

LAS REFORMAS AL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA Y AL JURADO DE ENJUICIAMIENTO DE LA ARGENTINA

Por Horacio M. Lynch

1. Un organismo fruto de una cuestionable reforma

1.1 El origen

En 1994 la Argentina reformó su Constitución que regía casi sin cambios desde 1860, en el contexto de lo que se llamó el Pacto de Olivos. El verdadero propósito fue permitir la reelección del Presidente -prohibida en el texto histórico- acortando el mandato de 6 a 4 años.

Para disimular este único objetivo, se alegó, entre otros argumentos, mejorar la independencia de la Justicia. Por ello, entre otras modificaciones, se cambió el sistema de selección y de remoción de magistrados, hasta entonces similar a la Constitución de los EE.UU. de Norteamérica, principal inspiración de la nuestra. Para la designación se creó el Consejo de la Magistratura, un organismo que se insertaría dentro del Poder Judicial con integración "equilibrada" de legisladores, jueces y abogados, académicos y hasta un representante del PE., (aunque luego volvería a intervenir -el Presidente de la Nación- para seleccionar el candidato de una terna que elevaría el Consejo). Se le acordaron además facultades de administración de la Justicia. Para la remoción se creó un Jurado de Enjuiciamiento que actuaría en base a la acusación que le elevaría el Consejo.

Aunque en general se lo recibió, por desconocimiento o irreflexión, como una positiva institución, algunos advertimos lo absurdo de que, con la excusa de mejorar la independencia de la Justicia, se pretendiera injertarle dentro de su estructura un organismo integrado por representantes de otros poderes, y, por ello, lo calificamos de Caballo de Troya. El organismo quedaba servido en bandeja para quien se le ocurriera coparlo, como ahora ha ocurrido. Es increíblemente absurdo proponer esta vía mejorar la independencia del Poder Judicial.

En cambio, me parecía positivo el Jurado de Enjuiciamiento pues el sistema de juicio político que regía como su antecedente norteamericano (impeachment) no había funcionado ni aquí ni en su país de origen.

1.2 La actuación del Consejo y el génesis de su reforma

El Consejo, confirmando mis pronósticos, no funcionó bien: no cumplió seriamente la labor de la selección de magistrados, ni la acusación, ni en la administración de justicia (un organismo de 20 miembros no tiene mínima ejecutividad; y el ejemplo de España ya lo había mostrado). Se politizó, al extremo de que en muchos pensaban que se había reemplazado un mal sistema por otro peor. En materia de administración de justicia cumplió un rol deplorable enfrentándose con la Corte Suprema, cabeza del Poder Judicial. Como institución, es una estructura porosa, sin espíritu, y burocrática.

El Jurado, por el contrario, fue un avance. Al comienzo, como no había juicios pues requería una tramitación y luego formalizar la acusación, y este proceso demandada meses, estuvo sin trabajo pero integrado con todos sus miembros, y esta situación se percibió como un derroche de fondos, por lo que surgieron propuestas para transformarlo en un organismo ad hoc, solución con la que no coincido como más adelante explico. Cuando el Jurado comenzó a funcionar, lo hizo con acierto. Aunque hubo derroches y descontrol en las designaciones y en lo administrativo, lo que originó descrédito y escándalos, la tarea principal se hizo bien, y si no fue mejor se debió a que la Comisión de Acusación del Consejo no funcionaba bien.

Así las cosas, parecía que se necesitaban algunos ajustes en el Consejo, aunque no en el Jurado. Entre 2004 y 2005 languidecía en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado de la Nación un proyecto de reformas originado en el Ministerio de Justicia en la época del Dr. Gustavo Beliz, sin estar bien orientado, tenía características opuestas al que finalmente se aprobó.¹ Pero cuando podría haberse intentado mejorarlo, en un movimiento impulsado por la Dra. Cristina Fernández

de Kirchner -esposa del Presidente de la Nación- se lo tomó y se le introdujeron cambios sustanciales para ganar preponderancia en la integración. El proyecto (luego convertido en ley) proponía reducir los Consejeros -de 20 a 13- pero en forma no proporcional entre los estamentos para que el oficialismo saliera ganando: los legisladores se reducían de ocho a seis, los abogados, de cuatro a dos, los jueces, de cuatro a tres y los académicos de dos a uno, mientras que se mantiene el representante del Poder Ejecutivo.² En cuanto al Jurado, se suprimían sus miembros permanentes y todos son designados ad hoc.

2. La ley 26.080 de reformas (febrero de 2006)³

2.1 El nuevo Consejo

Dije que el Consejo necesitaba cambios. Probablemente se debían reducir los integrantes -estudiando previamente qué tipo de funciones debían ser inexcusablemente llevadas a cabo por los Consejeros- inclusive si convenía que fueran legisladores o podían ser representantes, cuestión que se analizó muy superficialmente. A mi entender había que cambiar radicalmente el sistema de selección de jueces. Además había que delimitar sus facultades de administración con las que competen a la Corte Suprema como cabeza del Poder Judicial.⁴

La reforma ya anticipada abarcó muchos temas, pero no mejoró los aspectos esenciales, como el sistema de selección. En general, la oposición se concentró en lo desproporcional de la reducción que colocaba al Gobierno en condiciones de controlar al Consejo. Aunque no dejo de ver las implicancias, creo que hay aspectos más graves pues

1. El proyecto proponía 12 miembros, 3 jueces, 3 legisladores y 3 abogados, 2 académicos y 1 representante del PE. (Expediente P.E 184/04: "Mensaje N 646/04 y proyecto de ley modificando la ley del Consejo de la Magistratura"). La ley cita también el expediente S. 113/04, "AGUNDEZ: reproduce el proyecto de ley modificando la Ley N8 24.937 (Consejo de la Magistratura y Jurado de Enjuiciamiento)-Ref. S. 295/02"

2. IRIBARNE, Alberto (Ministro de Justicia) en CLARIN, del 16 Ene 06 "...Una idea básica ha sido la de reducir la cantidad de miembros, de veinte a trece, para facilitar el quórum y los acuerdos necesarios para la toma de decisiones. Lograr consensos es de la esencia de los cuerpos colegiados...".

3. V. el texto en <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/114258/norma.htm>.

4. Por ejemplo, la actividad que deberá cumplir la Comisión de Disciplina y Acusación es hoy apabullante: si antes estando separado la tarea es agotadora, es de imaginar lo que será cuando quede unificada).

ni creo que haya tanto desequilibrio, ni que cambie demasiado las decisiones que ya se venían tomando muy mal.

De todas formas, mientras que quienes se oponían a las reformas se sustentaban en razones consistentes —al margen de que se las compartieran— las que impulsaban el proyecto de reformas fueron inconsistentes y fútiles, y sólo evidencian el deseo de tomar el control del organismo. La urgencia con que se llevó a cabo el operativo copamiento, en sesiones vertiginosas en pleno verano, con negociaciones incompatibles con la trascendencia de lo que se discutía, no tiene explicación razonable.⁵ Siguiendo esta línea de razonamiento, el "desequilibrio" hubiera generado efectos muy diferentes de los que ha producido hasta ahora.

En parte, mi crítica hacia las reformas es más profunda. En mi opinión la gravedad de lo ocurrido reside en que hemos sufrido un golpe institucional sobre una institución de la República, con prepotencia y desaprensión, utilizándola como ariete en un juego de poder y en demostración de fuerza del Gobierno. Si bien los reflejos en política responden a otros parámetros, entiendo que debe haber límites ante instituciones de la Constitución como la que comento, y en este caso, lo ocurrido puede dejarnos secuelas traumáticas. Por ello pienso que, más grave que la debatida reducción, ha sido la prepotencia de imponer la opinión contra todo. Se ha buscado cambiar una institución constitucional para lo que se requiere una mayoría especial.⁶

5. El proyecto, de pronto, fue plesbicitado por el Gobierno quien convirtió a su aprobación en una cuestión de Estado. Así dice EGES (Equipos de Gestión Social) una institución ligada al oficialismo "...Hoy el Proyecto pasará a la Cámara para ser debatido en general y en particular. De conseguir la mayoría el oficialismo cumpliría el propósito de no introducir cambios al proyecto original. De introducirse cambios, el proyecto vuelve al Senado donde estarían garantizados los 2/3 que respetarían el texto original. El PEN tiene una necesidad política de no forzar los 2/3 en el Senado ya que esto provocaría un costo político en la opinión pública. No se han por el momento encontrado razones o argumentaciones de peso en la oposición más allá de los riesgos eventuales por el cambio en la composición del Consejo". EGES - Combate de los Pozos 165 18 "A" o "B", CABA, Argentina – C1079AAC Teléfonos (54-11) 4954-1686/1687. E-mail: equipo@eges.com.ar <http://www.eges.com.ar/informes/InformeproyectedereformaalconsejodelamagistraturaEGES.pdf>.

6. Artículo 30 de la Constitución Nacional: "La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto".

El Presidente de la Nación y su esposa, integrante del Senado no impulsaban una ley de "gobierno" donde de alguna forma hubiera sido legítimo presionar hasta donde se pudiera (por ejemplo, cancelar la deuda con el FMI), sino una decisión institucional lo que implica un proceso que debe encararse con altura, con calma, sin premura, sin prepotencia y con amplia convocatoria. No se trataba de una ley de administración inherente a las funciones de gobierno sino de desbaratar -en vez de mejorar- un organismo técnico clave en un verdadero ataque contra una institución que, nos guste o no, existe. Y también es criticable por no haber aprovechado para hacer los cambios que se necesitaban en el organismo. Impulsar una ley que requiere mayorías especiales como la que se analiza implica un gran esfuerzo que se ha desaprovechado. Es evidente que se necesitaba mejorar el sistema de selección de magistrados. En FORES⁷ creemos que el mejor sistema es por un curso prolongado, donde al tiempo que se entrena, también se hace una selección. Pero este organismo no es una solución, y era un extremo riesgoso.⁸

Por lo dicho, si bien asigno en el Presidente Kirchner y su esposa, la Dra. Cristina Fernández de Kirchner la principal responsabilidad en la modificación del Consejo, también tiene su cuota quienes inventaron esta institución.

2.2 Otros cambios de la ley

La integración del Consejo no es el único tema de la reforma. El nuevo artículo 10 no mantiene al Presidente de la Corte como Presidente del Consejo, ni lo integra en ningún carácter, y por consecuencia, le quita la potestad para proponer al Administrador General del Poder Judicial. El artículo 12 unifica las Comisiones de Disciplina y Acusación, decisión que debió haber sido más analizada. Además, establece la publicidad de la labor de las Comisiones. El artículo 13 da más importancia a la Escuela Judicial al disponer que la asistencia a sus cursos será considerada un

7. FORES: Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia es una asociación fundada en 1976 para trabajar por el mejoramiento de la Justicia y la reforma judicial en la Argentina, y en América Latina.

8. Este es el sistema que tiene los embajadores y los oficiales de alto rango en las FF.AA. que en la República Argentina es similar al de la Constitución de los EE. UU. de Norteamérica.

antecedente "especialmente relevante" lo que es positivo, pero no llega a modificar el sistema de selección, como comento. El artículo 14 inciso b, respecto del ejercicio de la potestad disciplinaria, dice que "...*Queda asegurada la garantía de independencia de los jueces en materia del contenido de las sentencias*", con lo que se está sentando un principio muy positivo⁹. En cuanto a la selección mantiene el plazo máximo de 90 días pero acorta a 30 días el plazo de gracia que antes era de 60, lo que no creo que cambie nada sustancial. El artículo 15 elimina la preferencia de los jueces para integrar la Comisión de Administración. Una disposición —que se repite en el Jurado de Enjuiciamiento— establece que los miembros legisladores sólo podrán ser removidos por sus respectivas cámaras. Es decir, que instaura un procedimiento de remoción distinto para algunos Consejeros y algunos integrantes del Jurado, con consecuencias imprevisibles.

2.3 Magistrados: disciplina y acusación

Al margen de los resultados neutros que podría tener la unificación de las Comisiones, la nueva integración de mayoría oficialista efectivamente podría tener influencia en las decisiones finales, pero en verdad, ya en la situación actual el sistema era considerado poco transparente.

La mayor publicidad que establece la nueva ley, tiene aspectos positivos y negativos. De alguna forma dificulta las componendas, pero también contribuirá a salpicar la honra de muchos magistrados dignos por acusaciones infundadas. No se ha previsto nada respecto de éstas, lo cual convierte a la publicidad en un arma muy poderosa para molestar y presionar.

9. Aunque un comentario lo limita a los aspectos disciplinarios, con lo que no coincido. V. LIBERATORI, Elena A. "ASPECTOS POSITIVOS DE LA LEY 26,080 DE REFORMAS EN EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA", en la revista jurídica LA LEY del 3 May 06.

3. Las reformas al Jurado de Enjuiciamiento¹⁰

3.1 Una institución positiva

El Jurado de Enjuiciamiento figura entre lo poco rescatable de la reforma constitucional de 1994. Creo que fue un verdadero avance y -al margen de algunos excesos que se han corregido- ha funcionado bien. Pero ha quedado también afectado por la reforma que elimina su carácter permanente y de ahora en más consistirá en un cuerpo que se integrará en cada juicio¹¹. Así coexistirán diversos tribunales, tantos como juicios coincidan. Las quejas contra el dispendio de tener un tribunal permanente eran coyunturales, pues ahora tiene mucho trabajo y justifica la permanencia. Al mismo tiempo, el valor que tenían los precedentes se perderá y con él, el invaluable activo que implica contar con pautas claras para saber a qué atenerse pasando a primar el factor de transitoriedad.

Y de todas formas la actuación del Jurado, cualquiera sea la forma de su integración (o integraciones) continúa dependiendo en gran medida de la Comisión de Acusación del Consejo de la Magistratura. Si su actuación no ha sido la mejor es por fallas de esta Comisión. Ha sido percibido que en muchos casos recortaba las denuncias, cuando no las eliminaba.

Como positivo, destaco que la nueva ley regula causales de remoción, pues siempre sostuve que la causal constitucional de mal desempeño debía ser reglamentada.¹²

10. "3.2. Resultados del Jury: Entre noviembre de 1998 y diciembre de 2003 ingresaron 730 expedientes; en 498 se aconsejo en el plenario la desestimación, en 60 la remisión a la Comisión de Disciplina y en 48 (correspondiente a 11 magistrados) se aconsejo la acusación. En 10 años la Comisión propició y el plenario aprobó el inicio de la acusación de 10 jueces". <http://www.eges.com.ar/informes/InformeproyectedereformaalconsejodelamagistraturaEGES.pdf>.

11. V. IRIBARNE, op. Cit. "...En lo relativo al Jurado de Enjuiciamiento, la reforma es profunda. La experiencia mostró que no se justificaba tener un Jurado permanente, con la misma composición durante cuatro años. Se ha optado por un sistema de formar listas y sortear semestralmente la integración del jurado. Para dar mayores garantías a los magistrados se ha puesto en paridad a los representantes del oficialismo y los de la oposición..."

12. Artículo. 25: "DISPOSICIONES GENERALES (...) Causales de remoción. Se considerarán causales de remoción de los jueces de los tribunales inferiores de la Nación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución Nacional, el mal desempeño, la comisión de delito en el ejercicio de sus funciones y los crímenes comunes. Entre otras, se considerarán causales de mal desempeño las siguientes: 1. El desconocimiento inexcusable

Esta disposición debe conciliarse con la comentada del artículo 14: "...Queda asegurada la garantía de independencia de los jueces en materia del contenido de las sentencias...".

Entiendo que la transformación del Jurado no contribuirá a mejorarlo. Ni creo que signifique alivio alguno del presupuesto, pues si se superponen muchos juicios, habrá muchos abogados percibiendo una remuneración especial, sin mucho interés en que los juicios se aceleren, con lo cual el alivio no es tal y seguramente será peor.

En este caso el balance es también negativo, aunque por razones diferentes. Se había percibido una evolución y ahora volveremos para atrás. Aunque en este caso -contrariamente a lo que sucede en el Consejo- el proyecto se enrolla en una opinión que tiene seguidores.

4. El futuro

4.1 Balance

Como dije, estuve en contra de la existencia del Consejo por la contradicción que representa -es una institución ajena a nuestro esquema institucional y no mejoraba la independencia, sino que la afectaba- así como estuve a favor del Jurado.

Por la forma como fue organizado el Consejo era cuestión de tiempo para que se produjera su copamiento por los poderes políticos: con tal naturaleza y funciones es una tentación irresistible para avanzar en el control del Poder Judicial. Quienes propusieron el Consejo declamaban, (a) hacer más objetivas las designaciones de jueces (pero ya existía algo así en las provincias con 'comisiones de asesoramiento' y buenos resultados), y (b) colaborar en la administración del Poder Judicial, y (c) con la disciplina y remoción de magistrados (instruyendo la acusación).

del derecho. 2. El incumplimiento reiterado de la Constitución Nacional, normas legales o reglamentarias. 3. La negligencia grave en el ejercicio del cargo. 4. La realización de actos de manifiesta arbitrariedad en el ejercicio de sus funciones. 5. Los graves desórdenes de conducta personales. 6. El abandono de sus funciones. 7. La aplicación reiterada de sanciones disciplinarias. 8. La incapacidad física o psíquica sobreviniente para ejercer el cargo. En este caso, no se producirá la pérdida de beneficios previsionales establecida en el artículo 29 de la Ley 24.018".

Pero la solución era desproporcionadamente errada; era contradictorio para mejorar la independencia del Poder Judicial, se le imbricaba en su estructura un organismo integrado por los poderes políticos.

Sólo con una gran falta de visión podría recomendar a esto como un avance. Por ello me opuse a la incorporación de este Consejo en nuestro esquema institucional y, ya aprobada la reforma, recomendé estudiar la forma de "encapsularlo" para que no contaminara a la Justicia, para que el remedio no fuera peor que la enfermedad. Fue algo pensado para una coyuntura en la que se intentaba restar poder a una Corte Suprema mal integrada, pero no se puede cambiar una Constitución y su esquema institucional, destinados a perdurar y evolucionar en el tiempo, por estrategias el momento.

En cuanto a su actividad la selección de magistrados dejó mucho que desear; cambió fallas y corruptelas del sistema anterior, por otras equivalentes. Para peor se tornó en algo lentísimo, muy costoso, mal pensado y peor ejecutado, que demoró extraordinariamente las designaciones, y no mejoró la calidad. Tal esquema inclusive ha hecho que buenos candidatos se retraigan de presentarse ante la falta de garantías que implica. Esto es lo que concluye una investigación que dirigí sobre el tema¹³. En cuanto a la administración de justicia, la acción del Consejo ha sido penosa, caracterizada por diversos enfrentamientos con la Corte Suprema, y sin que se hiciera nada para revertir el proceso de deterioro que sufre nuestra justicia. También aquí hay falta de visión de quienes le dieron esta función, en tanto es imposible que un órgano colectivo tenga una ejecutividad mínima. En cuanto a la disciplina y acusación, especialmente esto último dejó mucho que desear.

Por lo dicho hay responsabilidad -y grave- en quienes crearon esta institución y la echaron a rodar y prepararon las cosas para este copamiento.

13. V. LYNCH, Horacio M. et al, "LAS DESIGNACIONES DE JUECES EN ARGENTINA. LOS CONCURSOS PÚBLICOS DE OPOSICIÓN Y ANTECEDENTES DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA Y CUESTIONES VINCULADAS" - Autores: Horacio M. Lynch, con asistencia de Laura Bierzychudek y Clara Pujol. <http://www.foresjusticia.org.ar/fores2/jueces/Informes/CM-Concursos1-1Seto4.pdf>.

Por otro lado debe profundizarse el argumento de que la reforma no respeta el equilibrio del que habla el artículo 114 de la Constitución en su integración. Qué es equilibrado es difícil de determinar. En cuanto a la proporción o desproporción, advierto que tanto las designaciones de jueces como su remoción, en la Constitución histórica, es facultad de los "poderes políticos" porque integra al sistema del check & balance de la división de poderes establecido por nuestra Constitución Nacional, y porque es lo que da legitimidad democrática al Poder Judicial. Además, en el sistema anterior, la intervención del Senado implicaba la conformidad de las Provincias (no del pueblo de las provincias como es ahora, pues está representada por el PE. que propone) en la integración de uno de los poderes nacionales. Por todo ello no es inconsecuente necesariamente una preponderancia de los poderes políticos tanto en las remociones como en la destitución puede implicar desequilibrio. En las discusiones de la Convención Constituyente una de las interpretaciones mayoritarias del equilibrio eran 50% políticos y 50% el resto. De alguna forma, si realmente se hubiera querido una integración igualitaria entre los estamentos, la norma así lo hubiera dispuesto.¹⁴

Cualquiera sea el énfasis de la crítica, lo cierto es que el Consejo queda con más posibilidades de actuar peor de lo que lo venía haciendo. Es cierto que puede decirse que funcionaba mal, pero esto lo empeora. Sin embargo, en verdad, lo más negativo, a mi juicio, es el mal ejemplo institucional, y el antecedente para nuevos ataques. Es negativo también no haber aprovechado la oportunidad para hacer cambios adecuados en estas instituciones, especialmente en el Consejo de la Magistratura. Por ejemplo, ha dejado subsistente el sistema de selección de jueces, que considero negativo, al margen de la integración del Consejo. Insisto en que uno de las responsabilidades claves del mismo, la selección de jueces, no debería ser influida por mayorías y minorías si existiera un sistema de selección objetivo, confiable y transparente.¹⁵

Lo único positivo que ha dejado este debate es que el gran público ha comenzado a tener noción de qué es el Consejo de la Magistratura

14. V. LIBERATORI, Elena A "ASPECTOS POSITIVOS DE LA LEY 26,080 DE REFORMAS EN EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA", en la revista jurídica LA LEY del 3 May 06.

-aunque no quizás sus implicancias-, y ello no es un mero detalle a menospreciar. Como dije, no creo que cambie la calidad del organismo y lo que es cierto es que al ciudadanía está hoy más alertada.

4.2 El futuro

El Consejo es una institución negativa en nuestro esquema institucional, que además, estaba preparada para que ocurriera lo que ocurrió (habían metido el zorro en el gallinero) por lo que existe grave responsabilidad en sus inspiradores. Pero las reformas, en general, acentúan algunos aspectos negativos, sin que algunos cambios positivos alcancen para compensar. Es de esperar una performance peor.

El Jurado, por el contrario, es algo positivo, un avance, pero también ha sido afectado negativamente por las reformas.

Por ello, mi balance es pesimista en cuanto a las reformas en sí.

Pero además, la forma como se llevaron adelante estos cambios, implica, por sí misma, un agravio institucional, al afectar una institución de la Constitución, en forma atropelladora, sin debate, sin reflexión, sobre un proyecto que incide directamente en los organismos de control establecidos en la Constitución, con presiones y negociaciones incompatibles con la letra y espíritu de la Constitución Nacional que establece los principios republicanos y la división de poderes, como ha señalado este Colegio.¹⁶

Al impacto de reformas negativas se suma, entonces, un agravio institucional que dejará sus huellas.

15. V. LYNCH, Horacio M. en "DESABASTECIMIENTO DE JUECES" donde expresa "...Otro buen ejemplo, para la selección de jueces y para el acceso al Poder Judicial, es el examen de ingreso en la Cancillería, muy riguroso pero muy transparente...". LA NACION, 15Febo6, (<http://www.lanacion.com.ar/780794>).

16. V. declaraciones de este Colegio del 30Novo6, "MÁS PODER AL EJECUTIVO EN EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA" (<http://www.colabogados.org.ar/posicion/declaracion.php?id=13>) y del 10 Mar 06 "INTEGRACIÓN DE LA CORTE Y CONSEJO DE LA MAGISTRATURA: NUEVA DEGRADACIÓN INSTITUCIONAL" (<http://www.colabogados.org.ar/posicion/nota.php?id=66>).