuela Judicial, que debía estar integrada por los representantes del ámbito académico y científico y, preferentemente, por los abogados de la matrícula federal, sin perjuicio de la presencia de los otros estamentos.

En consecuencia, correspondió al Reglamento General del Consejo de la Magistratura, aprobado por la Resolución N° 3/98 del Plenario, determinar su conformación. En este sentido, su artículo 22, inciso a), fijó en doce el número de sus miembros: cuatro abogados de la matrícula federal, tres jueces del Poder Judicial de la Nación, dos diputados de la Nación, dos representantes del ámbito académico y científico y el del Poder Ejecutivo.

Resulta evidente del texto normativo que se otorgó una fuerte preeminencia a los abogados de la matrícula en el procedimiento de selección, en tanto que conformaban la primer minoría en la comisión e incluso con la presencia de tres representantes más de cualquier otro estamento, obtenían *quorum* para sesionar.

Aquella disposición fue modificada por el artículo 1° de la Ley 26080, que previó una nueva integración para el cuerpo, e introdujo en su texto un nuevo artículo 12, según el cual la Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial estaría compuesta por tres jueces, tres diputados, el representante del Poder Ejecutivo y el del ámbito académico y científico.

⁽¹⁹⁾ Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación. Disponible en: <http://www.pjn.gov.ar> (consultado el 20/08/14).

De acuerdo con su disposición transitoria primera, la nueva conformación adquirió vigencia a partir del 16 de noviembre del año 2006.

Es decir, que hasta la modificación producida en la composición del consejo a través de la Ley 26080 los abogados de la matrícula integraban la comisión de selección y, el reglamento de concursos obligaba a integrar los jurados de concursos con profesionales de la matrícula. Por ello señala Gelli, luego de la reforma de 2006, “que la gran perdida en la integración del Consejo fue, sin duda, la abogacía”,⁽²⁰⁾ con referencia a los abogados de la matrícula.

Asimismo y desde el aspecto de la reglamentación interna del CM, este

aprobó su primer Reglamento de Concursos Públicos de Antecedentes y Oposición para la designación de magistrados del Poder Judicial de la Nación mediante la Resolución N° 78/99, al que se le introdujeron diversas reformas parciales.

Con posterioridad, se aprobó una nueva reglamentación (Resolución N° 288/02).

En el año 2009, mediante Resolución N° 614/09, se aprobó un nuevo Reglamento de Concursos de Oposición y Antecedentes, el que, tal como lo indicara el cuerpo, se comenzó a aplicar a aquellos concursos que se convocaron a partir del mes de marzo de 2010.

Siendo convocados los tres primeros concursos que se regirían por este reglamento a fines de 2010.

El art. 13 de la Ley 24937 (t.o.) y sus modificatorias, conforme la última modificación legislativa producida por la Ley 26855, delimita las funciones de la Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial y reglamenta las condiciones esenciales que debe cumplirse en el procedimiento de selección de magistrados. Recordemos que este artículo no fue cuestionado en cuanto a su constitucionalidad.

También merece particular mención el art. 5° de la ley, en concordancia con el 13° inciso B), ya que establecen respectivamente las condiciones para ser consejero y para ser postulante en un concurso: que son las mismas que para ser diputado de la Nación más la posesión del título de abogado. Modificando sustancialmente las condiciones de antigüedad en la matrícula exigidas anteriormente para los cargos de primera y segunda instancia.

Retomando el análisis de las diferentes reglamentaciones de los procesos de selección, además de las particularidades técnicas en el procedimiento que cada uno de ellos dispuso (por ejemplo evaluación de los antecedentes por los jurados o por los consejeros, obligatoriedad y alcance del examen psicotécnico, examen oral, etc. etc), importa considerar un elemento esencial de éstos: la conformación del jurado evaluador de los postulantes.

Producto de esos cambios en la integración de la comisión establecidos en la normativa, también fueron diversas las composiciones de los jurados intervinientes en la evaluación de los postulantes.

En un primer momento se integraron con magistrados, docentes universitarios y abogados de la matrícula. Con posterioridad a la reforma de 2006, al excluirse de la composición de la Comisión de Selección a los abogados, dejaron de integrar el jurado de evaluación, que paso a ser integrado solo por docentes y jueces. Y finalmente, con la

⁽²⁰⁾ GELLI, María Angélica, op. cit., p. 493.

reforma introducida en el año 2013, exclusivamente, conforme el texto legal, son docentes ordinarios quienes integran el jurado.

No obstante ello y vía una cláusula introducida al reglamento de concurso actualmente vigente, uno de dichos docentes, además debe ser magistrado nacional o federal (art. 2º, resolución 7/14 CM).

Va de suyo y resulta innecesario destacar la importancia que reviste para el tipo de examen, el perfil de la evaluación y lo que se puede considerar temáticas relevantes dentro de la competencia del tribunal, la composición de los jurados.

2.1. Magistrados designados

Hasta el año 2012

Resulta aquí pertinente ver la cantidad de magistrados designados y las ternas propuestas por el CM, en cumplimiento del mandato constitucional, como asimismo, ver la integración de dichas ternas, conforme la proveniencia de los postulantes, considerando la actuación del CM desde su puesta en marcha en el 1999, hasta el año 2012.⁽²¹⁾

Procedencia	Número	%
De la Justicia Nacional	374	69
Del Ministerio Público	52	10
De la Justicia Provincial	59	10,5
Del ejercicio libre de la profesión	58	10,5
Total	543	100

Cuadro 1: Magistrados designados.

Gráficamente, resulta elocuente la primacía de los profesionales proveniente de *lo público*, frente a aquellos que ejercen la profesión de manera *privada*.

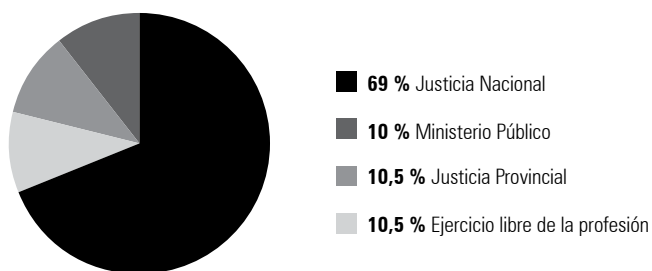


Gráfico 1: Magistrados designados conforme procedencia

⁽²¹⁾ Considerando los datos que surgen entre otros documentos institucionales de la Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial, la Memoria anual 2012, aprobada como se señaló por Resolución 2/13 de dicha Comisión.

Si, a su vez, discriminamos conforme la competencia de primera o segunda instancia de los magistrados designados vemos que, esencialmente, los porcentajes de procedencia de los mismos, no se modifica:

Procedencia	Número	%
De la Justicia Nacional	155	61
Del Ministerio Público	37	14,5
De la Justicia Provincial	40	15,5
Del ejercicio libre de la profesión	24	9
Total	256	100

Cuadro 2: Jueces de Cámara designados.

Procedencia	Número	%
De la Justicia Nacional	221	77
Del Ministerio Público	16	5,5
De la Justicia Provincial	16	5,5
Del ejercicio libre de la profesión	34	12
Total	287	100

Cuadro 3: Jueces de Primera Instancia designados.

Como se observa, sólo se discrimina a los postulantes en dos categorías: provenientes del ejercicio libre de la profesión o provenientes del Poder Judicial (magistrados o funcionarios) y el ministerio público.

Nunca se discriminó la categoría “proveniente del ámbito académico”, conforme lo establecido por la Ley 24937 (t.o. 1999), ya que, hasta la reforma de la Ley 26855, esta norma no establecía dicha categoría. Sólo discriminaba el texto legal, hasta la reforma del año 2013, entre profesionales provenientes del ejercicio libre de la profesión y de la justicia (nacional, federal o provincial, magistrados o funcionarios) y el Ministerio Público.

2.2. Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial. Composición 2011–2014

Vale la pena considerar particularmente el período 2011–2014, en tanto que la comisión aplicó en dicho período el reglamento resultante de la resolución 614/09 y que, durante dicha gestión, se modificó una vez más la norma reglamentaria del consejo de la magistratura, que de manera parcial, fuera declarada inconstitucional por CSJN, en el fallo “Rizzo”.⁽²²⁾

Si se observan los datos resultantes de la gestión de la composición actual del consejo (2011–2014), que tiene la particularidad de aplicar el reglamento de la resolución 614/2009 (examen oral) los porcentajes de resultan idénticos, confirmando la tendencia histórica, con independencia del reglamento que se aplique a la selección de magistrados.

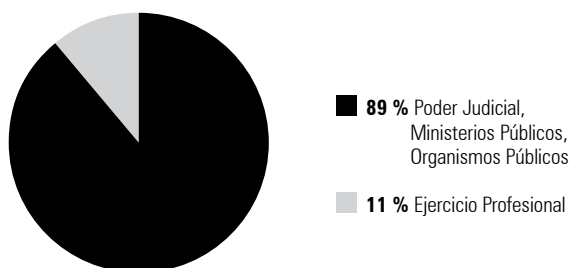


Gráfico 2: Ternados 2011 – 2014

Durante el período considerado desde el año 2011, cuando inician su mandato los consejeros miembros de la actual composición, hasta junio de 2014, se elevaron en terna 94 candidatos al Poder Ejecutivo, para cubrir un total de 44 vacantes en diferentes juzgados del fuero federal y nacional y de diferentes instancias de los mismos.

El gráfico representa la cantidad total y su distribución en dos categorías:

a) Abogados miembros del Poder Judicial (nacional, provincial o federal), de los Ministerios Públicos o de los diferentes organismos del Estado nacional o provincial y de la administración centralizada o descentralizada. Estos representan 84 postulantes propuestos en ternas.

b) Abogados con ejercicio independiente de la profesión. Que representan 10 postulantes propuestos a diferentes ternas.

De lo que es posible concluir que el porcentaje de designados abogados con ejercicio profesional resultará porcentualmente menor, ya que es estos datos se corresponden a ternados y no ha efectivamente designados, como resulta de los cuadros y gráficas anteriores.

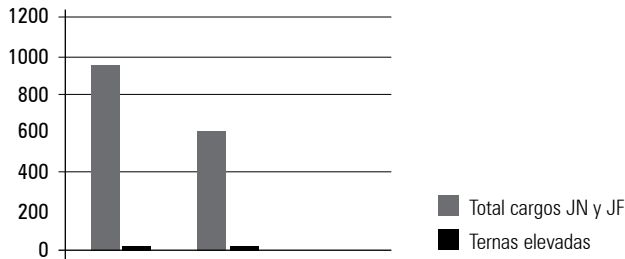
3. Conclusiones

Podemos señalar, como una primera conclusión, que resulta innegable que el CM, desde el punto de vista del objetivo que analizamos —seleccionar magistrados y que consideramos como uno de los primordiales para el CM— éste ha cumplido el mandato constitucional.

Basta para ello tener en cuenta que, desde la fecha de su puesta en marcha en el año 1999, hasta ahora ha elevado propuestas de ternas para cubrir 614 cargos en la justicia

⁽²²⁾ En “Rizzo” la CSJN dispuso:

nacional y federal, sobre un total de 953 cargos. Es decir, casi dos tercios de los jueces federales y nacionales han sido sometidos a la evaluación del CM, jerarquizando así, sin duda, la calidad técnica de este poder del Estado, fortaleciendo su profesionalidad.



Cuadro 4: total cargos – total ternas.

Por otra parte, y como una segunda conclusión, debemos señalar que el proceso de designación de un magistrado es un proceso complejo en el cual intervienen no solo el CM sino también dos poderes del Estado, el ejecutivo y el legislativo, e incluso los tres poderes del Estado en el caso de los tribunales creados por ley y no habilitados.⁽²³⁾

Como a todo proceso le corresponde su análisis desde la perspectiva de la mejora continua, por lo cual sin duda que es perfectible. No obstante en la evaluación de calidad del proceso en cuanto a sus objetivos pretendidos y obtenidos, se debe tener presente dos valores que se encuentran en pugna: celeridad versus fiabilidad y transparencia.

Todas las reformas hasta ahora producidas, tanto desde el aspecto de la ley reglamentaria, como desde los reglamentos emanados del propio cuerpo, han apuntado a dar mayor celeridad y transparencia al procedimiento (abreviando plazos o tornándolos perentorios, por ejemplo), pero considerando la trascendencia de este proceso y particularmente de los procedimientos que se desarrollan en la comisión, no deben perderse de vista estos valores que pueden entrar en pugna.

Esta segunda conclusión implica un análisis pormenorizado del procedimiento reglamentado de selección de magistrados. Describiendo y evaluando el proceso establecido por las diferentes reglamentaciones que tuvieron o tienen vigencia.⁽²⁴⁾

I. Declarar la inconstitucionalidad de los artículos 2º, 4º, 18 y 30 de la Ley 26855, y del Decreto 577/13.

II. Declarar la inaplicabilidad de las modificaciones introducidas por la Ley 26855 con relación al *quórum* previsto en el artículo 7º, al régimen de mayorías y a la composición de las comisiones del Consejo de la Magistratura: de conformidad con lo previsto en el artículo 29 de dicha ley.

III. Disponer que en los puntos regidos por las normas declaradas inconstitucionales e inaplicables, mantendrá su vigencia el régimen anterior previsto en las Leyes 24937 y sus modificatorias 24939 y 26080.

IV. Dejar sin efecto la convocatoria a elecciones para los cargos de consejeros de la magistratura representantes de los jueces de todas las instancias, de los abogados de la matrícula federal y de otras personas del ámbito académico y científico establecida en los artículos 18 y 30 de la ley 26855 y en los artículos 1º, 2º, 3º y concordantes del decreto 577/13.

⁽²³⁾ Tomemos como ejemplo de referencia la Cámara Federal de Apelaciones de San Justo, provincia de Buenos Aires, que tiene designados por el Poder Ejecutivo los componentes de su sala única desde el mes de octubre de 2012. Y aún no fue habilitada.

⁽²⁴⁾ Hay que tener presente que el procedimiento se rige por la norma de la convocatoria, por lo que siguen subsistiendo reglamentos de selección aun cuando ya fueron reemplazados, dado que los concursos convocados, en algunas ocasiones, duran más que la vigencia de los reglamentos.

Asimismo la elaboración rigurosa de estadísticas sobre la efectiva duración de cada procedimiento de conformación de una terna, desde la generación de la respectiva vacante o vacantes hasta la efectiva aprobación por el plenario del CM, determinando las causas de las demoras en el procedimiento en relación a los plazos legal y reglamentariamente establecidos, y los modos, hipotéticos, para solucionarlas, tarea que excede, en principio, el marco de este trabajo.

Referencias bibliográficas

BOE DEL REINO DE ESPAÑA, del 02/07/85. Ley 6/1985 y sus modificatorias. Particularmente Ley 4/2013. Exposición de motivos.

COMISIÓN DE SELECCIÓN DE MAGISTRADOS Y ESCUELA JUDICIAL. Memoria anual. Disponible en: <http://pjn.gov.ar>

CONSEJO DE LA MAGISTRATURA DEL PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN. ARGENTINA. Disponible en: <http://www.pjn.gov.ar>

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL DEL REINO DE ESPAÑA. Documentos institucionales. Disponible en: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es>.

COMISIÓN DE SELECCIÓN DE MAGISTRADOS Y ESCUELA JUDICIAL. Resoluciones. Disponible en: <http://www.pjn.gov.ar>

CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE. *Actas*, 1994.

GELLI, María Angélica. *Constitución de la Nación Argentina*. La Ley, Buenos Aires, 4ta. edic., 2011.

SABSAY, Daniel y ONAINDIA, José. *La Constitución de los Argentinos*. ERREPAR SA, Buenos Aires, 7° edición. 2009

SÁNCHEZ BARRIOS y otros. *Los Consejos Superiores de la Magistratura en Europa y América Latina: Órganos Constitucionales de Gobierno del Poder Judicial en las actuales democracias*.

VERDE, Giovanni. El sistema judicial italiano, 2002. Disponible en: <http://www.csm.it/>

VOLPE, Giuseppe. *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, 2002.

