

**Poder
Ciudadano**

Capítulo Argentino de Transparency International

SITUACIÓN DE LA **INDEPENDENCIA** **JUDICIAL** EN LA **ARGENTINA**



Noviembre de 2015

Álvaro Herrero y Celeste Leonardi. *Situación de la independencia judicial en la Argentina*. Poder Ciudadano y Asociación por los Derechos Civiles. Noviembre de 2015.

Los autores agradecen la colaboración de Diego Hammerschlag y Germán Emanuele, abogado del Área de Justicia de la ADC y; Director Justicia y Acción Ciudadana de Poder Ciudadano, respectivamente.



Este documento es de difusión pública y no tiene fines comerciales. Es publicado bajo una licencia Creative Commons Atribución - No Comercial - Sin obra derivada. Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org.ar/licencias>. Este trabajo ha sido apoyado por la Fundación Tinker. El análisis realizado en este documento no refleja la opinión oficial de la Fundación Tinker, sino que es responsabilidad única de sus autores.

Asociación por los Derechos Civiles
Avenida Córdoba 795. Piso 8
Buenos Aires, Argentina
(54 11) 5236 0555
www.adc.org.ar
cleonardi@adc.org.ar

Poder Ciudadano
Piedras 547
Buenos Aires, Argentina
(54 11) 4331 4925
www.poderciudadano.org
aherrero1234@gmail.com

Índice

1. Introducción	2
2. Composición equilibrada del Consejo de la Magistratura	3
3. Parálisis del Consejo de la Magistratura	11
3.1. Procesos de selección de magistrados	11
3.2. Procesos disciplinarios y de remoción	17
4. Subrogancias.....	22
4.1. Análisis normativo de los sistemas de designación de subrogantes	23
4.2. Jueces/zas titulares y subrogantes.....	29
4.3. Sistema disciplinario de jueces subrogantes	35
5. Corte Suprema de Justicia de la Nación	36
5.1. Presiones para lograr la renuncia del Ministro Carlos Fayt	36
5.2. Falta de perspectiva de género en la propuesta de candidatos/as.....	38
5.3. Sistema de designación de Ministros/as provisorios/as de la Corte Suprema.....	39
6. Acceso a la información pública en el poder judicial.....	40
7. Conclusión	42
Índice de cuadros.....	
Índice de figuras	

Situación de la independencia judicial en Argentina

Álvaro Herrero y Celeste Leonardi

1. Introducción

El presente documento tiene por objetivo describir la situación del Poder Judicial en Argentina y ofrecer un diagnóstico de los principales problemas que afectan el desempeño independiente de los/as magistrados/as¹.

A modo de presentación, cabe señalar que el marcado deterioro de la independencia judicial es un síntoma de la fragilidad de las instituciones políticas en Argentina. A partir de la reforma al Consejo de la Magistratura impulsada en el año 2006, las tensiones entre el gobierno y el sector justicia fueron constantes, con picos exacerbados como en el año 2013 cuando se impulsó en el Congreso el paquete de leyes conocido como “democratización de la justicia”, luego invalidado en gran medida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Este marco de presiones y controvertidas reformas, no hizo sino promover un entorno institucional endeble, poco propicio para un adecuado desempeño de todos los actores involucrados en la administración de justicia, incluyendo al Consejo de la Magistratura de la Nación. Como se describirá en secciones posteriores, este organismo se encuentra sumido desde hace varios años en una profunda crisis institucional, lo cual se refleja, entre otras, en la bajísima eficiencia en la producción de ternas y en la escasa actividad en materia de control disciplinario, las dos funciones clave del Consejo.

El informe se encuentra estructurado en cinco partes. En el apartado 3, nos referimos a la integración equilibrada del Consejo de la Magistratura de la Nación² y se pone énfasis en la normativa legal que profundizó la representación del partido mayoritario en el seno del órgano. Asimismo, nos referimos brevemente al impacto que dicha composición provoca en la toma de decisiones.

¹ Los principales temas analizados en este informe fueron presentados en el marco de la audiencia temática “Situación de la Independencia Judicial en Argentina” celebrada el 23 de octubre de 2015 en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=tIV6kkCz3M0>

² En adelante, “Consejo de la Magistratura de la Nación”, “Consejo de la Magistratura” o “el Consejo”.

En el apartado 4, brindamos información respecto a la parálisis del Consejo de la Magistratura en torno a dos de sus funciones principales: designar y sancionar magistrados/as. Se hace un análisis comparativo entre varios períodos respecto a la productividad del Consejo en la conclusión de concursos públicos de oposición y antecedentes; y en la aplicación de medidas disciplinarias. También, se identifican algunos casos testigo que evidencian la incidencia política en los procesos de selección y remoción de magistrados/as.

En el apartado 5, abordamos el estudio sobre los jueces provisorios o “subrogantes”. Se realiza un análisis normativo y jurisprudencial, se brindan datos sobre la situación actual y se identifican los principales problemas que afectan la designación y la sanción de estos jueces. Además, nos referimos a la Ley de Subrogancias N° 27.145 y su declaración de institucionalidad por la Corte Suprema de Justicia de la Nación³.

En el apartado 6, nos referimos a las presiones en torno a la designación y remoción de magistrados/as de la Corte Suprema. Se examina el caso del Ministro Carlos Fayt y las presiones para lograr su renuncia, el sistema de designación de jueces provisorios de la Corte Suprema y la falta de perspectiva de género en la propuesta de candidatos/as para integrar el máximo tribunal

Finalmente, identificamos algunos de los obstáculos para acceder a la información pública que se encuentra bajo el control del Poder Judicial y, en particular, del Consejo de la Magistratura.

2. Composición equilibrada del Consejo de la Magistratura

La Constitución Nacional establece en su artículo 114 que el Consejo de la Magistratura deberá ser 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”. El término “equilibrio” no significa que el número de representantes de cada estamento sean exactamente equivalentes, sino que en la composición de la institución no se permita a ningún estamento prevalecer sobre los demás.

La Constitución delegó en el Congreso la facultad de definir el modo de integración del Consejo de la Magistratura. Sin embargo, en estos 21 años, el ámbito legislativo no llegó a un acuerdo definitivo sobre este punto. Luego de la ley 24.937 (1998)⁴ que estableció una integración de 19 miembros, la ley “correctiva” 24.939(1998)⁵ los elevó

³ En adelante, “Corte Suprema de Justicia de la Nación”, “Corte Suprema” o “la Corte”.

⁴ Ley 24.937. Boletín Oficial 06/01/1998.

⁵ Ley 24.939. Boletín Oficial 06/01/1998.

a 20, en tanto que la ley 26.080 (2006)⁶ los redujo a los 13 actuales, disminuyendo la representación de todos los sectores (minorías, abogado/as y académicos/as) salvo la de la mayoría gobernante. Los jueces han perdido uno de los cuatro consejeros que tenían en el pasado y al Presidente de la Corte. El único sector que no ha perdido un solo lugar es el oficialismo, que ha pasado de tener un 25 % de los lugares (cinco consejeros de veinte) a un 40 % (cinco consejeros de trece).

Esta reforma legal fue cuestionada en 2010 por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. En el marco de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Argentina informó que:

“Con respecto a la composición del Consejo de la Magistratura, explica que sólo 5 de un total de 13 miembros provienen del Gobierno, lo que descarta la posibilidad de una ‘mayoría automática’ o de influencia indebida del Gobierno en las deliberaciones del Consejo. Desde 2003, el Consejo nunca ha estado dirigido por el Ejecutivo, sino principalmente por representantes de los círculos académico o judicial totalmente independientes del poder ejecutivo, e incluso por personas que pertenecen claramente a la oposición política⁷”.

A pesar del informe del Estado argentino, el Comité de Derechos Humanos observó con preocupación que:

“...a pesar del principio contenido en el artículo 114 de la Constitución respecto al equilibrio que debe imperar en la composición del Consejo de la Magistratura, existe en el mismo una marcada representación de los órganos políticos allegados al Poder Ejecutivo, en detrimento de la representación de jueces y abogados (art. 2 del Pacto). **El Estado parte debe tomar medidas con miras a hacer efectivo el equilibrio previsto en el precepto constitucional en la composición del Consejo de la Magistratura, evitando situaciones de control del Ejecutivo sobre este órgano⁸**” (Énfasis original).

El Estado Argentino no solo no ha acatado las citadas recomendaciones del Comité de Derechos Humanos sino que ha intentado acrecentar la representatividad de la mayoría gobernante en el Consejo de la Magistratura. En tal sentido, en el marco de

⁶ Ley 26.080. Boletín Oficial 27/02/2006.

⁷ ONU, Comité de Derechos Humanos, CCPR/C/SR.2691 – Acta de marzo 2010. Disponible en: <http://goo.gl/H9t4Gy>

⁸ ONU. Comité de Derechos Humanos. 98º período de sesiones. Nueva York, 8 a 26 de marzo de 2010, RG/CO/4.

la Reforma Judicial en 2013, el Congreso sancionó la ley 26.855⁹ y elevó el número de miembros del Consejo de trece a diecinueve, aumentando los representantes del estamento de abogados/as y de académicos/as.

De este modo, la ley 26.855 proponía la siguiente integración del Consejo: seis legisladores (cuatro por la mayoría y dos por la primera minoría), tres jueces (dos representantes de la lista que resulte ganadora por simple mayoría y un representante de la lista que resulte en segundo lugar), seis representantes del ámbito académico o científico (cuatro representantes de la lista que resulte ganadora y dos de la lista que resulte en segundo lugar), tres abogados (dos representantes de la lista que resulte ganadora y uno de la lista que resulte en segundo lugar) y un representante del Poder Ejecutivo. Además, la ley establecía la elección popular de los representantes de los jueces, abogados y académicos a través de listas que conformarán los partidos políticos, introduciendo una modificación sustancial al sistema previsto por la ley 24.937, conforme al cual los representantes de los jueces, abogados y de académicos son elegidos por sus respectivos pares.

La ley 26.855 fue cuestionada por no respetar los estándares locales e internacionales sobre independencia judicial. Así, desde la presentación del proyecto de ley, organizaciones de derechos humanos consideraron que dicho proyecto vulneraba el equilibrio dispuesto en la Constitución Nacional, ya que disponía que la totalidad de los miembros del Consejo resultara directa o indirectamente emergente del sistema político-partidario. En otras palabras, el proyecto proponía la elección de los representantes de los/as jueces/zas, abogados/as y académicos a través del voto popular, introduciendo una modificación sustancial al sistema previsto por la ley 24.937, conforme al cual dichos representantes eran elegidos por sus respectivos pares.

De este modo, el proyecto, desconocía el principio de representación de los estamentos técnicos al establecer la elección directa de jueces, abogados, académicos y científicos; y comprometía la independencia judicial al obligar a los jueces a intervenir en la lucha partidaria¹⁰.

En esa línea, la entonces Relatora Especial de las Naciones Unidas Gabriela Knaul exhortó al Gobierno argentino a que reconsidere el proyecto de ley de reforma del Consejo de la Magistratura. La Relatora sostuvo que: “El Estado tiene el compromiso de asegurar la independencia de la judicatura mediante el respeto de su legislación a los estándares internacionales¹¹”.

⁹ Ley 26.855. Boletín Oficial 27/05/2013.

¹⁰ Véase Campaña “Así No” para evitar que los proyectos de leyes fueran aprobados impulsada por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Poder Ciudadano, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y Directorio Legislativo. Disponible en: http://www.adc.org.ar/990_ongs-lanzan-campana-diciendo-asi-no-a-la-reforma-judicial-y-juntan-miles-de-firmas-en-pocas-horas/

¹¹ ONU. *Argentina / Reforma judicial: experta de la ONU pide garantías y respeto a la independencia del Poder Judicial*. 30/04/2013. Disponible en:

Posteriormente, los artículos de la ley 26.855 referidos a la integración popular de sus miembros (artículos 2, 4, 18 y 30) fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En el caso “Rizzo”¹², la Corte dijo:

“Que del sistema de selección de los miembros del Consejo de la Magistratura adoptado por esta ley 26.855 se sigue indefectiblemente que, con la modificación que ella introduce, doce (12) de los diecinueve (19) integrantes serán elegidos en forma directa por sufragio universal y los siete (7) restantes en forma indirecta por los órganos resultantes de la elección popular. De este modo, ya sea directa o indirectamente, la totalidad de los integrantes del Consejo tendría un origen político partidario”.

“Es claro, entonces, que esta modificación importa un evidente apartamiento de lo dispuesto en el artículo 114 de la Constitución Nacional que, ya se ha dicho, buscó asegurar una composición equilibrada entre los integrantes del Consejo, de modo tal que no tuvieran primacía los representantes provenientes del sistema de naturaleza exclusivamente político-partidario respecto de los representantes del Poder Judicial, del ámbito profesional y del académico”¹³.

Si los artículos 2, 4, 18 y 30 de la ley 26.855 estuviesen vigentes, el oficialismo tendría una representación del 68 % del órgano (trece de diecinueve miembros), es decir, un control absoluto en la designación y en los procesos disciplinarios contra jueces/zas.

Sin perjuicio de la declaración de inconstitucionalidad de la ley 26.855, los problemas ocasionados por la citada ley 26.080 en cuanto a la composición del órgano aun están vigentes. En tal sentido, la falta de equilibrio impacta en la integración de las comisiones del Consejo de la Magistratura. Por ejemplo, obsérvese la composición de la Comisión de Disciplina y Acusación en el cuadro I¹⁴.

<http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13275&LangID=S>

¹² CSJN, “Rizzo, Jorge Gabriel (apoderado Lista 3 Gente de Derecho) s/ acción de amparo c/ Poder Ejecutivo Nacional, ley 26.855, medida cautelar”. (Expte. N° 3034/13). Sentencia del 18/06/2013. Disponible en <http://www.cij.gov.ar/nota-11694-La-Corte-declarar-inconstitucional-cambios-en-el-Consejo-de-la-Magistratura.html>

¹³ CSJN, “Rizzo, Jorge Gabriel (apoderado Lista 3 Gente de Derecho) s/ acción de amparo c/ Poder Ejecutivo Nacional, ley 26.855, medida cautelar”. Ob. Cit. Considerando 30.

¹⁴ Ley 24.937. Artículo 14. — Comisión de Disciplina y Acusación. Es de su competencia proponer al plenario del Consejo sanciones disciplinarias a los jueces titulares, subrogantes y jubilados convocados de acuerdo al artículo 16 de la ley 24.018 así como también proponer la acusación de éstos a los efectos de su remoción (...).

Cuadro 1: Composición de Disciplina y Acusación

Consejero/a	Estamento
Candis, Jorge Daniel	Académico
Cabral, Luis María	Juez
Moldes, Leónidas	Juez
Rozas, Ángel	Senador UCR
Donato, Adriana	Abogada
Godoy, Ruperto	Senador FPV
Recalde, Héctor P.	Diputado FPV
Fernandez Sagasti, Anabel	Diputada FPV
Álvarez, Julián	Representante del PEN

Fuente: Elaboración propia con base en datos públicos.

Como observamos, la Comisión de Disciplina y Acusación tiene un total de nueve miembros de los cuales cuatro pertenecen al partido mayoritario, esto representa un 44,4%, es decir, casi la mitad de la Comisión. Las decisiones en el seno de esta Comisión se adoptan por simple mayoría. Es decir que, si el bloque mayoritario tiene intenciones de solicitar al Plenario del Consejo la sanción o la remoción de un juez, podría llevarlo a cabo sin mayores complicaciones.

Tal como sostuvimos previamente, el Plenario del Consejo también adolece de una sobrerrepresentación oficialista. Si bien las decisiones más importantes que adopta el Consejo, como la aprobación de un concurso de oposición y antecedentes o la decisión de abrir un juicio político contra un juez requieren una mayoría agravada (mayoría absoluta sobre el total de miembros), existen otras decisiones fundamentales que solo exigen una mayoría absoluta de los presentes para su aprobación. Por ejemplo, la cuestionada ley 27.145, a la que nos referiremos más adelante, permitía la designación de jueces provisorios o subrogantes por mayoría simple. Otras decisiones que adopta el Plenario por mayoría absoluta de los presentes son las de: i). 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 ii). Designar al administrador general del Poder Judicial de la Nación, al secretario general del Consejo y al secretario del Cuerpo de Auditores del Poder Judicial, a propuesta de su presidente, así como a los titulares de los organismos auxiliares que se crearen, y disponer su remoción por mayoría absoluta del total de los miembros¹⁵.

Por lo tanto, si bien la normativa y la jurisprudencia constitucional¹⁶ dispone que el Consejo de la Magistratura es un órgano compuesto equilibradamente por diversos

¹⁵ Véase ley 24.937, artículo 7. Además, el artículo 9 dispone: "Quórum y decisiones. El quórum para sesionar será de diez (10) miembros y adoptará sus decisiones por mayoría absoluta de sus miembros presentes, salvo cuando por esta ley se requieran mayorías especiales".

¹⁶ La Corte Suprema, en el citado caso "Rizzo", sostuvo que: "...la concepción de los constituyentes que

estamentos, en la práctica la integración del partido mayoritario permite adoptar muchas decisiones por su solo acuerdo. De este modo, el Consejo de la Magistratura se ha transformado en un órgano sobrerrepresentado por el oficialismo. En esa línea, los procesos de selección de jueces/zas han pasado de ser mixtos (basados en méritos y en razones políticas) a ser casi exclusivamente políticos. Y, como veremos más adelante, los procesos disciplinarios se han influenciado en forma exponencial por razones políticas.

Consideramos que la marcada influencia política en estos procesos no respeta los estándares interamericanos sobre independencia judicial. En esa línea, los adecuados procesos de designación y remoción de magistrados/as son fundamentales para asegurar la independencia de los/las jueces/zas.

El principio de independencia judicial se encuentra consagrado en numerosos instrumentos internacionales suscriptos por Argentina¹⁷. Además, ha sido reconocido como “costumbre internacional y principio general de derecho¹⁸” y es de carácter absoluto¹⁹. La Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁰ establece en su artículo 8.1. 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, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

Del artículo 8.1 de la CADH se desprenden una serie de obligaciones estatales que se deben garantizar a las personas afectadas en sus derechos para la búsqueda de justicia en sus respectivos casos. Adicionalmente, de dichas obligaciones estatales se

aprobaron el texto sancionado fue mantener en el Consejo un equilibrio entre sectores de distinto origen sin que exista predominio de uno sobre otros. Es decir que ningún sector cuente con una cantidad de representantes que le permita ejercer una hegemonía respecto del conjunto controlar por sí mismo al cuerpo”.

¹⁷ Declaración Universal de los Derechos Humanos (Artículo 10), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 14), la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993 (Párrafo 27), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 8.1), la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (Artículo 11.3), entre otros.

¹⁸ ONU. Asamblea General - Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, párr. 14.

¹⁹ ONU, Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 32, Op. Cit., párr. 19 y Corte IDH. El Hábeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 CADH). Opinión Consultiva OC-8/87 de 30 de enero de 1987. Serie A No. 8, párr. 30

²⁰ En adelante, “Convención Americana sobre Derechos Humanos”, “Convención Americana” o “CADH”.

desprenden determinadas garantías que los Estados deben brindar a las y los operadores de justicia a efecto de garantizar su ejercicio independiente y posibilitar así que el Estado cumpla con su obligación de brindar acceso a la justicia a las personas²¹.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos²² en el caso “Reverón Trujillo vs. Venezuela” ha establecido que los jueces, “a diferencia de los demás funcionarios públicos, cuentan con garantías reforzadas debido a la independencia necesaria del Poder Judicial, lo cual la Corte ha entendido como ‘esencial para el ejercicio de la función judicial²³’ ”.

De esta manera,

“Conforme a la jurisprudencia de esta Corte y de la Corte Europea, así como de conformidad con los Principios básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura (...) las siguientes garantías se derivan de la independencia judicial: **un adecuado proceso de nombramiento, la inamovilidad en el cargo y la garantía contra presiones externas**²⁴”. (El énfasis nos pertenece).

En 2009, el entonces Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados de las Naciones Unidas, Leandro Despouy, se refirió a los parámetros necesarios para garantizar de manera efectiva la independencia de los funcionarios judiciales, realizando un análisis de los aspectos individuales e institucionales que pueden reforzar u obstaculizar una administración de justicia independiente²⁵. Entre otros, el Relator se refirió a la importancia de establecer entidades independientes para seleccionar jueces²⁶ y para imponerles medidas disciplinarias, al riesgo que existe de politizar los procesos de selección de jueces, cuando éstos son nombrados por el Poder Legislativo²⁷, a la trascendencia de garantizar la inamovilidad del juez, principio que solo se puede transgredir en circunstancias excepcionales, y a la relevancia de contar con estructuras adecuadas en el seno del Poder Judicial que permitan proteger a los jueces tanto de injerencias externas como internas²⁸.

²¹ CIDH. Informe temático *Garantía para la independencia de las y los operadores de justicia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44. 5 diciembre 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/Operadores-de-Justicia-2013.pdf>

²² En adelante, “Corte Interamericana de Derechos Humanos”, “Corte IDH” o “Corte Interamericana”.

²³ Corte IDH. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197. Párr. 188.

²⁴ Corte IDH. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Op. Cit. Párr. 70.

²⁵ ONU. Asamblea General - Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 16.

²⁶ *Ibíd.*, párr. 27.

²⁷ *Ibíd.*, párr. 25.

²⁸ *Ibíd.*, párr. 48.

La Corte IDH en el caso “Tribunal Constitucional vs. Perú”, aclara que los procedimientos de designación de jueces tienen la función de garantizar la separación de poderes en la designación de magistrados:

“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...” “Esta Corte considera necesario que se garantice la independencia de cualquier juez en un Estado de Derecho y, en especial, la del juez constitucional en razón de la naturaleza de los asuntos sometidos a su conocimiento. Como lo señalara **la Corte Europea, la independencia de cualquier juez supone que se cuente con un adecuado proceso de nombramiento, con una duración establecida en el cargo y con una garantía contra presiones externas**” (El énfasis nos pertenece)²⁹.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que:

“103...un sistema de selección y nombramiento por parte de poderes políticos, por la propia naturaleza de las autoridades que eligen, puede representar riesgos para la independencia de las y los operadores electos. El Relator Especial de la ONU, ya ha señalado que la participación del poder legislativo para el nombramiento de jueces y juezas entraña el riesgo de que dicho procedimiento se politice, y respecto de que sea el Ejecutivo quien tenga la última palabra en el nombramiento, ya han expresado reiteradamente su preocupación el Comité contra la Tortura y el Comité de Derechos Humanos”. (...)

107 “En varios Estados los riesgos que conllevan en sí mismos los nombramientos a cargo de órganos políticos se incrementan por la falta de especificación de criterios objetivos de selección que garanticen que los operadores de justicia sean personas íntegras, las más idóneas, que cuenten con la formación y calificaciones jurídicas apropiadas, de acuerdo con la singularidad y especificidad de la función que van a desempeñar. Este requerimiento, como ya lo ha señalado la CIDH, resulta esencial para garantizar que la elección no se hace por motivos o razones políticas, sino solo basada en el mérito y la competencia profesional y que, además, la ciudadanía lo percibe así (...)”

²⁹ Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71. Párrafo 75.

108. “ La Comisión recomienda al igual que lo ha hecho el Relator Especial de Naciones Unidas la conveniencia de que la selección y nombramiento de las y los operadores de justicia de todas sus jerarquías sea realizado por una entidad independiente³⁰”.

Del análisis de estos estándares internacionales, no caben dudas de que los adecuados procesos de nombramiento y remoción de jueces son clave para garantizar la independencia en el ejercicio del cargo. Asimismo, los órganos internacionales de derechos humanos alertan que los sistemas de selección por parte de poderes políticos pueden representar riesgos para la independencia de los/as jueces/zas.

Si bien, como sostuvimos, el artículo 114 de la Constitución Nacional establece la composición equilibrada de los/as integrantes del Consejo de la Magistratura, la ley 26.080 permite la sobrerrepresentación de la fuerza parlamentaria con mayoría, en tanto disminuyó la representación de las minorías, de los abogados y académicos y eliminó las terceras minorías. De este modo, se vulnera el equilibrio consagrado en el artículo 114 y representa un riesgo para la garantía de independencia judicial (artículo 8.I. de la CADH). Tal como sostuvo la Corte Suprema argentina: “...con la conformación del Consejo de la Magistratura, la Constitución persigue como principal objetivo fortalecer la independencia judicial. Para ello, se ha buscado reducir 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 técnico³¹”.

3. Parálisis del Consejo de la Magistratura

Desde 2011, el Consejo de la Magistratura se halla en un estado de virtual paralización que le impide cumplir con sus funciones centrales: designación y remoción de jueces. Esto se refleja en bajísimos niveles de productividad. Desde hace varios años su actividad ha decrecido de manera constante, llegando a niveles alarmantes. Ya no cumple con su misión constitucional. En la actualidad, el grado de avance de los procesos de selección de jueces/zas es mínimo, al igual que el de los procesos disciplinarios. A continuación analizaremos cada una de estas funciones.

3.1. Procesos de selección de magistrados

De acuerdo con el artículo 114 de la Constitución Nacional, el Consejo de la Magistratura tiene la función de “Seleccionar mediante concursos públicos los postulantes a las magistraturas inferiores”. Asimismo, el artículo 99.4. dispone que el Presidente de

³⁰ CIDH. Informe temático *Garantía para la independencia de las y los operadores de justicia*. Ob. Cit.

³¹ CSJN, “Rizzo, Jorge Gabriel (apoderado Lista 3 Gente de Derecho) s/ acción de amparo c/ Poder Ejecutivo Nacional, ley 26.855, medida cautelar”. Ob. Cit. Considerando 20.

la Nación “ nombra los demás jueces de los tribunales federales inferiores en base a una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado, en sesión pública, en la que se tendrá en cuenta la idoneidad de los candidatos”.

Es decir, que en el sistema de selección participan tres órganos: Consejo de la Magistratura, Poder Ejecutivo Nacional y Senado. Este procedimiento de selección se inicia con la realización del concurso público de oposición y antecedentes. En los últimos años, la producción de ternas de candidatos/as han descendido de forma alarmante.

Cuadro 2: Ternas elevadas por el CM al PEN (1998/2014)

Periodo	Ternas
2010/2014	36
2006/2010	282
2002/2006	206
1998/2002	89

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales.

En el cuadro tres mostramos el declive en la conclusión de concursos y producción de ternas por año.

Cuadro 3: Concursos concluidos y ternas elevadas al PEN (2006-2015)

Año	Concursos concluidos	Ternas
2015	3	12
2014	5	6
2013	3	7
2012	3	17
2011	3	6
2010	39	119
2009	25	53
2008	23	56
2007	19	52
2006	16	56

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales.

Del mismo modo, las reuniones de la Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial, quien lleva a cabo los procesos de selección³², también han disminuido.

³² Ley 24.937. Artículo 13. Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial. Es de su competencia llamar a concurso público de oposición y antecedentes para cubrir las vacantes de magistrados judiciales, sustanciar los concursos, designar jurados, evaluar antecedentes e idoneidad de aspirantes,

Cuadro 4: Reuniones de la Comisión de Selección de Magistrados

Períodos	Reuniones
2010/2014	41
2006/2010	100
2002/2006	166
1998/2002	182

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales.

La parálisis en el sistema de designación de jueces/zas provocó la demora excesiva de la mayoría de los concursos. Si bien la ley 24.937 establece el plazo legal de 90 días hábiles prorrogables por 30 días³³ para resolver los concursos, en la mayoría de los casos este plazo no se cumple. Un informe de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) señala que los concursos concluidos entre 2007 y 2012 para cubrir las vacantes en el fuero nacional y en el fuero federal en el interior del país no se desarrollaron en el término establecido en la ley 24.937 y solo el 7 % los concursos para cubrir vacantes en el fuero federal de la Capital Federal se realizaron durante el plazo legal³⁴.

Asimismo, en el fuero federal de la Capital Federal y en el fuero nacional el 40 % y el 33 % de los concursos respectivamente demoraron más de 24 meses en concluirse. En relación al fuero federal, cabe destacar que muchos de los órganos judiciales que caen bajo su órbita resultan estratégicos y de sumo interés para el poder político. En ese sentido, el fuero criminal y correccional federal investiga los delitos que comprometen el accionar de los funcionarios públicos, tales como los casos de corrupción. Por ejemplo, cuatro de los doce juzgados en lo criminal y correccional federal permanecieron vacantes durante varios años y a cargo de jueces subrogantes. Mientras tanto, se desarrollaba el concurso N° 140 para cubrir dichas vacantes, el cual había sido iniciado en 2005, luego fue anulado por el Consejo de la Magistratura por sospechas de fraude y fue reabierto en octubre de 2008. Finalizó en diciembre de 2011 y los candidatos fueron designados en julio de 2012. En suma, el concurso tardó seis años en concluirse (2005- 2011), dando lugar a la designación de jueces subrogantes, quienes no contaban con las garantías constitucionales de las cuales gozan los magistrados y por ende, más expuestos a injerencias de los poderes políticos³⁵.

confeccionar las propuestas de ternas elevándolas al plenario del Consejo y ejercer las demás funciones que le establecen esta ley y el reglamento que se dicte en consecuencia (...).

³³ Ley 24.937, artículo 13, inciso C: "La duración total del procedimiento no podrá exceder de noventa (90) días hábiles contados a partir de la prueba de oposición. El plazo sólo podrá prorrogarse por treinta (30) días hábiles más, mediante resolución fundada del plenario, en el caso de que existieren impugnaciones".

³⁴ Asociación por los Derechos Civiles. *¿Cuánto demora la designación de jueces/zas en Argentina?*. Revista Digital Cuestión de Derechos de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) N° 5. 2014.

³⁵ *Ibid.*

La duración del procedimiento de selección de magistrados/as tiene una estrecha vinculación con la cantidad de cargos vacantes. La mayoría de los cargos que están vacantes en la actualidad se deben a la demora del Consejo de la Magistratura. De los 217 cargos vacantes, 203 se encuentran en estudio en el Consejo de la Magistratura³⁶, lo que representa el 94 % de las vacantes totales, 8 vacantes en el PEN, lo cual representa el 4 % y las 7 restantes en el Senado, es decir el 2 %.

Cuadro 5: Cantidad de vacantes por órgano de estudio (2015)

Órgano en el que se encuentra pendiente el tratamiento de la vacante	Cantidad de vacantes	Porcentaje (%)
Consejo de la Magistratura	203	94
Poder Ejecutivo Nacional	8	4
Senado de la Nación	7	2
Total	217	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales.

Es preciso destacar que, para los cargos vacantes se designa un/a juez/a de manera provisoria a fin desempeñar la función jurisdiccional. En ese sentido, los jueces subrogantes son designados para intervenir en caso de recusación, excusación, licencia, vacancia u otro impedimento de los magistrados³⁷. Estos jueces provisorios no tienen las mismas garantías sobre su independencia que tienen los jueces titulares. En efecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso “Apitz Barbera vs. Venezuela”, sostuvo que: “los nombramientos provisionales deben constituir una situación de excepción y no la regla. De esta manera, la extensión en el tiempo de la provisionalidad de los jueces o el hecho de que la mayoría de los jueces se encuentren en dicha situación, generan importantes obstáculos para la independencia judicial³⁸”. Por lo tanto, cuánto más tiempo quede una vacante sin ser ocupada, mayor será el tiempo en que el cargo será ejercido por un subrogante. Y, por lo tanto, más vulnerables serán las garantías a un juez independiente.

³⁶ De las 193 vacantes, 78 se encuentran a la espera de la apertura de concurso y las restantes 86 se encuentran con concurso abierto. Ver las fuentes en la nota al pie 7.

³⁷ En 2012, una investigación de la Asociación por los Derechos Civiles advirtió que más del 18 % de los jueces fueron designados por un mecanismo distinto al establecido en la Constitución. Asociación por los Derechos Civiles, Los jueces subrogantes en el Poder Judicial de la Nación. Septiembre de 2012. Disponible en http://www.adc.org.ar/sw_contenido.php?id=928

³⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso “Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela”. Sentencia de 5 de agosto de 2008.

Cuadro 6: Año de inicio de las vacantes que se encuentran ante el Consejo de la Magistratura

Año en que el cargo quedó vacante	Cantidad de vacantes
2015	20
2014	26
2013	34
2012	44
2011	45
2010	16
2009	5
2008	1
2007	1
2006	0
2005	0
2004	0
2003	0
2002	0
2001	1
Total	203

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales. Para determinar el tiempo desde el cual los cargos se encuentran vacantes, se revisaron las resoluciones de la Comisión de Selección en las que se dispone el sorteo del jurado que intervendrá en cada concurso. En estas resoluciones, se indica la causa (fallecimiento, remoción, renuncia, traslado o designación del juez en otro juzgado) y fecha de inicio de la vacancia. En algunos casos, las resoluciones solo indican el decreto del Poder Ejecutivo en virtud del cual se acepta la renuncia, el traslado o el nombramiento del juez, al cual nos hemos remitido ocasionalmente. Para las vacantes que están a la espera de apertura de concurso, consultamos los decretos presidenciales publicados en el Boletín Oficial, por lo cuales se acepta la renuncia del magistrado.

La demora en la designación de magistrados/as no es exclusiva responsabilidad del Consejo de la Magistratura. Tal como mencionamos, la Constitución Nacional establece que el Presidente debe nombrar a los jueces federales inferiores en base a una propuesta vinculante del Consejo de la Magistratura, con el acuerdo del Senado (Constitución Nacional, artículo 99 inciso 4). En el año 2003, el entonces presidente Kirchner dispuso por medio del decreto 588/03 una serie de medidas de publicidad y transparencia para las designaciones. Sin embargo, no estableció un plazo dentro del cual debiera enviar el pliego del/a candidato/a al Senado. Por ello, el procedimiento ante el Ejecutivo, a diferencia de aquel llevado a cabo ante el Consejo de la Magistratura, no debe cumplir un plazo para enviar el pliego al Senado. Dicha falta de regulación, en parte, ha dado lugar a una excesiva demora en la designación de los jueces (ver Figura 1).

La crisis que afronta el sistema de designación de magistrados/as tiene consecuen-

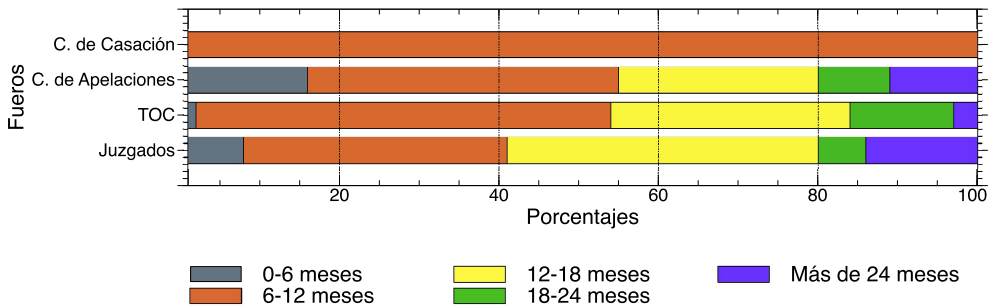


Figura 1: Pliegos para cubrir cargos en juzgados, tribunales orales en lo criminal, cámaras de apelaciones y cámaras de casación. Meses transcurridos entre el envío de la terna por el Consejo de la Magistratura al PEN y la remisión al Senado (2007-2012). Fuente: Elaboración propia sobre datos oficiales.

cias directas en las garantías de las personas de acceso a la justicia. La Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Americana afirman el derecho de cualquier persona a acceder a un recurso judicial sencillo y eficaz ante denuncias de violaciones a sus derechos, así como la obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar y reparar estos hechos³⁹.

La Corte Interamericana ha explicitado que toda persona que ha sufrido una violación a sus derechos humanos “tiene derecho a obtener de los órganos competentes del Estado el esclarecimiento de los hechos violatorios y el establecimiento de las responsabilidades correspondientes, a través de la investigación y el juzgamiento que previenen los artículos 8 y 25 de la Convención⁴⁰”.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que:

“15.las juezas y los jueces son los principales actores para lograr la protección judicial de los derechos humanos en un Estado democrático, así como del debido proceso que debe observarse cuando el Estado puede establecer una sanción. Las juezas y los jueces fungen en un sistema democrático como contralores de la convencionalidad, constitucionalidad y legalidad de los actos de otros poderes del Estado y funcionarios del Estado en general, así como impartidores de justicia en relación con las controversias generadas por actos de particulares que puedan afectar los derechos de las personas⁴¹”.

³⁹ Los artículos XVIII de la Declaración Americana y 8 y 25 de la Convención Americana establecen que todas las personas tienen el derecho a acceder a recursos judiciales y a ser oídas, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un tribunal competente, independiente e imparcial cuando creen que sus derechos han sido violados

⁴⁰ Corte IDH. *Caso Barrios Altos Vs. Perú*. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75, párr. 48.

⁴¹ CIDH. Informe Temático *Garantía para la independencia de las y los operadores de justicia*. Ob. Cit.

De este modo, no caben dudas que en un sistema democrático los/as jueces/zas cumplen un rol fundamental en la defensa de los derechos humanos. La enorme cantidad de vacantes y la falta de realización de los concursos públicos para designar jueces/zas atenta contra las garantías judiciales de las personas que acuden a la justicia para el reconocimiento de sus derechos.

El Estado argentino intentó brindar una solución provisoria a la situación de las vacancias mediante la designación de jueces provisorios o subrogantes. Si bien nos referiremos a estos en el apartado siguiente, es preciso adelantar que la ineficiencia – o la falta de voluntad política- para cubrir las vacantes dentro del plazo razonable hicieron que el sistema de subrogancias, concebido para ser utilizado en situaciones excepcionales, se transformara en regla. Asimismo, dado que muchos jueces en actividad, a cargo de sus propios juzgados, suelen actuar como subrogantes en los juzgados vacantes, se afecta notoriamente la eficiencia de la labor judicial ya que un juez tiene que repartir su tiempo entre varios juzgados, lo cual tiene un impacto innegable sobre la calidad del servicio de justicia.

3.2. Procesos disciplinarios y de remoción

Conforme al artículo 114 de la Constitución Nacional, el Consejo de la Magistratura tiene la atribución de: i) Ejercer facultades disciplinarias sobre magistrados y ii) Decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, en su caso ordenar la suspensión y formular la acusación correspondiente (artículo 114 inciso 4 y 5).

En relación a dichas funciones disciplinarias, también observamos un detrimento en la productividad del Consejo. Entre noviembre de 2006 y 2010 el Consejo de la Magistratura aplicó sanciones a veintidós jueces y solicitó al Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados la remoción de cinco jueces, de los cuales cuatro fueron destituidos del cargo, mientras que el restante renunció ante la aprobación de la acusación.

Por su parte, entre noviembre de 2010 y agosto de 2014 se aplicaron dos sanciones disciplinarias y se decidió la apertura del proceso de remoción a dos jueces: el camarista de Mendoza Otilio Romano fue destituido por el Jurado de Enjuiciamiento el 15 de diciembre de 2011 mientras que el juez Barbarosh afronta un proceso de destitución luego que el Consejo aprobara la acusación el 14 de noviembre de 2013.

De allí, se desprende el detrimento en la actividad del Consejo en materia disciplinaria. De la comparación de ambos períodos se advierte que entre 2010 y 2014 la aplicación de sanciones disminuyó en un 90% con respecto a la integración 2006 y 2010. Ello puede significar que últimamente los/as magistrados/as cometen menos faltas en el desempeño de sus cargos o que el Consejo no ha actuado diligentemente en el proceso de investigación.

Párrafo 15.

Cuadro 7: Sanciones disciplinarias (2011-2014)

Año	Magistrado/a	Sanción/Pedido de remoción
2011	Romano	Pedido de remoción
2012	0	-
2013	Barbarosh	Pedido de remoción
	Duprat	Multa
	Parellada	Multa y exclusión de la lista de conjueces
2014	0	-

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales. Información de la Memoria Anual 2011 y del relevamiento de las Resoluciones del Plenario del Consejo de la Magistratura. Disponible en: www.pjn.gov.ar.

Cuadro 8: Reuniones y dictámenes de la Comisión de Disciplina y Acusación

Periodo	Reuniones	Dictámenes
2010/2014	32	611
2006/2010	145	1525

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales.

La ley 24.937 establece un plazo legal para resolver los procesos de destitución. El artículo 7, inciso 15 dice "...La decisión de abrir un procedimiento de remoción no podrá extenderse por un plazo mayor de tres (3) años contados a partir del momento en que se presente la denuncia contra el magistrado. Cumplido el plazo indicado sin haberse tratado el expediente por la comisión, éste pasará al plenario para su inmediata consideración".

Según algunos expertos, cumplidos el plazo legal de tres años, el caso se somete al Plenario del Consejo, quien en un plazo máximo de cuatro meses debe resolver el archivo de las actuaciones o solicitar la remoción. También destacan que la mayoría de los expedientes que se encuentran en la Comisión de Disciplina y Acusación están motivados por razones políticas. En otras palabras, la decisión de mantener una denuncia contra un/a magistrado/a y el tiempo que se encuentra bajo estudio depende de las motivaciones políticas en torno al caso⁴².

En ese sentido, a pesar del retroceso en la función disciplinaria del Consejo de la Magistratura, algunos procesos contra magistrados/as han avanzado en función de las causas que se encuentran bajo su competencia y el desempeño que han desarrollado en torno a las mismas.

⁴² Entrevista realizada a un experto en temas del Consejo de la Magistratura. Octubre de 2015.

Por ejemplo, el caso del juez de primera instancia en lo Criminal y Correccional Federal N° 11, Claudio Bonadío, quien tenía a su cargo la causa “Hotesur⁴³”. En dicha causa se encuentra involucrada por presunto lavado de dinero la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner. Desde su intervención en la causa, Bonadío fue objeto de injerencias indebidas en su función por parte de representantes del Gobierno⁴⁴. El 27 de noviembre de 2014, el representante del Poder Ejecutivo en el Consejo, presentó una denuncia contra el juez Bonadío por mal desempeño en sus funciones y solicitó la apertura del juicio político⁴⁵. Como se mencionó en el apartado anterior, la decisión de abrir un juicio político es una de las más importantes que toma el Consejo y, por lo tanto, requiere una mayoría agravada de sus miembros. Teniendo en cuenta que el bloque mayoritario en el Consejo no cuenta con dicha mayoría, se recurrió a una medida menos gravosa, como lo es una sanción disciplinaria. En tal sentido, se reactivó y se impulsó sorpresivamente una denuncia que había sido presentada el 18 de mayo de 2011 por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).

Desde la presentación de dicha denuncia, el Consejo había adoptado algunas medidas investigativas. No obstante, el impulso dentro del Consejo fue escaso en tanto transcurrió el citado plazo legal de tres años para resolver la cuestión. A pesar de la caducidad del plazo, el Consejo dictó la resolución N° 313/2014 por la cual sancionó a con un recorte de salario equivalente al 30 % del total de su remuneración⁴⁶.

Disconforme, el magistrado acudió a la Corte Suprema solicitando la revocación de la medida. El máximo tribunal, luego de citar numerosas causas en las que el Consejo las había archivado por vencimiento del plazo de tres años, consideró que: “...entre la fecha de la denuncia, del día 18 de mayo de 2011... y el dictado de la resolución n° 313 de fecha de diciembre de 2014 se extralimitó con manifiesto exceso el plazo de tres años instituido en la norma procesal citada ley 24.937, sin que el Consejo de la Magistratura haya realizado el acto impeditivo fijado por la ley a fin de impulsar el procedimiento, pues, la consideración y la resolución del asunto fue demorada más de seis (6) meses⁴⁷”. En consecuencia, la Corte Suprema dejó sin efecto dicha resolución 313 por la cual el juez fue sancionado⁴⁸.

Si bien la Corte Suprema revirtió la medida disciplinaria, previamente a esta sentencia, el juez Bonadío fue apartado de la citada causa “Hotesur” por la Sala I de la Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional Federal por considerar que el magis-

⁴³ La Nación, *¿Qué es la causa Hotesur?*. 16/07/2015. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1810946-que-es-la-causa-hotesur>

⁴⁴ Diario La Nación. *Difunden amenaza a Bonadío*. 06/02/2015. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1766142-difunden-la-amenaza-a-bonadio>

⁴⁵ La denuncia se encuentra disponible en: <http://www.telam.com.ar/advf/documentos/2014/11/54776d7dac109.pdf>

⁴⁶ Consejo de la Magistratura. Resolución 313/2014.

⁴⁷ CSJN, “Recurso -Bonadío Claudio s/Res. 313/14 del Consejo de la Magistratura”. Sentencia del 20/08/2015.

⁴⁸ *Ibíd.*

trado había ordenado medidas de prueba sin dar intervención a las defensas⁴⁹. Bonadío fue entonces reemplazado por el Juez Federal Rafecas, quien posteriormente validó los procedimientos realizados por el primero (por los que había sido cuestionado y removido del caso)⁵⁰.

Sin perjuicio del análisis sobre desempeño del magistrado, lo que aquí nos interesa es destacar la utilización política de los procesos disciplinarios y la falta de imparcialidad del órgano juzgador. La Corte Interamericana, en el citado caso “Reverón Trujillo vs. Venezuela”, destacó que:

“75. Los Principios Básicos de las Naciones Unidas establecen que ‘la ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por los períodos establecidos’ y que ‘se garantizará la inamovilidad de los jueces, tanto de los nombrados mediante decisión administrativa como de los elegidos, hasta que cumplan la edad para la jubilación forzosa o expire el período para el que hayan sido nombrados o elegidos, cuando existan normas al respecto”.

“77. Finalmente, los Principios Básicos establecen que los jueces ‘sólo podrán ser suspendidos o separados de sus cargos por incapacidad o comportamiento que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones’ y que ‘todo procedimiento para la adopción de medidas disciplinarias, la suspensión o la separación del cargo se resolverá de acuerdo con las normas establecidas de comportamiento judicial’ . De manera similar, el Comité de Derechos Humanos ha señalado que los jueces sólo pueden ser removidos por faltas de disciplina graves o incompetencia y acorde a procedimientos justos que aseguren la objetividad e imparcialidad según la constitución o la ley...”. “78. Este Tribunal ha acogido estos principios y ha afirmado que la autoridad a cargo del proceso de destitución de un juez debe conducirse independiente e imparcialmente en el procedimiento establecido para el efecto y permitir el ejercicio del derecho de defensa. Ello es así toda vez que la libre remoción de jueces fomenta la duda objetiva del observador sobre la posibilidad efectiva de aquellos de decidir controversias concretas sin temor a represalias”. “79. De todo esto se puede concluir que la inamovilidad es una garantía de la independencia judicial que a su vez está compuesta por las siguientes garantías: permanencia en el cargo, un proceso de ascensos adecuado y no despido injustificado o

⁴⁹ CCCF - Sala I CFP I I 352/2014/3/CA3 “De Los Ángeles Mercado, Romina y otro s/ nulidad” Juzgado n° 11 - Secretaría n° 22. Sentencia del 16/07/2015. Disponible en: <http://www.cij.gov.ar/nota-17091-Caso-Hotesur-la-C-mara-Federal-apart-de-la-causa-al-juez-Claudio-Bonadio.html>

⁵⁰ CIJ. *Caso Hotesur: el juez Rafecas validó los procedimientos realizados en el Sur dispuestos por el juez Bonadío*. 14/08/2015. Disponible en: <http://www.cij.gov.ar/nota-17394-Caso-Hotesur-el-juez-Rafecas-valid-los-procedimientos-realizados-en-el-Sur-dispuestos-por-el-juez-Bonadio.html>

libre remoción. Quiere decir esto que si el Estado incumple una de estas garantías, afecta la inamovilidad y, por tanto, no está cumpliendo con su obligación de garantizar la independencia judicial⁵¹”.

Los Principios básicos de Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura señalan que: “Toda acusación o queja formulada contra un juez por su actuación judicial y profesional se tramitará con prontitud e imparcialidad con arreglo al procedimiento pertinente (...)”⁵²”.

Sin embargo, en el caso concreto, no obstante haber transcurrido el plazo legal de tres años, el Consejo aplicó la sanción que representaba una reducción de su salario. En otras palabras, el Consejo de la Magistratura como órgano juzgador no respetó los estándares que indican la celeridad en los procesos de sanción de magistrados/as.

Asimismo, la resolución de la Cámara Criminal y Correccional de apartar a Bonadío de la causa “Hotesur” constituyó una injerencia indebida en el desempeño de su función. Si bien, dicha resolución se fundamentó en que el magistrado no había respetado el derecho de defensa de las partes, resulta llamativo que el juez Rafecas, quien está actualmente a cargo de la investigación, haya ratificado la actuación de Bonadío. El juez Rafecas dijo:

“Es que tal decisorio, en el que se dispuso una serie de órdenes de presentación, si bien es cierto que de la extensa fundamentación consta a fs. 966 vta. que el Dr. Bonadío consideró ‘el requerimiento de los Sres. Peritos Contadores’, surge claro que ello tan sólo fue uno más de los múltiples elementos que tuvo en cuenta a los efectos de disponer tales procedimientos, elementos probatorios que aparecen enunciados a lo largo de los nueve párrafos obrantes a fs. 966/vta., en los cuales el Sr. Juez efectuará una valoración de la prueba reunida hasta el momento, que podrá o no resultar acertada, que podrá o no compartirse, pero que constituye sin duda la fuente fundamental que justifica la resolución adoptada por el Magistrado que me precedió en la conducción de este proceso”. “...el auto del 10 de julio ppdo. en donde se dispuso la obtención de documentación y libros contables en domicilios de diversas personas físicas y jurídicas se sostiene en forma suficiente, habida cuenta que su motivación y fundamentación está sustentada en un cauce principal independiente, cual es, la valoración que allí efectúa el Juez ‘de acuerdo entonces con la

⁵¹ Corte IDH. Caso Reverón Trujillo c. Venezuela, Serie C, n° 197. Sentencia del 30/06/2009.

⁵² ONU. Los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura. Adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán, Italia, del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985 y fueron confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985.

prueba reunida hasta el presente' (...) ⁵³".

En otras palabras, Rafecas consideró que las medidas adoptadas por Bonadío en-contraban sustento en los diversos elementos probatorios del caso.

Los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura señalan que: "Los jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo ⁵⁴". En el caso concreto, la adopción de una medida probatoria por parte del juez provocó el apartamiento de la causa bajo su estudio. Ello configura una influencia directa a su desempeño jurisdiccional y por lo tanto, una violación de su independencia como juez.

4. Subrogancias

La garantía de independencia judicial responde al principio básico de que toda persona tiene derecho a ser juzgada por los tribunales ordinarios de acuerdo a los procedimientos legales establecidos. Dicha garantía constituye uno de los pilares del sistema democrático y, tal como señalamos, ha sido reconocida en diversos tratados con jerarquía constitucional. En ese sentido, la independencia judicial no es un fin en sí mismo, sino un medio para garantizar la imparcialidad ⁵⁵. A efectos de asegurar un proceder independiente, la Constitución Nacional ofrece a los jueces una serie de garantías que le otorgan cierta estabilidad y lo protegen de presiones e influencias indebidas, tales como la inamovilidad del cargo e intangibilidad de sus remuneraciones.

Los jueces subrogantes, al ser designados y removidos por un sistema distinto al establecido en la Constitución Nacional, no cuentan con todas las garantías que la normativa local e internacional reconoce a los jueces titulares. De allí, los problemas que pueden suscitar los procesos de selección y de remoción. A estos nos referiremos a continuación.

⁵³ CIJ. *Caso Hotesur: el juez Rafecas validó los procedimientos realizados en el Sur dispuestos por el juez Bonadío*. Disponible en: <http://www.cij.gov.ar/nota-17394-Caso-Hotesur-el-juez-Rafecas-valid-los-procedimientos-realizados-en-el-Sur-dispuestos-por-el-juez-Bonadio.html>

⁵⁴ ONU. Los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura. Adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán, Italia, del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985 y fueron confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985. Principio 2.

⁵⁵ Maier, Julio. *Derecho Procesal Penal*. Ed. Del Puerto, Buenos Aires: 2006.

4.1. Análisis normativo de los sistemas de designación de subrogantes

Desde 2003, varias leyes procuraron brindar una solución a la situación de los/as jueces/zas subrogantes. La ley 25.876 incluyó un inciso 15 en el artículo 7 en la ley 24.937 otorgando al Consejo de la Magistratura la facultad de dictar los reglamentos "...que establezcan el procedimiento y los requisitos para la designación de jueces subrogantes en los casos de licencia o suspensión de su titular y transitorios en los casos de vacancia para los tribunales inferiores". En consecuencia, el Consejo aprobó la resolución 76/2004 permitiendo a los tribunales de alzada o los que ejercen la superintendencia, por sí mismos o con intervención de la Comisión de Selección de Magistrados del Consejo designar subrogantes a magistrados en ejercicio, de igual grado y jurisdicción o de la jurisdicción más próxima, a jueces jubilados que hayan sido nombrados con acuerdo del Senado, a abogados de la matrícula federal y por último, para los reemplazos de jueces de primera instancia, a secretarios de ambas instancias.

En 2006, la ley 26.080, al derogar el citado inciso 15 del artículo 7 de la Ley 24.937, dejó al Consejo sin facultad para nombrar a los subrogantes. Sin perjuicio de esta reforma, el 28 de febrero de 2006 el Consejo de la Magistratura mediante el Acta 4/06 dispuso que hasta tanto el Congreso Nacional sancionara una ley reguladora de la materia, el Reglamento de Subrogaciones de los Tribunales Inferiores de la Nación mantendría plena vigencia.

En 2007, dicho Reglamento de Subrogaciones fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema en el caso "Rosza"⁵⁶ por no contemplar la participación de los tres organismos que, por mandato constitucional son los encargados de designar a los jueces titulares, esto es: Consejo de la Magistratura, Poder Ejecutivo y Senado de la Nación.

Sin embargo, frente a la altísima proporción de jueces subrogantes en ejercicio y por razones de seguridad jurídica, la Corte decidió mantener la validez de los actos procesales realizados por los jueces subrogantes y se dispuso que los jueces subrogantes continuaran en el ejercicio de su cargo hasta que cesen las razones que originaron su nombramiento o hasta que sean reemplazados o ratificados "mediante un procedimiento constitucionalmente válido". Fijó además un plazo máximo de duración de las subrogancias, que no podrían ir "más allá del término de un año" y ordenó poner esta decisión en conocimiento del Poder Ejecutivo Nacional, del Congreso de la Nación y del Consejo de la Magistratura⁵⁷.

En consecuencia, el Congreso sancionó las leyes 26.372 y 26.376 (2008). La primera referida a la integración de los tribunales orales federales, y la segunda a la de los demás tribunales y juzgados nacionales y federales. La ley 26.376 dispuso que el nombramiento de subrogantes sería efectuado directamente por las Cámaras de Apelaciones entre jueces titulares de la misma jurisdicción, o entre una lista de conjuces que

⁵⁶ CSJN, Caso "Rosza, Carlos Alberto y otro s/recurso de casación". Sentencia de 23 de mayo de 2007.

⁵⁷ Ibid.

confeccionará el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado de la Nación exclusivamente entre abogados de la matrícula federal. Una de las falencias de la ley 26.376 es que no estableció la participación del Consejo de la Magistratura en el proceso de designación provisoria, contrariando así lo dicho por la Corte Suprema en el citado caso “Rosza”.

Al mismo tiempo, las Cámara de apelaciones entendieron que los secretarios judiciales estaban incluidos en las listas de conjueces. Sin embargo, la legitimidad de estas designaciones era dudosa. Ello motivó la presentación de un amparo por la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional, que abogaba por la posibilidad de que los secretarios judiciales pudieran ser designados como jueces transitorios.

La Corte Suprema, en el caso “Asociación de Magistrados y Funcionarios⁵⁸” consideró que la ley 26.736 en ninguna hipótesis “contemplaba la posibilidad de que los secretarios judiciales puedan ser incluidos en las listas de abogados de la matrícula federal que debe confeccionar el Poder Ejecutivo Nacional, con acuerdo del Senado de la Nación, para ser designados magistrados nacionales y federales”, sin que esa exclusión conlleve a la desigualdad de trato. En esa línea, la Corte entendió que el Congreso de la Nación, en ejercicio de atribuciones que le son privativas, decidió que solo las categorías de jueces del Poder Judicial de la Nación y de abogados de la matrícula federal tendrán la posibilidad de ser designados magistrados subrogantes⁵⁹.

En 2013, el Congreso sancionó la citada ley 26.855, la cual restableció la competencia del Consejo de la Magistratura para efectuar la designación y sorteo de los funcionarios suplentes. El 13 de marzo de 2014 el Consejo de la Magistratura aprobó el “Reglamento de Subrogaciones de los tribunales inferiores de la Nación” (resolución 8/2014) el cual también fue cuestionado, en tanto permitía la designación de secretarios judiciales, esto es en funcionarios de menor rango que no han sido designados de acuerdo a los procedimientos constitucionales requeridos para ser juez/a. En su artículo 3, el Reglamento estableció que:

“En los términos previstos por el artículo 1 inciso b) de la ley 26.376, las Cámaras Nacional y Federales, previo informe de los Colegios de Abogados de la respectiva jurisdicción, remitirán al Consejo de la Magistratura las nóminas de secretarios de todas las instancias de los Tribunales de la Jurisdicción que se encuentran matriculados y que hubieran manifestado conformidad para integrar las referidas listas de conjueces. En similares términos deberá informarse la nómina de secretarios de la matrícula federal (...)”.

De este modo, el Reglamento de Subrogaciones vulnera la jurisprudencia de la Corte Suprema en el caso “Asociación de Magistrados y Funcionarios”, en tanto habilita la

⁵⁸ Corte Suprema de Justicia de la Nación. Caso “Asociación de Magistrados y Funcionarios c/ E.N. – ley 26.372 artículo 2° s/ amparo ley 16.96”. Sentencia del 4 de diciembre de 2012.

⁵⁹ *Ibid.*

designación de los secretarios judiciales como subrogantes.

Desde la aprobación de dicho Reglamento de Subrogaciones, el Consejo de la Magistratura designó a varios secretarios como jueces/zas provisorios/as. Los casos más alarmantes son aquellos en los que los subrogantes se desempeñan en juzgados con competencia electoral. Por ejemplo, el caso del secretario Durán, que fue designado juez subrogante del Juzgado Federal N° 1 de La Plata, el cual tiene a su cargo la organización de las elecciones en la provincia de Buenos Aires (distrito que representa el 40% del padrón electoral de todo el país).

La designación de Durán fue realizada mediante la resolución 331/14 del Plenario del Consejo de la Magistratura de la Nación, que ratificó el dictamen 34/14 de la Comisión de Selección de Magistrados, oficializando a Durán como juez subrogante del Juzgado Federal N° 1 de La Plata. Durán no era juez al tiempo de su designación, y la Corte Suprema, tal como señalamos, ha sido enfática en indicar la prohibición de designar secretarios judiciales como jueces. En otras palabras, la ocupación de juzgados vacantes por parte de secretarios, mucho menos sin contar con acuerdo del Senado, está terminantemente prohibida.

La irregular designación de Durán dio lugar a numerosos planteos judiciales que cuestionaron la validez de la designación. En algunos casos los peticionarios eran personas sometidas a proceso penal en el juzgado a cargo de Durán, mientras que en otros se trataba de representantes de partidos políticos con peticiones en trámite ante la Secretaria Electoral a cargo también del juzgado de Durán u organizaciones de la Sociedad Civil⁶⁰. Las sentencias dictadas en casos sustancialmente análogos por las dos salas de la Cámara de Apelaciones de La Plata fueron contradictorias. En efecto, una de ellas resolvió que el subrogante designado – en su condición de secretario- “no reunía los requisitos para desempeñar la función (...) y no tiene las potestades que acuerda un nombramiento ajustado a cánones constitucionales y legales a fin de que (...) sea el (...)” juez natural⁶¹”.

Por su parte, en causas en las que se solicitó el apartamiento del subrogante designado en el juzgado federal N°3 de La Plata por idénticas razones a las señaladas previamente, la Sala I de la misma Cámara de Apelaciones rechazó los planteos ya que consideró que la designación efectuada por el Consejo de la Magistratura se sostiene válidamente en las facultades reglamentarias y organizativas que la Constitución Nacional le acuerdan al organismo⁶².

⁶⁰ CCAF, Expediente 10028/2015. Fundación Poder Ciudadano C/ Consejo de la Magistratura S/ Amparo

⁶¹ CFALP, Expediente 1400097/2013/9/CA2. Incidente de recusación de von Kyaw, Ricardo Luis. Sentencia del 10/02/2015, voto de la mayoría. Análogo criterio adoptó en el Expediente N°FLP605/2010/39/CA32, 10/02/2015, con relación al subrogante del juzgado federal N° 3 de La Plata.

⁶² Expedientes N° FLP 373/2011/62/CA40, 10/02/2015 y Expediente FLP 737/2013/17/CA11, 10/02/2015.

La excesiva judicialización de las subrogancias y la incertidumbre con respecto a la validez de las designaciones motivó a la Cámara Nacional Electoral a solicitar mediante la Acordada Extraordinaria N° 10, la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para que "...precise, en su condición de máxima autoridad del Poder Judicial de la Nación, si los magistrados subrogantes con competencia electoral en los distritos de Buenos Aires, Catamarca, Formosa, La Pampa y Salta se encuentran investidos de los atributos constitucionales y legales propios de la función encomendada⁶³". En otras palabras, el tribunal de mayor rango en materia electoral se vio forzado a solicitarle a la Corte Suprema le brinde certeza jurídica a los actos de los jueces subrogantes con competencia electoral.

La situación de los subrogantes se agravó con el 10 de junio de 2015 con la sanción de la ley 27.145, la cual reformó sustancialmente el sistema de designación de jueces/zas subrogantes de los tribunales inferiores a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y derogó a sus antecedentes: el decreto ley 1285/58 (párrafo segundo del artículo 7° y el artículo 31), la ley 26.372 y la ley 26.376.

La norma es objetable en tanto prevé la designación de subrogantes por decisión de la mayoría simple de los integrantes del Consejo de la Magistratura y elimina el orden de prioridad que gozaban los jueces en funciones para cubrir las vacancias respecto a los abogados de la matrícula federal que integraban la lista de conjuces elaboradas por el Poder Ejecutivo Nacional.

Por otra parte, la ley establece que en la designación de subrogantes deben intervenir el Consejo de la Magistratura, el Poder Ejecutivo y el Senado, es decir, los tres actores que, de acuerdo a la Constitución Nacional, participan en la designación de jueces titulares. De este modo, la ley 27.145 recepta la jurisprudencia de la Corte Suprema en el citado caso "Rosza"⁶⁴.

Sin embargo, la ley 27.145 incluye una excepción a la intervención de estos tres actores. El artículo 4 dispone que: "Para el supuesto excepcional que no hubiere disponible una lista de conjuces con acuerdo del Honorable Senado de la Nación para aplicación inmediata de la presente ley, el Consejo de la Magistratura designará subrogantes de la lista aprobada por el Plenario (...)". De este modo, habilita la designación de jueces con la sola intervención del Consejo de la Magistratura, lo cual había sido declarado inconstitucional en "Rosza".

La aprobación de la ley 27.145 motivó planteos judiciales y declaraciones de inconstitucionalidad. El 13 de julio pasado, la Sala II de la Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional Federal declaró la inconstitucionalidad de los artículos 1 y 2 de la nueva ley 27.145. El tribunal consideró que "...el sistema previsto por ley 27.145 otorga al Consejo de la Magistratura facultades discrecionales que confrontan directamente

⁶³ CNE, la Acordada Extraordinaria N° 10, 24/02/2015.

⁶⁴ CSJN, CasoRosza, Carlos Alberto y otro s/recurso de casación". Sentencia de 23 de mayo de 2007.

con los principios constitucionales de juez natural, imparcialidad e independencia judicial, conforme el alcance que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha asignado a aquellos... Frente a esa realidad, cabe analizar si esa decisión legislativa, por responder a fines legítimos, constituye una restricción razonable de esos postulados de la Constitución, como medio para asegurar la vigencia de otros con igual jerarquía... Y es claro que, en lo que a este caso y a este fuero concretos atañen (únicos aspectos sobre los que el Tribunal puede expedirse), ello no ocurre...⁶⁵”.

En esa línea, recientemente el Juzgado en lo Contencioso y Administrativo Federal N° 3 ordenó suspender la vigencia de los artículos 1 y 2 la ley 27.145 en tanto “no parece compatible con los principios constitucionales de imparcialidad, de independencia judicial y seguridad jurídica, que hacen inequívocamente a la forma republicana de gobierno (artículo 1° de la Ley Fundamental), la circunstancia de que una mayoría simple sea suficiente para ejercer la delicada función de designar a quienes desempeñarán la magistratura, aunque lo hagan como subrogantes, sobre todo si se tiene en cuenta que, como es de público conocimiento, las subrogancias se prolongan en el tiempo por muy largos períodos...⁶⁶”.

Recientemente, la Corte Suprema puso fin a la discusión sobre las subrogancias mediante el dictado del fallo “Uriarte” en virtud del cual declaró la inconstitucionalidad de la Ley 27.145, del artículo 7 del Reglamento de Subrogancias y de todas las listas de conjuces aprobadas sin la debida intervención del Consejo de la Magistratura con las mayorías agravadas de dos tercios.

Para así resolver la Corte entendió que, en primer lugar, la ley 27.145, al no establecer orden alguno de prelación para la cobertura de vacantes, vulnera principios constitucionales. Así, la garantía de independencia judicial exige que el régimen de subrogación no deje librada la elección al arbitrio y discrecionalidad de la autoridad de turno. Se debe asegurar que, producida una vacante, ésta sea cubierta por magistrados de otros tribunales y, solo excepcionalmente, por jueces provenientes de la lista de conjuces.

En segundo lugar, la ley de subrogancias 27.145 permite al Consejo aprobar las listas de abogados y secretarios judiciales por mayoría simple, esto es, con una mayoría inferior a la de dos tercios necesaria para aprobar las ternas de candidatos a jueces permanentes. Por ello, la norma colisiona con la intención del constituyente de 1994 que, al definir la composición del Consejo de la Magistratura, procuró evitar que pudieran consolidarse posiciones hegemónicas.

En tercer lugar, el Reglamento de Subrogaciones del Consejo de la Magistratura, que dio fundamento a la designación de Laureano Durán como subrogante del Juzgado

⁶⁵ CNCCF, 3389/2007/2/CA1 “Milla, María C. s/ falta de mérito” sentencia del 13/07/2015.

⁶⁶ Juzgado Contencioso Administrativo Federal N°3. “Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires de Abogados c/ EN-Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación s/ Proceso de conocimiento. Causa 34717/2015. Sentencia de octubre de 2015.

Federal N° I de La Plata, resulta inconstitucional porque no contempla la participación de los tres poderes del Estado a los que la Constitución Nacional le encomienda el nombramiento de los jueces.

Finalmente, la Corte declaró la invalidez del nombramiento de todos los subrogantes cuyo procedimiento de designación no se haya ajustado a las pautas fijadas en la sentencia y fijó un régimen transitorio de designación hasta tanto el Congreso sancione una nueva ley que se ajuste a los estándares del fallo “Uriarte”.

Cuadro 9: Judicialización del sistema de subrogancias

Ley	Modificación	Judicialización
Ley 25.876	El Consejo de la Magistratura establece los procedimientos de selección de subrogantes	No se judicializó. Sin embargo, fue cuestionada la constitucionalidad del reglamento sancionado mediante la resolución 76/2004 con base en esta ley
Resolución 76/2004 ^a	Los subrogantes son designados por las Cámaras de Apelaciones.	Declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (caso “Rosza”, del 23 de mayo de 2007)
Ley 26.080	El Consejo de la Magistratura deroga la facultad de reglamentar el procedimiento de selección de subrogantes.	
Ley 26.372	La Cámara Federal de Casación Penal designa a los subrogantes de los tribunales orales por un orden de prelación establecido en la ley entre jueces titulares, o en su defecto, serán designados de una lista de conjuces, confeccionada por el Poder Ejecutivo con el acuerdo del Senado	Fue cuestionada su constitucionalidad al impedir a los secretarios judiciales ser jueces subrogantes. La Corte Suprema de Justicia de la Nación rechazó el planteo porque los secretarios no fueron designados por el procedimiento establecido en la Constitución para ser juez (caso “Asociación de Magistrados”, 4 de noviembre de 2012)
Ley 26.376	La Cámara de la jurisdicción donde se produce el cargo a subrogar designa a los subrogantes de tribunales y juzgados nacionales y federales. El nombramiento de subrogantes recaía en jueces titulares de la misma jurisdicción, o entre una lista de conjuces. confeccionada por el Poder Ejecutivo con el acuerdo del Senado	Fue cuestionada su constitucionalidad al impedir a los secretarios judiciales ser jueces subrogantes. La Corte Suprema de Justicia de la Nación rechazó el planteo porque los secretarios no fueron designados por el procedimiento establecido en la Constitución para ser juez (caso “Asociación de Magistrados”, 4 de noviembre de 2012)

Ley 26.855	El Consejo de la Magistratura recupera su facultad para dictar los reglamentos para el procedimiento de designación de subrogantes.	Fue cuestionada la constitucionalidad del reglamento sancionado mediante la resolución 8/2014 con base en esta ley
Resolución 8/2014	El artículo 7 le permite al Consejo designar secretarios judiciales como jueces subrogantes	Declarada inconstitucional por:-El Juzgado en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo Federal de La Plata número 4 (caso “Uriarte”, decidido el 2 de julio de 2015).- La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el mismo caso “Uriarte”.
Ley 27.145	El artículo 2 establece que el Consejo de la Magistratura designa subrogantes por mayoría simple de sus miembros. Se elimina el orden de prioridad. La designación se realizará con un juez o jueza de igual competencia o con un miembro de la lista de conjuces (artículo 2) En casos excepcionales en los que no hubiere disponible una lista de conjuces con acuerdo del Senado, el Consejo de la Magistratura designará subrogantes de la lista aprobada por el Plenario del mencionado Consejo (artículo 4).	Esta norma fue cuestionada en diversas ocasiones:-La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso “Uriarte”, citado anteriormente, declaró la inconstitucionalidad de la ley 27.145.-La Sala III de la Cámara Federal de La Plata también declaró la inconstitucionalidad del artículo 2 (caso “Kepych”, 12 de agosto de 2015).- El Juzgado Federal en lo Contencioso administrativo N°3 dispuso cautelarmente la suspensión de los artículos 1 y 2 de la ley y ordenó que durante la vigencia de la medida cautelar se mantenga para futuras designaciones el sistema de cobertura de vacantes previsto por el artículo 31 del DL 1285, al que remitía el artículo 2 de la ley 26.376 (Causa 34717. Colegio de Abogados de la CABA c/CM del PJN s/Proceso de conocimiento, octubre de 2015).

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales.

^a Sancionado con base en ley 25.876.

4.2. Jueces/zas titulares y subrogantes

La parálisis del Consejo de la Magistratura ha generado un marcado crecimiento de las vacantes y consecuentemente ha provocado un incremento en el número de magistrados/as provisorios/as o subrogantes. En este apartado, nos proponemos brindar datos sobre la situación jueces/zas subrogantes.

El número total de cargos en el Poder Judicial Nacional es de 922, de los cuales 172 son jueces/zas subrogantes, esto representa el 18,5%. En 2012, un informe de la ADC relevó que el total de cargos era de 908 y el número de subrogantes 165, lo que daba un porcentaje de subrogancia de más del 18%. Por lo tanto, el porcentaje de

subrogancias han aumentado en un 0,37%⁶⁷. El siguiente gráfico ilustra la composición actual del jueces/zas del Poder Judicial de la Nación.

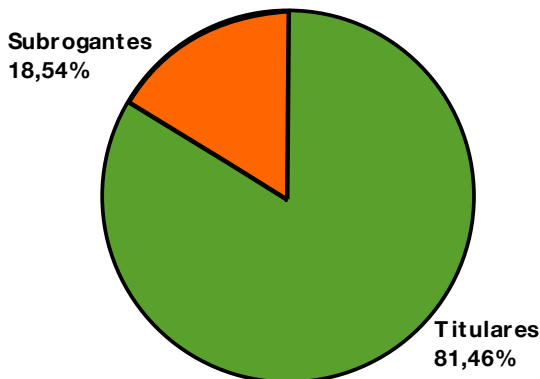


Figura 2: Jueces titulares y subrogantes
Fuente: Elaboración propia sobre datos oficiales.

El elevado porcentaje de subrogantes no es una situación inédita. En 2007, la Corte Suprema de Justicia de la Nación advirtió que aproximadamente el 20 % de los jueces desempeñaba su función de manera provisoria⁶⁸. En 2010, una investigación reveló que más del 22 % de los/as jueces/zas eran subrogantes⁶⁹ y en 2012, la Asociación por los Derechos Civiles detectó que este porcentaje era del 18 %⁷⁰. Esta situación que debería ser excepcional, se ha extendido a través del tiempo. Para verificar esta situación, se solicitó información sobre el año de designación de los subrogantes. Las Cámaras de Apelaciones brindaron información con respecto a 102 subrogantes.

Cuadro 10: Designación de subrogantes por año.

Año de designación como juez subrogante	Cantidad de jueces subrogantes
2014	34
2013	11
2012	15
2011	19
2010	8

⁶⁷ Leonardi Celeste y Rabinovich Eleonora, “Los Jueces Subrogantes En El Poder Judicial De La Nación”, ADC, 2012.

⁶⁸ Corte Suprema de Justicia de la Nación. Caso *Rosza, Carlos Alberto y otro s/recurso de casación*. Sentencia de 23 de mayo de 2007. Considerando 17.

⁶⁹ Garrido, Manuel, “La situación actual de los jueces subrogantes en el ámbito federal”, Documento de Trabajo N°43, CIPPEC, Buenos Aires, abril de 2010. Disponible en: <http://www.cippec.org/-/la-situacion-actual-de-los-jueces-subrogantes-en-el-ambito-federal>

⁷⁰ Leonardi Celeste y Rabinovich Eleonora, “Los Jueces Subrogantes En El Poder Judicial De La Nación”, ADC, 2012. Disponible en: http://www.adc.org.ar/928_investigacion-de-la-adc-advierete-que-mas-del-18-de-los-jueces-argentinos-son-subrogantes/

2009	5
2008	1
2007	7
2006	1
2005	1
Total	102

Fuente: ADC. Elaboración propia. Las cámaras que proveyeron esta información son la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, la Cámara Federal de Apelaciones de Posadas, Cámara Federal de Apelaciones de Tucumán, Cámara Nacional de Apelaciones en lo Penal Económico, Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal, Cámara Federal de Apelaciones de Salta, Cámara Federal de Apelaciones de Resistencia, Cámara federal de Apelaciones de Bahía Blanca, Cámara Federal de Apelaciones de Corrientes, Cámara Federal de Apelaciones de General Roca, Cámara Federal de Apelaciones de Mendoza (no para todas las designaciones), Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo, Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, Cámara Federal de Apelaciones de Mar del Plata, Cámara federal de Apelaciones de San Martín y la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo.

De estos 102, se nos informó sobre el plazo de finalización respecto a 85 jueces, de los cuales sólo 21 tienen un plazo determinado⁷¹. Los otros 64 jueces no tienen un plazo cierto y actuarán, según informaron las distintas Cámaras, “hasta que concluyan las razones que motivaron su designación”, “hasta que sea cubierto el cargo”, “hasta que cuente con la lista de la ley 26.376”, “sin término”⁷².

Los estándares interamericanos de derechos humanos señalan que los nombramientos provisionales de operadores y operadoras de justicia deben constituir una situación de excepcional. En efecto, la Corte IDH en el caso “Apitz Barbera y otros vs. Venezuela” entendió que:

“...Los nombramientos provisionales deben constituir una situación de excepción y no la regla. De esta manera, la extensión en el tiempo de la provisionalidad de los jueces o el hecho de que la mayoría de los jueces se encuentren en dicha situación, generan importantes obstáculos para la independencia judicial. Esta situación de vulnerabilidad del Poder Judicial se acentúa si tampoco existen procesos de destitución respetuosos de las obligaciones internacionales de los Estados⁷³”.

⁷¹ De los/as 21 jueces/zas, 17 son jueces/zas la Justicia Nacional en lo Criminal y lo y Correccional, uno de la Justicia Nacional en lo Penal Económico, dos de la Justicia Federal de Chaco y uno de la Justicia Nacional del Trabajo.

⁷² Las Cámaras que dieron este tipo de respuesta son la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, la Cámara Federal de Apelaciones de Tucumán, la Cámara Federal de Apelaciones de Chaco, la Cámara Federal de Apelaciones de Corrientes, la Cámara Federal de Apelaciones de Mendoza, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo, la Cámara Federal de Apelaciones de Mar del Plata, la Cámara Federal de Apelaciones de San Martín y la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo.

⁷³ Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008.

En esa línea, en el caso “Chocrón Chocrón vs. Venezuela”, la Corte IDH dijo que:

“...dado que no se puede igualar un concurso público de oposición a una revisión de credenciales ni se puede aseverar que la estabilidad que acompaña a un cargo permanente es igual a la que acompaña a un cargo provisorio que tiene condición resolutoria, esta Corte ha sostenido que los nombramientos provisionales deben constituir una situación de excepción y no la regla, ya que la extensión en el tiempo de la provisionalidad de los jueces o el hecho de que la mayoría de los jueces se encuentren en dicha situación, generan importantes obstáculos para la independencia judicial. De otra parte, el Tribunal ha precisado que para que el Poder Judicial cumpla con la función de garantizar la mayor idoneidad de sus integrantes, los nombramientos en provisionalidad no pueden prolongarse de manera indefinida, de tal forma que se conviertan en nombramientos permanentes”.

Como vimos, en Argentina la situación de excepción se ha transformado en regla, afectando de este modo la garantía de independencia judicial, tal como señala la jurisprudencia interamericana.

Asimismo, muchos de los subrogantes ejercen su cargo efectivo y su cargo provisorio en ciudades distintas, insumiendo una cantidad de recursos para realizar los traslados. Lo cual, además, gravita en la correcta administración de la justicia y en el derecho de acceso a la justicia.

Cuadro 11: Jueces/zas subrogantes en distintas jurisdicciones con respecto a su cargo titular.

Órgano donde subroga	Fuero al que pertenece el órgano donde subroga	Cargo titular	Fuero al que pertenece el cargo titular	Ciudad donde ejerce la subrogancia	Ciudad donde ejerce el cargo titular
Juzgado Federal de Eldorado	Justicia Federal de Misiones	Juez Federal de Primera Instancia en lo Civil, Comercial, Laboral y de lo Contencioso Administrativo	Justicia Federal de Misiones	Eldorado	Misiones
Juzgado Federal de Posadas	Justicia Federal de Misiones	Juzgado Federal de Oberá	Justicia Federal de Misiones	Posadas	Oberá
Juzgado Federal N°2 de Jujuy	Justicia Federal de Salta	Juez TOC 2 de Tucumán	Justicia Federal de Salta	Jujuy	Tucumán
TOCF en lo Criminal de Formosa	Justicia Federal de Chaco	Juez de la Cámara Federal de Apelaciones de Resistencia	Justicia Federal de Chaco	Formosa	Resistencia
TOCF en lo Criminal Federal de Resistencia	Justicia Federal de Chaco	Juez Tribunal Oral en lo Criminal Federal de Formosa	Justicia Federal de Chaco	Resistencia	Formosa
Juzgado Federal de Formosa N° 1 y 2	Justicia Federal de Chaco	Juez en el Juzgado Federal de Primera Instancia de la Pcia. R.S. Peña- Chaco	Justicia Federal de Chaco	Formosa	Saenz Peña
Juzgado Federal de Gral. Roca	Justicia Federal de General Roca	Secretario del Juzgado en lo Criminal y Correccional N° 7 de la Capital Federal	Justicia Nacional en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal	General Roca	Capital Federal

Juzgado Federal de Primera Instancia de Zapala	Justicia Federal de General Roca	Secretaría del Juzgado de Federal N° 2 de Neuquén	Justicia Federal de General Roca	Zapala	Neuquén
Cámara de Apelaciones de Mendoza, Sala A.	Justicia Federal de Mendoza	Juez TOCF de San Juan	Justicia Federal de Mendoza	Mendoza	San Juan
TOCF de San Luis	Justicia Federal de Mendoza	Juez del TOCF de San Luis	Justicia Federal de Mendoza	San Luis	Mendoza
Cámara de Apelaciones de Mendoza, Sala B.	Justicia Federal de Mendoza	Juez del TOCF de San Juan	Justicia Federal de Mendoza	Mendoza	San Juan
TOCF de Mendoza N° I	Justicia Federal de Mendoza	Juez del TOCF de San Luis	Justicia Federal de Mendoza	Mendoza	San Luis
Juzgado Federal de Campana	Justicia Federal de San Martín	Secretario del Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° I de San Isidro	Justicia Federal de San Martín	Campana	San Isidro

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales.

El Cuadro II permite comparar las ciudades donde el subrogante ejerce el cargo provisorio, con las ciudades donde desempeña su cargo efectivo. Resulta trascendente atender a estos datos ya que si bien pueden existir buenas razones para dichas designaciones (como por ejemplo, equilibrar juzgados con mucha y poca carga de trabajo) el traslado hasta los lugares de trabajo demanda tiempo, pudiendo afectar la eficacia funcional de ambos órganos judiciales.

4.3. Sistema disciplinario de jueces subrogantes

Los/las jueces/zas subrogantes que están en funciones no tienen garantizada su estabilidad. Como ha sostenido la Corte Interamericana, la estabilidad, como las otras garantías de las que deben gozar las y los jueces, deben ser ofrecidas por el Estado tanto a jueces titulares como provisorios⁷⁴. Si bien la Reforma Judicial de 2013 dispuso que los jueces provisorios debían removerse por juicio político, el Consejo de la Magistratura no cumplió con esta normativa.

La ley 27.145, declara inconstitucional por la Corte, habilitaba al Consejo de la Magistratura designar y remover jueces subrogantes a discreción con tan sólo la mayoría simple de sus miembros.

El nuevo sistema de designación de jueces provisorios establecido por la ley 27.145, sumado a la falta de estabilidad de los subrogantes actuales implicaba que el Consejo de la Magistratura pueda remover a los últimos y reemplazarlos por magistrados afines a sus intereses.

Un caso testigo es el del juez Luis María Cabral, quien ejercía funciones como subrogante en la Sala I de la Cámara Federal de Casación Penal desde 2011. Dicha Sala I debía decidir en un caso que era sensible al Poder Ejecutivo. Se trataba del caso donde se discutía la constitucionalidad del memorándum de entendimiento celebrado entre Argentina e Irán con el fin de esclarecer el atentado a la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA). El 25 de junio de 2015, Cabral fue removido por el Consejo de la Magistratura y se designó en su lugar a Claudio Marcelo Vázquez. Para ello se aplicó la nueva ley 27.145⁷⁵.

Si bien la designación como juez provisorio de Cabral había sido oportunamente cuestionada por no ajustarse a la ley, su desplazamiento fue irregular y no tuvo como fin subsanar la designación, sino evitar que votara en la causa citada. Este es un buen ejemplo de las complejas situaciones que se han generado por un uso arbitrario e ilegal de un sistema de subrogancias endeble y contradictorio.

La ausencia de estabilidad supone un riesgo para la independencia judicial. Como ha sostenido la Comisión Interamericana "la ausencia de garantías de estabilidad para un

⁷⁴ Corte IDH. Caso "Chocrón Chocrón Vs. Venezuela", sentencia del 1 de 2011, considerando 103.

⁷⁵ Consejo de la Magistratura. Resolución 180/2015.

operador de justicia conlleva el riesgo de que tome sus decisiones sólo con el objeto de complacer a la autoridad de la cual depende la renovación de su nombramiento o permanencia en el cargo⁷⁶.

Para la Corte Interamericana, la independencia judicial no debe estar garantizada solamente en la Constitución local. Todo el ordenamiento de administración de justicia en su conjunto debe garantizar la independencia judicial⁷⁷. Por lo tanto, las normas inferiores, como la ley 27.145, deben asegurar la estabilidad en el cargo. De lo contrario, vulnerarían el principio de independencia judicial consagrado en el artículo 8.1. de la Convención Americana

5. Corte Suprema de Justicia de la Nación

5.1. Presiones para lograr la renuncia del Ministro Carlos Fayt

El gobierno nacional ha tomado diversas medidas para presionar al Ministro Fayt, de 97 años, para que deje su cargo en la Corte Suprema. En enero de 2015, el oficialismo, mediante una presentación del Jefe de Gabinete Aníbal Fernández, inició un procedimiento en la Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados de la Nación tendiente a evaluar la salud psicofísica del juez Fayt. Así, en su presentación el Senador Fernández petitionó a la Comisión de Juicio Político que:

“1. Investigue y evalúe la situación del Ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Dr. Carlos Santiago Fayt, con relación a lo prescripto por el Artículo 99 inciso 4º párrafo tercero de la Constitución Nacional, adoptando las medidas que para su aplicación considere pertinentes”. “2. Se efectúen las pericias necesarias y los demás medios probatorios fijados por el Reglamento de la Comisión de Juicio Político que resulten necesarios para determinar si el Dr. Fayt posee capacidad psicofísica para cumplir diligentemente con sus tareas jurisdiccionales, tomando en consideración la gran cantidad de causas que ingresan diariamente ante el Máximo Tribunal, última instancia de juzgamiento en el orden nacional, y la relevancia inherente al cargo que ocupa”.

La presentación de Aníbal Fernández no es una denuncia formal para promover el juicio político, sino que es la solicitud de una medida investigativa para determinar su idoneidad para el cargo. El artículo 7 del Reglamento Interno de la Comisión de Juicio

⁷⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia*. Ob. Cit. Párrafo 90.

⁷⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso “Anzualdo Castro Vs. Perú”. Sentencia del 22 de septiembre de 2009. Párrafo 90.

Político establece como requisito esencial para el inicio de la investigación señalar en el escrito de la denuncia la causal de juicio político que se invoca.

Sin embargo, la presentación contra Fayt tuvo por objetivo "...verificar que el referido magistrado no se encuentre inmerso en la causal de mal desempeño de sus funciones en los términos del citado Artículo 53 de la Constitución Nacional, producida por la posible disminución de su capacidad en virtud de su avanzada edad". Es decir que, no prueba el mal desempeño del magistrado sino que se solicita a la Comisión que demuestre la idoneidad del magistrado.

Pese a ello, la Comisión dispuso la creación de una Subcomisión para producir prueba (declaraciones testimoniales) respecto a la salud psicofísica del magistrado. Dicha medida investigativa no está prevista en el derecho argentino.

Si bien, recientemente el Ministro Fayt presentó su renuncia que tendrá efectos el 11 de diciembre próximo⁷⁸, es necesario analizar las medidas investigativas adoptadas contra el Ministro Fayt a la luz de las normas y la jurisprudencia interamericana.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 9 dispone que:

"Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello"

Bajo estos términos, es importante recordar que en un Estado de Derecho, el principio de legalidad "preside la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio de su poder punitivo⁷⁹". Así, la Corte Interamericana ha señalado que:

"...las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita. Por

⁷⁸ Centro de Información Judicial (CIJ). *La Corte comunica que el Dr. Carlos Fayt ha presentado su renuncia al cargo de Juez de la Corte, la que tendrá efectos a partir del 11 de diciembre próximo*. 15/09/2015. Disponible en <http://www.cij.gov.ar/nota-17922-La-Corte-comunica-que-el-Dr.-Carlos-Fayt-ha-presentado-su-renuncia-al-cargo-de-Juez-de-la-Corte-la-que-tendr-efectos-a-partir-del-11-de-diciembre-pr-ximo.html>

⁷⁹ Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111. Párr. 177. Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72. Párr. 107.

lo tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita⁸⁰.

Por ello, "...en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma punitiva, sea penal o administrativa, exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar⁸¹", de manera que las personas puedan "orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto⁸²".

La inamovilidad en el cargo es una de las garantías de la independencia e imparcialidad que debe caracterizar la actuación de los jueces⁸³, por lo que "la destitución debe obedecer a conductas bastante graves, mientras que otras sanciones pueden contemplarse ante eventos como negligencia o impericia⁸⁴". En este sentido, para que las causales de remoción de un funcionario o una funcionaria de su cargo y en especial de un juez, cumplan con el principio de legalidad, deben contar con "una clara definición de la conducta incriminada, la fijación de sus elementos y el deslinde de comportamientos no punibles⁸⁵".

Dado que la medida investigativa contra Fayt no está regulada en nuestro ordenamiento jurídico, la misma constituye una violación al Principio de Legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana. Asimismo, implica una injerencia arbitraria en el ejercicio de su cargo, afectando su garantía de independencia judicial reconocida en el artículo 8 de la Convención Americana.

5.2. Falta de perspectiva de género en la propuesta de candidatos/as

Tras la renuncia del Ministro de la Corte Suprema Eugenio Zaffaroni, en diciembre de 2014, el Poder Ejecutivo Nacional propuso al candidato Roberto Carlés para cubrir la vacante. Su pliego permaneció en el Senado por varios meses hasta que la Presidencia decidió retirarlo ante la falta de votos necesarios para lograr su aprobación. El 29 de octubre de 2015, la Presidenta anunció dos nuevos candidatos a la Corte Suprema, Eugenio Sarrabayrouse y Domingo Sesin.

⁸⁰ Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Op. Cit. Párr. 106.

⁸¹ *Ibíd.*

⁸² *Ibíd.*

⁸³ Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador. Sentencia de 31 de enero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas). Párr. 188.

⁸⁴ *Ibíd.*, Párr. 192.

⁸⁵ Corte IDH. Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207. Párr. 55

En la actualidad, la Corte Suprema de Justicia de la Nación está integrada por tres varones (Ricardo Luis Lorenzetti, Carlos S. Fayt y Juan Carlos Maqueda) y una mujer (Elena I. Highton de Nolasco). Desde su creación en 1863, la Corte Suprema estuvo integrada casi exclusivamente por varones. Elena Highton de Nolasco fue la primera jueza designada por un gobierno democrático. Su designación tuvo lugar en 2004, es decir, más de 140 años después de la inauguración del tribunal supremo. En la actualidad, según el mapa de género de la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema, el 56 % de la justicia argentina está compuesta por mujeres. Sin embargo, el 70 % de los/as magistrados/as son varones. Es decir que los cargos jerárquicamente superiores están reservados a los varones.

La participación de las mujeres en el ejercicio de los poderes políticos es indispensable para asegurar una verdadera democracia. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la cual forma parte de la Constitución Nacional, dispone que el Estado debe garantizar el derecho de las mujeres de “ocupar públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales”.

Por su parte, la Carta Democrática Interamericana establece en su artículo 28 que “los Estados promoverán la plena e igualitaria participación de la mujer en las estructuras políticas de sus respectivos países como elemento fundamental para la promoción y ejercicio de la cultura democrática”.

El Decreto 222/2003 receptó estos estándares internacionales y estableció que al momento de la consideración de cada propuesta, se tenga presente la composición general de la Corte Suprema para posibilitar que la inclusión de nuevos miembros permita reflejar las diversidades de género.

Sin embargo, si los candidatos Sarrabayrouse y Sesin resultaran designados, la Corte Suprema quedará compuesto por cuatro varones y solo una mujer, vulnerando la composición equilibrada y la normativa local e internacional sobre el derecho de las mujeres a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas.

5.3. Sistema de designación de Ministros/as provisorios/as de la Corte Suprema

La mencionada propuesta de Roberto Carlés como juez de la Corte Suprema fue cuestionada por varios sectores que consideraron que el candidato no reunía los requisitos de idoneidad técnica que exige el cargo. A su vez, consideraron que la candidatura no respetaba la perspectiva de género establecida a nivel local e internacional. En este contexto, el oficialismo suspendió la sesión en el Senado en la que se iba a tratar el pliego de Carlés.

Posteriormente, ante el mantenimiento de la vacante y la necesidad de designar un subrogante, se cuestionó el sistema de designación de jueces provisorios de la Corte.

Este régimen dispone que se deben convocar a los presidentes de las cámaras de apelaciones y si ello no fuera posible, se deberá acudir a una lista de conjuces. Dicha lista fue elaborada por el Poder Ejecutivo y aprobada por la mayoría simple del Senado de la Nación (Decreto 856/2014).

La Corte Suprema, en el caso “Aparicio” por unanimidad resolvió que la lista de conjuces citada era inconstitucional en tanto no había sido aprobada por la mayoría de los dos tercios de los miembros presentes del Senado, tal como exige la Constitución Nacional (artículo 99.4)⁸⁶. Este fallo fue cuestionado fuertemente por altos funcionarios del gobierno. El Sr. Jefe de Gabinete consideró que “El Senado nunca actúa en contra de la Constitución. Ha hecho lo que correspondía en la selección de los conjuces⁸⁷”. En esa línea, el Diputado y miembro del Consejo de la Magistratura, Héctor Recalde, sostuvo que: “la Corte Suprema logró hacer primar su voluntad por sobre la de los otros dos poderes del Estado, únicos encargados de designar a los suplentes de la C.S.J.N. de acuerdo con nuestra Constitución Nacional. El hecho es grave⁸⁸”. Estas declaraciones en sí mismas revisten una gravedad suficiente para alertar respecto de las injerencias del gobierno a la actividad jurisdiccional de la Corte Suprema.

El derecho a la información pública constituye un derecho humano fundamental que obliga a los Estados a suministrar información pública, y en su caso, a otorgar una respuesta fundamentada ante una solicitud. Dicha obligación recae sobre los tres poderes del Estado y, también, sobre aquellos órganos o personas que reciban fondos públicos, con las excepciones establecidas por la ley.

En el caso “Claude Reyes”, la Corte Interamericana dijo que:

“El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso... para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control...⁸⁹”.

6. Acceso a la información pública en el poder judicial

El acceso a la información pública, como herramienta de los sistemas republicanos de gobierno, permite que se cumpla con la garantía constitucional de la independencia

⁸⁶ CSJN, Caso “Aparicio Ana Beatriz y otros c/ EN –CSJN- Consejo de la Magistratura – art 110”. Sentencia del 21 de abril de 2015. Disponible en: <http://www.cij.gov.ar/nota-15688-La-Corte-declar-la-nulidad-de-la-lista-de-conjuces-designados-por-el-Ejecutivo-para-integrar-el-M-ximo-Tribunal.html>

⁸⁷ Ver Diario La Nación, 22 de abril de 2015. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1786577-el-gobierno-dice-que-la-corte-aplico-un-principismo-innecesario-al-rechazar-a-los-conjuces>

⁸⁸ Ver Diario Página 12, 5 de mayo de 2015. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-271999-2015-05-05.html>

⁸⁹ Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Parr. 86-87.

judicial. En ese sentido, “la independencia de los jueces reclama como complemento necesario el que el Poder Judicial opere de manera transparente (...). Independencia y transparencia judiciales son nociones que se implican recíprocamente (es decir, una reclama a la otra)⁹⁰”.

Asimismo, “la transparencia es un valor fundamental para las democracias modernas. El concepto de transparencia funciona en realidad como un mecanismo que debe ser el resultado de una forma de gobernar, de administrar y de gestionar del Estado, permitiendo el control y la participación de la ciudadanía en las cuestiones públicas. En la práctica, esto debe abarcar los pedidos de acceso a la información pública (en sentido estricto), la obligación del Estado de generar información y ponerla al alcance de los ciudadanos en las modalidades que permitan un amplio acceso (transparencia ‘proactiva’), y el empoderamiento de los ciudadanos para exigir el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado⁹¹”.

Sin embargo, en Argentina aun encontramos serias falencias en el acceso a la información pública que se encuentra bajo el control del Poder Judicial⁹². En efecto, para acceder a la información sobre jueces/zas subrogantes se realizaron pedidos de información pública. Es decir, la información no está disponible ni sistematizada en algún sitio o lugar de acceso público.

Asimismo, no hay un organismo central que pueda proveer la información necesaria sobre las subrogancias. Para obtener información sobre el estado de situación de cada jurisdicción fue necesario enviar pedidos de información a cada una de las cámaras nacionales y federales del país.

Además, no todas las respuestas incluyeron toda la información solicitada. En ocasiones faltaban referencias a la fecha de designación o al cargo efectivo. En otras ocasiones, las cámaras respondían que la información debía ser requerida al Consejo de la Magistratura, sin ofrecer ningún tipo de información sobre los puntos requeridos en los pedidos de información.

Si bien el sitio web del Poder Judicial de la Nación (<http://www.pjn.gov.ar>) ofrece información sobre subrogancias, la misma presenta algunos problemas. En primer lugar, se comparó la información ofrecida por el sitio web con la información que nos proveyeron las cámaras. En ocasiones, la información de este sitio web no coincidía

⁹⁰ Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF) *Manual para el fortalecimiento de la independencia y la transparencia del Poder Judicial en América Central*. 1º Ed. Septiembre de 2011. Disponible en <http://www.dplf.org/uploads/1323201723.pdf>. Pág. 33.

⁹¹ Herrero, Alvaro y López, Gaspar (Asociación por los Derechos Civiles), “Acceso a la información y transparencia en el Poder Judicial” Disponible en http://www.adc.org.ar/sw_seccion.php?id=44&p=2&id_categoria=8

⁹² Poder Ciudadano ha efectuado dos pedidos de información pública a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en octubre de 2013. A pesar de varias reiteraciones, no se ha obtenido la información solicitada.

con las respuestas de los pedidos de información. En otras ocasiones el sitio web señalaba que había un subrogante en una jurisdicción, pero tenía un nombre distinto al señalado en las respuestas de los pedidos de información. En segundo lugar, la información que presenta el sitio web nunca es completa. Falta información sobre fecha de designación y no siempre parece claro cuál es el cargo efectivo del subrogante.

Por otra parte, el Consejo de la Magistratura demora la publicación de las Memorias Anuales. Por ejemplo, la última publicada es de 2013. Del mismo modo, las actas del Plenario están desactualizadas (la última data de agosto pasado). Ello dificulta el análisis de la información y ejercer de este modo, un control democrático de la ciudadanía sobre las funciones que realiza el Consejo de la Magistratura.

7. Conclusión

La administración de justicia es un pilar fundamental del Estado constitucional de Derecho. En tal sentido, el Poder Judicial cumple un rol clave en la tutela de los derechos de todas las personas y, a su vez, controla el ejercicio de poder de los otros órganos de gobierno: el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Los abusos contra la Constitución Nacional, los tratados internacionales y las leyes deben ser reparados por la justicia. De allí la importancia de que los/as jueces/zas se desempeñen sin recibir injerencias indebidas de ningún poder o autoridad, es decir, que sean independientes.

Pese a la trascendencia del principio de independencia judicial en los sistemas democráticos, se observan serias falencias que afectan el desempeño de los/as magistrados/as en Argentina. En tal sentido, el principal aporte de este informe consiste en identificar de manera precisa los principales factores que condicionan el accionar independiente de la justicia. Dichos factores no están desconectados entre sí sino que están intrincadamente relacionados. Las presiones a jueces y juezas, la parálisis del Consejo de la Magistratura, la manipulación de las vacantes judiciales y los intentos por destituir de manera irregular a integrantes de la Corte Suprema son parte de un patrón de conducta desplegado por el gobierno nacional a partir de 2006 cuando se reformó el Consejo de la Magistratura.

La radiografía de las tensiones entre el gobierno y la justicia evidencian por sobre todo un problema de naturaleza política. Por un lado, las presiones casi permanentes han sido la tónica predominante en el relacionamiento con el poder judicial. Tanto los intentos de “democratización” de la justicia como los ataques a algunos magistrados, sea por no apoyar las prioridades políticas del gobierno o por llevar adelante investigaciones en casos de presunta corrupción, han generado un quiebre entre dos de los poderes del estado. Por otro lado, el gobierno ha sido poco eficaz en generar políticas sostenibles para el sector judicial. Baste como ejemplo la judicialización extendida de las sucesivas normas sobre subrogancias, que forzó a que la Corte Suprema abordara la cuestión para así poner fin a más de un lustro de descalabros. Asimismo, las fallidas reformas al Consejo de la Magistratura de los años 2006 y 2013 son otro ejemplo de

la escasa eficacia para generar políticas estables para el sector judicial. Las sucesivas reformas del Consejo han carecido de los acuerdos mínimos requeridos para asegurar la sostenibilidad de las mismas.

En esa línea, este informe analiza en detalle la situación del Consejo de la Magistratura. Desde 2006, este organismo tiene una sobrerrepresentación del estamento político y, en particular, del sector político mayoritario vulnerando el espíritu del artículo 114 de la Constitución Nacional que buscó asegurar una composición equilibrada entre sus integrantes, a fin que no tuvieran primacía los representantes provenientes del sistema de naturaleza exclusivamente político-partidario respecto del resto. Además, los órganos internaciones de derechos humanos han alertado que los sistemas de selección por parte de poderes políticos pueden representar riesgos para la independencia de los/as jueces/zas. Por eso, sería deseable que el Congreso de la Nación restablezca la composición equilibrada de los integrantes del Consejo de Magistratura mediante la reincorporación de las segundas minorías y sumar representantes del estamento de abogados/as y académicos/as.

Por otra parte, la falta de consensos en el seno del Consejo ha provocado su parálisis. El elevado porcentaje de cargos vacantes, las demoras excesivas en los concursos y la casi nula actividad en materia disciplinaria dan cuenta de la ineficiencia del Consejo. También, la falta de celeridad de los procesos disciplinarios pone en riesgo la garantía de independencia e imparcialidad de los jueces, especialmente de aquellos magistrados que tienen a su cargo investigaciones por supuestos hechos de corrupción por parte de funcionarios públicos. Sería recomendable que se adopten medidas necesarias para asegurar la celeridad en el trámite los procesos de selección y de disciplina de jueces ante el Consejo de la Magistratura en consonancia con el criterio de plazo razonable y que se desarrollen las estructuras adecuadas que permitan brindar protección a los jueces que son objeto de injerencias indebidas.

Adicionalmente, la parálisis del Consejo de la Magistratura ha generado un marcado crecimiento de las vacantes y consecuentemente ha provocado un incremento en el número de magistrados/as provisorios/as o subrogantes. En la actualidad, el 18,5 % de los/as jueces/zas son subrogantes. Sin embargo, la problemática situación de los subrogantes no es inédita ya que desde el 2007 se observan un porcentaje casi equilibrado en 20 %.

La crisis del sistema de subrogancias se puso de manifiesto, principalmente, con el dictado de normas contrarias a los estándares mínimos de independencia judicial. Así, tanto el Reglamento de Subrogaciones como la Ley de Subrogancias habilitaron la designación de secretarios judiciales, es decir, de funcionarios que no han sido designados de acuerdo a los procedimientos constitucionales requeridos para ser juez/a. Ello dio lugar a numerosos planteos judiciales que cuestionaron la validez de las designaciones de subrogantes. Recientemente, la Corte Suprema puso fin a la cuestión mediante el dictado del fallo “Uriarte” en virtud del cual consideró que el artículo 7 del Reglamento

y la Ley de Subrogancias eran inconstitucionales por vulnerar la garantía de independencia judicial. Además, la Corte le encomendó al Congreso que en el plazo de tres meses dicte una legislación acorde con la Constitución y con la jurisprudencia del máximo tribunal; y fijó un régimen transitorio de designación hasta tanto se sancione la nueva ley.

Por su parte, la Corte Suprema también sufrió amenazas. Las presiones para que renuncie el juez Carlos Fayt y el intento de controlar las designaciones de jueces provisorios en la Corte denotan las injerencias del Poder Ejecutivo sobre la justicia, profundizando así el conflicto entre ambos poderes.

Finalmente, los obstáculos para acceder a información judicial exigen que el Consejo de la Magistratura, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación generen información veraz, integral, sistemática y oportuna sobre las vacantes existentes y subrogancias; recopilen los datos necesarios de las distintas jurisdicciones; utilicen formatos abiertos para la publicación de datos de modo que permita su reutilización y análisis. Todo esto de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“Claude Reyes v. Chile”) y la Ley Modelo de Acceso a Información Pública de la Organización de los Estados Americanos.

El cambio de gobierno en diciembre de 2015 representa una oportunidad para explorar nuevos caminos tendientes tanto a normalizar la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. La sanción de un nuevo régimen de subrogancias acorde a los parámetros del fallo “Uriarte” deberá ser una de las prioridades del próximo Presidente. Asimismo, se requiere una estrategia precisa y bien articulada para sacar al Consejo de la Magistratura de su parálisis. Quizá la necesidad más urgente es el diseño de un plan de trabajo mediante el cual en un plazo de entre dos y cuatro años se reduzca de manera drástica el número de juzgados vacantes, al tiempo que se asegure la celeridad adecuada en la realización de los concursos para cubrir las nuevas vacantes. En el mismo sentido, se debe avanzar con políticas tendientes mejorar sustancialmente la transparencia y rendición de cuentas del Consejo de la Magistratura y de todos los organismos que integran el Poder Judicial.

Índice de cuadros

1	Composición de Disciplina y Acusación	7
2	Ternas elevadas por el CM al PEN (1998/2014).....	12
3	Concursos concluidos y ternas elevadas al PEN (2006-2015)	12
4	Reuniones de la Comisión de Selección de Magistrados	13
5	Cantidad de vacantes por órgano de estudio (2015)	14
6	Año de inicio de las vacantes ante el Consejo de la Magistratura	15
7	Sanciones disciplinarias (2011-2014)	18
8	Reuniones y dictámenes de la Comisión de Disciplina y Acusación	18
9	Judicialización del sistema de subrogancias	28
10	Designación de subrogantes por año.....	30
11	Jueces/zas subrogantes en distintas jurisdicciones con respecto a su cargo titular.....	33

Índice de figuras

1	Pliegos para cubrir cargos en juzgados, tribunales orales en lo criminal, cámaras de apelaciones y cámaras de casación.....	16
2	Jueces titulares y subrogantes.....	30

