
La imposible consolidación del Consejo de la Magistratura en la Argentina

Andrea Castagnola*

Resumen

El artículo se enfoca en el Consejo de la Magistratura Nacional de Argentina, el órgano encargado de la justicia federal y nacional, cuya integración ha sido motivo de debate y cambios a lo largo de los años. La falta de regulación en la Constitución respecto a la cantidad de integrantes que conforman el Consejo, ha llevado a una lucha política por su control, lo que podría comprometer su independencia. El artículo también analiza el modelo de gobernanza judicial en Argentina y otros países de América Latina. Se destaca que los consejos no han logrado equilibrar la independencia judicial y la rendición de cuentas, y en Argentina, han reflejado y amplificado la competencia política en su interior. Se argumenta que no existe un diseño institucional ideal y que su efectividad varía según el contexto político de cada país.

Palabras clave: Consejo de la Magistratura Nacional, Constitución, regulación, independencia, gobernanza judicial

The impossible consolidation of the Council of the Judiciary in Argentina

Abstract

The article focuses on Argentina's National Judicial Council, the body in charge of federal and national justice, whose composition has been the subject of debate and changes over the years. The lack of regulation in the Constitution regarding the number of members of the Council has led to a political struggle for its control, which could compromise its independence. The article also analyzes the model of judicial governance in Argentina and other Latin American countries. It highlights that the councils have failed to balance judicial independence and accountability, and in Argentina, they have reflected and amplified the political competition within them. It is argued that there is no ideal institutional design and that their effectiveness varies according to the political context of each country.

Key words: National Judiciary Council, Constitution, Regulation, Independence, Judicial Governance.

* Universidad Torcuato Di Tella, LawTransform CMI. andreacastagnola@yahoo.com

El Consejo de la Magistratura Nacional es el órgano encargado de administrar la justicia federal y nacional, y dentro de sus funciones se encuentran las de selección y disciplina de los jueces y camaristas. El consejo se creó en 1994 con la reforma de la Constitución Nacional, y hoy a veintinueve años de su creación seguimos debatiendo acerca de uno de los aspectos que hacen a su funcionamiento: su *integración*. La falta de definición respecto a cómo debería estar integrado el consejo devino en una oscilación en el número de sus integrantes y en el pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia sobre dichas modificaciones. La dificultad en resolver este aspecto básico radica en que la reforma constitucional no reguló sobre dicho tema, dejándolo bajo la órbita del poder legislativo. El objetivo de esta ponencia es presentar algunos puntos que ayuden a reflexionar sobre la problemática situación que atraviesa el Consejo de la Magistratura Nacional.

Los cambios en la integración del consejo según pasan los años

La nueva Constitución de 1994 incorporó en su texto en el artículo 114 la creación de un Consejo de la Magistratura estableciendo claramente cuáles son sus funciones, pero dejando a discrecionalidad del Congreso la forma en que se integraría, siempre y cuando se respete la proporcionalidad de los actores involucrados.

“...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...” (Constitución Nacional, Art. 114)

Desde entonces el consejo estuvo integrado de cinco formas diferentes y el Congreso sancionó tres leyes sobre el tema, de las cuales dos de ellas fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema de Justicia.

La primera conformación del consejo estuvo reglamentada por la Ley N° 24.937 de 1997 que establecía un consejo integrado por veinte personas. La segunda integración vino con la sanción de la Ley N° 26 080 de 2006 la cual redujo a trece personas. En el 2013 la sanción de la nueva Ley N° 26.855 marcó una tercera integración aumentando a diecinueve personas, pero la Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad de la misma y el consejo volvió a estar integrado por trece personas según la Ley N° 26 080. Finalmente, en diciembre del 2021 la Corte Suprema (después de quince años) declaró inconstitucional la Ley N° 26 080 debido a que no respetaba el equilibrio de los sectores que integran la institución e instó al Congreso a que dictara una nueva ley, ante la dificultad del Congreso para lograrlo, la Corte estableció que el consejo volviese a estar integrado según la Ley N° 24 937 de 1997 que fue derogada en el 2006.

La creación de un consejo poderoso, dada las amplias facultades relacionadas con la gobernanza judicial, pero sin una clara regulación sobre quienes lo integrarían, generó una fuerte puja entre los sectores políticos por capturar dicha institución. Autores como Garopua y Ginsburg sostienen que aquellos países que no incorporan en sus textos constitucionales las funciones y/o la composición de los consejos tendrán más probabilidad

de ser manipulados por los gobiernos y actores políticos y, por ende, tendrán menos independencia. Esto se debe a que dichas definiciones quedan sujetas a la regulación que establezca la legislación nacional de los países y, por tanto, a las negociaciones políticas partidarias. En nuestro país, la integración quedó sin ser establecida.

¿Fue intencional la imprecisión en la redacción del texto constitucional? La creación del consejo formó parte de la negociación del Pacto de Olivos en 1993 entre el presidente Carlos Menem y el líder de la UCR y de la oposición, Raúl Alfonsín. Dentro del paquete de negociaciones acordadas fue aceptar la incorporación de la figura de la reelección presidencial (propuesta por el presidente Menem) a cambio de incorporar reformas dentro del sector judicial que permitiera dotar de mayor independencia a la justicia, siendo la creación del consejo una de ellas (propuesta por la oposición). El resultado que quedó plasmado en la Constitución fue un híbrido para el consejo: se creó la institución estableciendo sus funciones pero no se reguló quiénes lo integrarían. La primera ley que reglamentó la conformación del consejo fue sancionada en 1997, tres años después de reformada la Constitución, bajo la fuerte presión de grupos nacionales e internacionales. De hecho, la liberación de los fondos del préstamo del Fondo Monetario Internacional estaba condicionada a la creación del consejo (Chávez, 2007). A un año de sancionada la ley, en noviembre de 1998, entró en funcionamiento el consejo, la dilación en la creación y conformación del mismo se debió en gran parte a los procesos de renegociación y reacomodamiento de las coaliciones políticas partidarias dentro de la escena electoral y sus coletazos dentro de la gobernanza judicial (Finkel, 2008).

¿Es imposible lograr que el consejo tenga una integración duradera en el tiempo?

A veintinueve años de reformada la Constitución, el principal problema del consejo a resolver en materia de diseño institucional sigue siendo el mismo: quiénes lo integrarán. ¿Por qué es tan importante y decisivo este aspecto del consejo? Las decisiones del consejo son colegiadas y, generalmente, organizadas en función de comisiones, por ende, es fundamental saber *qué sectores* van a estar representados dentro la institución y en *qué proporción*. El consejo ha tenido representantes que provienen del ámbito político partidario (como por ejemplo, representantes del poder ejecutivo o legislativo), del sector judicial, y de sectores independientes (como por ejemplo representantes del colegio de abogados, del sector académico o ciudadanos). La proporción que tendrá cada uno de los sectores dentro del consejo determinará el peso relativo que tendrán al momento de la toma de decisión. El supuesto que subyace normativamente es que aquellas instituciones integradas mayoritariamente por representantes provenientes de la arena política partidaria tendrán mayor probabilidad de replicar dicha lógica al interior del funcionamiento de la institución, deviniendo en una captura de la justicia. Mientras que los consejos que estén integrados por representantes de los diferentes ámbitos y en proporciones similares tendrán menores probabilidades de una captura política partidaria de la institución. Hasta el momento, los estudios empíricos comparados no han logrado comprobar que dichos supuestos sean correctos, ya que no hay

evidencia exhaustiva que corrobore que aquellas instituciones conformadas por mayoría de jueces sean más autónomas que aquellas instituciones que tiene una mayoría de actores políticos partidarios.

En la Argentina el fin del bipartidismo en el sistema electoral, la permanencia de coaliciones legislativas y fragmentación al interior de los partidos políticos (o proliferación de inter-bloques) complejizan las negociaciones para la distribución de asientos al interior del consejo, y reflejan los vaivenes sufridos. No obstante, una de las constantes en materia de integración radica en que, independientemente de las conformaciones que el consejo ha adoptado desde 1997 hasta la actualidad, los jueces y el grupo de abogados y académicos han tenido una proporción minoritaria, lo cual no favorecería a despolitizar la institución. Cuando los consejos están integrados por representantes de los tres poderes del Estado, se pueden reproducir los problemas de separación de poderes que se dan en otras esferas de la política. La particularidad de los consejos es que esta puja por la separación de poderes se da de forma concentrada y sus efectos impactan sobre el funcionamiento de uno de los poderes: la justicia. Lo interesante de esta situación es que los consejos fueron originalmente concebidos como un instrumento para aislar a la justicia de presiones políticas partidarias; y no para reproducirlas en otro ámbito de gobierno.

En la Argentina el consejo reproduce, en su interior, las pujas por la separación de poderes, es decir funcionan en gran medida como un espejo que refleja y amplifica la competencia partidaria. Esto supone, primero, que las negociaciones al interior del consejo replican en gran medida las dinámicas que se dan al interior del Congreso, y segundo, que los cambios que puedan surgir al interior del consejo estarán determinados por los posibles cambios –externos– que se den en la arena electoral.

¿Qué modelo de gobernanza judicial adoptamos?

Los consejos son instituciones que surgieron en América Latina durante los años noventa, importadas de experiencias europeas e implementadas en la región. En la actualidad, solamente el 38% de los países europeos cuentan con consejos mientras que en América Latina la adhesión es del 85%. Los consejos forman parte del modelo de gobernanza judicial más popular, el 60% de los países del mundo tienen consejos, mientras que el resto de los países se reparten entre diversos modelos alternativos como por ejemplo el Ministerio de Justicia, la creación de cortes especiales, la administración centrada en los jueces (lo que se conoce como el modelo socialista) entre otras.

La creación del consejo en la Argentina modificó el modelo de gobernanza judicial, especialmente el *status quo* en materia de quiénes son los actores que controlan la autonomía de los jueces. La llegada de los consejos a la región vino acompañada de la creencia de que dichas instituciones mejorarían la independencia judicial, promoverían designaciones basadas en la meritocracia y transparentarían las acciones de los jueces, pero como sostienen diversos autores, estas profecías no fueron necesariamente cumplidas. En lo que respecta a las experiencias comparadas en América Latina, los consejos no han logrado generar un equilibrio entre independencia judicial y capacidad de rendición de cuentas; ni mejorar la cantidad ni calidad

en la producción judicial; ni ser un espacio para la generación de políticas públicas judiciales. Hasta el momento, los consejos no se han convertido en instituciones despartidizadas porque los principales actores políticos partidarios lograron mantener espacios de poder dentro de la institución y, por ende, consolidar su poder dentro del nuevo modelo de gobernanza judicial. La Argentina no es la excepción ya que las principales críticas de los expertos sobre el tema apuntan en esa dirección.

¿Existe un ideal de diseño institucional que permita garantizar la independencia judicial y la rendición de cuentas? De ser así, ¿quiénes y en qué proporción deberían integrarlos? La experiencia de estudios comparados demuestra que, en primer lugar, no existe un modelo hegemónico en materia de diseño de consejos, y, en segundo lugar, los mismos diseños institucionales aplicados a diferentes países producen resultados diferentes. El modelo “one-size-fits-all-solutions” no existe, ya que el contexto político de cada uno de los países es determinante para poder entender porque en algunos, el diseño genera instituciones más independientes que en otros.

Partiendo de ese punto, es clave repensar quiénes son los actores representados dentro del consejo y determinar a qué sectores de la política estarían representando, para poder procurar el equilibrio en la representación de los actores políticos y los judiciales (como indica el artículo 114 CN). La duda respecto a la representación no se basa en los actores políticos sino de los actores no-políticos que vienen de la arena judicial (jueces), de los colegios de abogados y de la academia. Como se mencionó antes, los estudios muestran que a mayor proporcionalidad de jueces al interior de los consejos no se reduce necesariamente la politización. En un reciente estudio basado en entrevistas a jueces federales y nacionales, Juan José Nardí, revela la lógica de la trama política al interior de la justicia y la relación entre la corporación judicial y la política partidaria. Según el autor, la creación del consejo amplió los escenarios de disputa por el poder en serio, lo cual replantea los nexos entre la familia judicial y la familia política. Las recientes elecciones a consejeros representantes de los colegios de abogados dejaron al descubierto que dichas candidaturas simpatizaban con algunos de los partidos políticos que ya formaban parte del consejo.

Los cambios recurrentes en la conformación del consejo tienen un impacto directo sobre la administración de justicia. Según datos de JUSTA¹, desde la creación del consejo se realizaron 42 sanciones y 35 juicios políticos. El 90% de las denuncias fueron desestimadas o archivadas, y en promedio uno de cada cinco jueces ha tenido una denuncia por mal desempeño de sus funciones. Para el año 2022, se registraron un total de 231 casos activos para ser analizados por la comisión disciplinaria. En lo que respecta a las vacantes de juezas y jueces, el consejo no ha logrado revertir la cantidad de cargos vacantes, ya que en la actualidad sigue siendo del 25%.² La reciente parálisis del consejo por el fallo de la Corte Suprema y la falta de regulación legislativa tendrán un efecto directo en el desempeño de la institución.

1 <https://justa.acij.org.ar/procesos-disciplinarios>

2 <https://justa.acij.org.ar/concursos>

Referencias

- Castillo-Ortiz, P. (2019). The politics of implementation of the judicial council model in Europe. *European Political Science Review*, 11, 503–520.
- Garoupa, N. & Ginsburg, T. (2009) Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence. *The American Journal of Comparative Law*, 57(1), 103–134.
- Ginsburg, T. & Garoupa, N. (2008). The Comparative Law and Economics of Judicial Councils. *Berkeley Journal of International Law*, (53),
- Hammergren, L. (2002). Do Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons from Latin America (Working-Paper Series Democracy and Rule of Law Project 28).
- Nardí, J. J. (2020). Los jueces también hacen política. La disputa por los espacios en el Poder Judicial de la Nación. *Revista temas sociológicos*, 26, 53-87.
- Pásara, L. (2011). La experiencia comparada de los consejos. Reforma Judicial. *Revista Mexicana de Justicia*, (18).

Fallos

- CAF 29053/2006/CA1-CS1. Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires y otro c/ EN -Ley N° 26 080 -dto. 816/99 y otros s/ proceso de conocimiento
- R. 369. XLIX. Rizzo, Jorge Gabriel (apoderado Lista 3 Gente de Derecho) s/acción de amparo c/Poder Ejecutivo Nacional, Ley N° 26 855, medida cautelar (Expediente. N°3034/13)