



2023

Garantizando la independencia de la justicia: El papel del Consejo de la Magistratura



Contenido

3

Prólogo. El Consejo de la Magistratura y sus problemas

Hernán Gullco

12

El Consejo y la formación Judicial: reporte y valoración de la Escuela Judicial de la Nación

Gustavo Arballo

38

La perspectiva de género en el proceso de selección de jueces y juezas del Consejo de la Magistratura de la Nación

Florencia Burdeos

68

La (im)posible consolidación del Consejo de la Magistratura en Argentina

Andrea Castagnola

96

La transparencia en el Consejo de la Magistratura. Luces y sombras en el cumplimiento de la Ley 27.275

Ornela Mazza Gigena

129

Los candidatos naturales: un eufemismo para referirse a la familia judicial. Apuntes para el estudio de los concursos organizados por el Consejo de la Magistratura de la Nación

Juan José Nardi

165

Algoritmos judiciales, un nuevo velo de la justicia

Tomás Francisco Pomar

El Consejo de la Magistratura y sus problemas

*Hernán Víctor Gullco**

La reforma constitucional de 1994 incorporó a la Constitución Nacional el artículo 114, que creó el Consejo de la Magistratura, cuya función es la de seleccionar y ejercer el control disciplinario sobre los jueces y juezas federales de todo el país, con excepción de los magistrados de la Corte Suprema de la Nación (en adelante CSJN).

Esta institución, que fue novedosa en el orden federal pero que contaba con numerosos antecedentes en el derecho provincial, tuvo como objetivo disminuir la influencia de los poderes políticos en la selección y disciplina de los magistrados y magistradas federales y otorgar, así, más profesionalismo a esos procedimientos. Como se verá a continuación en los artículos que integran esta obra colectiva, el funcionamiento del consejo en forma alguna ha alcanzado las esperanzas de los Constituyentes de 1994.

La presente revista es el resultado de un proyecto de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) apoyado por la Fundación TINKER, en la cual se cuenta con la contribución de especialistas en cada una de las materias que la integran.

En primer lugar, podemos mencionar el trabajo de **Gustavo Arballo¹**, quien analiza el funcionamiento de la Escuela Judicial de la Nación, un órgano que depende del Consejo de la Magistratura. En dicho trabajo, el autor realiza un balance de los logros y falencias de dicha institución, cuyo objeto es la formación de las personas que ocuparán cargos en la magistratura de la Nación. Para Arballo, si bien la actividad de la Escuela ha sido meritoria si se la analiza desde un punto de vista académico, no ha sido exitosa en otro aspecto fundamental, que es el de determinar si las habilidades teóricas adquiridas han sido llevadas exitosamente a la práctica. Según él, dicha actividad que no ha sido llevada a cabo por la Escuela Judicial consistiría “en saber si los ‘alumnos’ y ‘alumnas’ aplican lo aprendido, lo que requeriría hacer un seguimiento observacional de evidencias de traslado de lo enseñado a la práctica; ni con el nivel cuarto de ‘resultados’, que busca determinar en qué grado y alcance el proceso de aprendizaje ha mejorado efectivamente los resultados o la performance de la organización”.

A continuación, **Florencia Burdeos²**, al referirse a la cuestión de la igualdad de género en el ámbito del Poder Judicial de la Nación, señala que “en los últimos años hemos observado que al interior del Consejo de la Magistratura de la Nación (en adelante CMN) se han dictado resoluciones o efectuado reformas a la normativa vigente tendientes a incorporar la perspectiva de género en

diversas instancias relativas al proceso de selección de aspirantes a la magistratura nacional y federal”.

Luego de realizar un exhaustivo análisis de dichas normas y de otras iniciativas destinadas a lograr dicho objetivo, Burdeos advierte que aquéllas no han logrado a ser claramente exitosas ya que “se advierte la existencia de obstáculos o barreras que aún persisten y tornan de difícil o imposible cumplimiento la exigencia del cupo femenino establecido. Muchas de esas barreras continúan invisibilizadas bajo la pretendida neutralidad –en cuanto al género- del Reglamento de Concursos, que dificulta advertir que la obtención de los ‘créditos’ o ‘méritos’ que se califican en la evaluación de los antecedentes es más gravosa para las concursantes. Para la autora, las investigaciones que confirman este estado de cosas “abonan la hipótesis de la ‘autoexclusión’ de las mujeres a la hora de concursar, a causa de las bajas probabilidades percibidas por parte de ellas frente a los candidatos hombres, reconocidos públicamente y altamente calificados, hipótesis que se agudiza en las mujeres más jóvenes -entre los 30 y los 45 años- que se inhiben de presentarse a los concursos al calcular las reducidas posibilidades de éxito en la etapa de mayor demanda doméstica y de crianza”. Es por ello que propone, entre otras iniciativas, la convocatoria a concursos judiciales destinados exclusivamente para mujeres, tal como se ha implementado en otros países como, por ejemplo, en México.

En otra contribución, **Andrea Castagnola**³ hace un repaso de las enormes dificultades que plantea la resolución del problema de cuál es la “correcta” composición del Consejo de la Magistratura, si se tiene en cuenta que la composición de dicho cuerpo no fue definida en la reforma constitucional de 1994. Es así que el art. 114 se limita a señalar que dicho cuerpo será “regulado por una ley especial” la cuál deberá procurar “el equilibrio entre las representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de jueces y juezas de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal”. Sin embargo, la CSJN ha declarado la inconstitucionalidad de las leyes dictadas por el Congreso con el objeto de regular la composición del cuerpo en razón de que, a juicio del Tribunal, dichas normas no se ajustaban al mandato constitucional⁴.

En opinión de Castagnola, la reforma constitucional de 1994 no produjo la “despolitización” del Consejo (que habría sido el objetivo de los Constituyentes al sancionar el art. 114) sino que fomentó nuevas e intensas disputas políticas en las corporaciones de jueces y juezas, y abogados y abogadas en su lucha por influir en el funcionamiento de dicho cuerpo. Para la autora, “la representación de la política partidaria al interior del consejo es una realidad que afecta el grado de independencia judicial, el desafío es pensar en cómo activar la rendición de cuentas que permita controlar o limitar la injerencia política

al interior de la institución y de la administración de justicia. El fortalecimiento de los canales de participación ciudadana podría motorizar una efectiva rendición de cuentas, el principal obstáculo para que se materialice es la falta de datos e información sobre el funcionamiento del Poder Judicial”.

Respecto de la cuestión de la transparencia en el funcionamiento del Consejo, **Ornela Mazza Gigena⁵** recuerda que la citada Ley 27.275 “ordenó al Consejo de la Magistratura la creación de un organismo con autonomía funcional que vele por el cumplimiento de los principios y procedimientos establecidos en la ley, garantice el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública y promueva medidas de transparencia activa, de modo que ella sea el órgano garante en la materia. Dicha Agencia fue creada en el año 2017”.

Entre sus conclusiones, la autora afirma que “pese a que el cumplimiento de algunas obligaciones de transparencia activa sirvió para mejorar el control del Consejo por parte de la sociedad civil, o incluso promover el cumplimiento de otras obligaciones legales o constitucionales, es fundamental pensar aquellas en el marco de una política de transparencia más integral. En base a la propuesta de interpretación del artículo 32 de la Ley 27.275 realizada en este trabajo, no basta con publicar la información de todos los ítems exigidos por la norma sino que es necesario

también construir una cultura proactiva de publicación de otra información que genera el Consejo y que debe estar a disposición de la ciudadanía”.

En el complejo tema de la selección de los magistrados y magistradas federales, **Juan José Nardi**⁶ explora los criterios utilizados en la selección de los magistrados por parte del Consejo de la Magistratura. El autor recuerda que en un informe de la ADC se llama la atención “sobre los denominados candidatos y candidatas naturales para asumir en los cargos vacantes para los que se llamó a concurso en el Consejo de la Magistratura de la Nación. La pregunta que surge inmediatamente es por qué puede establecerse esta categoría, de dónde proviene, qué diferencia a estos postulantes de los otros”.

Al responder este interrogante, Nardi señala que “estos candidatos y candidatas pueden ser asociados a lo que comúnmente se llama familia judicial. En función de lo dicho, en el presente artículo voy definir a esta última categoría, rastrearla históricamente, y asociarla, por último, a la de candidatos y candidatas naturales. El objetivo es mostrar que históricamente los cargos vacantes dentro del Poder Judicial de la Nación son cubiertos en la gran mayoría de los casos por personas provenientes de la propia institución, lo que tiene como consecuencia la reproducción de ciertos espacios clave en el ejercicio del poder”.

Finalmente, **Tomás Francisco Pomar**⁷ señala los serios problemas que plantea la implementación de la digitalización del expediente judicial dispuesta en varias Acordadas por la CSJN. La definitiva digitalización del proceso judicial, que se aceleró con la llegada de la pandemia por el COVID-19, según el autor, “lejos de constituir una mera herramienta accesoria, como sería un procesador de texto, se erigen hoy día como el espacio inmaterial, sometido a reglas específicas propias de la programación, en el que los procesos judiciales se sustancian. Es así como resultamos testigos de la aparición de un novedoso velo de la justicia: el velo algorítmico. Este proceso de inmaterialización de los Tribunales ha introducido elementos de difícil o casi nula comprensión por parte de los diversos operadores jurídicos quienes, en su inmensa mayoría, carecen de conocimientos básicos en materia informática”.

El autor considera que la implementación de esta nueva tecnología no debe limitarse a lograr una mayor eficacia en el funcionamiento del Poder Judicial de la Nación sino que debe alcanzar importantes objetivos institucionales. Entre ellos, afirma Pomar, el derecho constitucional de la población a acceder a información públicamente relevante como lo es “el acceso a los códigos fuente del software de gestión judicial se presenta ante nosotros como un paso necesario para garantizar la transparencia y auditabilidad en los procedimientos que hacen a la sustanciación de los procesos judiciales”.

Prólogo

En definitiva, se puede decir que los artículos que integran esta obra colectiva, cuya riqueza conceptual en forma alguna se encuentra reflejada en esta breve reseña, constituyen un aporte muy importante para lograr que el Consejo de la Magistratura de la Nación cumpla efectivamente con el mandato constitucional de lograr una Justicia más democrática, más idónea y más independiente. Solo se necesita la voluntad política para lograrlo.

Notas

* Hernán Gullco es Presidente de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC).

[1] “El Consejo y la formación Judicial: reporte y valoración de la Escuela Judicial de la Nación”.

[2] “La perspectiva de género en el proceso de selección de jueces y juezas del Consejo de la Magistratura de la Nación”.

[3] “La (im)posible consolidación del Consejo de la Magistratura en Argentina”.

[4] Ver, en tal sentido, los casos “Rizzo” (Fallos: 336:760, 2013) y “Colegio de Abogados de la Capital” (Fallos: 344:3636, 2021).

[5] “La transparencia en el Consejo de la Magistratura. Luces y sombras en el cumplimiento de la ley 27.275”.

[6] “Los *candidatos naturales*: un eufemismo para referirse a la *familia judicial*. Apuntes para el estudio de los concursos organizados por el Consejo de la Magistratura de la Nación”.

[7] “Algoritmos judiciales, un nuevo velo de la justicia”.



**El Consejo y la
formación Judicial:
reporte y valoración
de la Escuela
Judicial de la Nación**

ADC



Por **Gustavo Arballo***

+ info



A B S T R A C T

El presente trabajo se enfoca en la labor “formativa” del Consejo de la Magistratura a la luz del órgano específico instituido para ello: la Escuela Judicial de la Nación. Se buscará describir y valorar su estructura, sus objetivos, su oferta curricular, sus paradigmas y presupuestos de formación, y poner en contexto su trayectoria en la práctica formativa. El panorama concluye con un balance de sus aspectos positivos y problemáticos, subrayando la importancia que presenta la Escuela (no proporcionada a la atención que recibe) así como una posible agenda de ajustes y trayectorias de evolución posibles.

P A L A B R A S C L A V E

Formación Judicial ×

Escuelas Judiciales ×

Consejo de la Magistratura argentino ×

Poder Judicial ×



Introducción: La EJM y su encuadre institucional

La Escuela Judicial de la Nación (en adelante, EJM) tuvo, como el Consejo de la Magistratura, un comienzo diferido. En la línea temporal vemos que luego de la creación del Consejo en la Constitución de 1994, la primera ley que lo organizó (Ley 24.937) fue sancionada en diciembre de 1997. El Consejo comenzó a funcionar a principios de 1998, pero la Escuela Judicial prevista en dicha ley sólo comenzaría sus actividades más de tres años después, en septiembre de 2001.

Esta génesis importa para marcar un dato que condiciona y encuadra a la EJM. En primer lugar, porque con ello carece de autonomía (lo que podría haber sido una opción institucional), quedando sujeta al órgano constitucional que administra el Poder Judicial. En segundo lugar, porque se trata de un órgano multiestamentario, lo que le da una apertura mayor a la que existe en institutos formativos que operan bajo la órbita del Poder Judicial o de sus cúpulas (Superiores Tribunales, titulares de Ministerios Públicos).

¿Se trata de una opción que debe ser revisada? No hay razones para creerlo así. Por el contrario, partimos del presupuesto de creer que esta decisión asumía una fuerte sinergia entre los



El Consejo y la formación Judicial: reporte y valoración de la Escuela Judicial de la Nación

cometidos de “Selección” y “Escuela” (así se llama, en definitiva, la Comisión específica del Consejo) con la secuencia de formación especializada-perfeccionamiento-selección “meritocrática”.

Pensarla como Integrada al Consejo implica también una oportunidad para generar políticas públicas y optimización continua apuntaladas por los cursos y experiencias de la Escuela Judicial.

Para apreciarlo nos interesará -a falta de un análisis exhaustivo y completo que excedería el marco de este aporte- hacer un breve repaso de su estructura, su oferta curricular, su evolución y sus perspectivas a futuro: lo hecho y lo pendiente. Con ello además queremos visibilizar y poner en valor un organismo poco reconocido, lo que es síntoma y a la vez parte del problema.

La estructura de la EJM

La EJM tiene en su conducción dos autoridades políticas que son del propio Consejo: la Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial y el Plenario del Consejo de la Magistratura (éste último es el que tiene las atribuciones generales para organizar el funcionamiento de la institución, dictar su reglamento, aprobar su programa de estudios y establecer el valor de los cursos para los concursos públicos para la designación de magistrados y magistradas del Poder Judicial de la Nación, según el art. 7 inc. 11 de la Ley 24.937).



El Consejo y la formación Judicial: reporte y valoración de la Escuela Judicial de la Nación

El reglamento de la EJM está dado por la Resolución CM N° 237/2001 y sus modificatorias (en adelante, REJM), que en la estructura propia de la Escuela detalla tres autoridades académicas: el Director o Directora Académica, el Secretario o Secretaria Académica y el Consejo Académico.¹

Con respecto al Director o Directora Académica se prevé su designación por concurso público, en el que “se evaluará el plan de trabajo relativo a la capacitación judicial en materia jurisdiccional y organizacional, así como a la gestión administrativa”, y una designación por cuatro años, prorrogables por períodos iguales sin necesidad de nuevo concurso, si a criterio del Plenario del Consejo cumpliera satisfactoriamente su misión.

Las funciones del Director o Directora lo ubican como una suerte de “Decano o Decana” a pequeña escala, con potestades para la gestión académica y administrativa, pero con necesidad de acuerdo de los cuerpos colegiados para las decisiones relevantes: debe proponer al Consejo Académico el plan anual de actividades y elevar la nómina y designación de profesores de la Escuela para que -previo dictamen- sea luego aprobada por el Plenario del Consejo. También es propositiva su incumbencia en cuanto a la estructura administrativa y el presupuesto necesario para el funcionamiento de la Escuela Judicial, los que debe elevar para aprobación de la Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial.²



El Consejo y la formación Judicial: reporte y valoración de la Escuela Judicial de la Nación

La figura más relacionada al Director o Directora es la del Secretario o Secretaria Académica, quien debe suscribir conjuntamente con aquellos actos y decisiones oficiales de la Escuela Judicial y que tiene incumbencias administrativas y de coordinación de las actividades.³

El Consejo Académico tiene prevista una composición multiestamental: tres magistrados o magistradas, tres abogados o abogadas, dos legisladores o legisladoras y cuatro profesores o profesoras universitarias⁴. Completando su integración, que asciende entonces a 13 miembros, este Consejo es presidido por un juez o jueza de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, designado por el Presidente o Presidenta de ese Tribunal.

El quórum para sesionar es de más de la mitad de sus miembros y para tomar decisiones se requiere el voto afirmativo de, al menos, siete de sus integrantes. Estos se eligen por un término de cuatro años, prorrogable por una sola vez por un período similar, y ejercen sus funciones con carácter ad honorem.

El reglamento también prevé la creación de “delegaciones” zonales, las que han ido instituyéndose progresivamente. Según el art. 17 del REJN, estas delegaciones tienen como cometido “coordinar las actividades académicas que se desarrollen en la jurisdicción” y pueden “proponer a la Dirección la implementación



El Consejo y la formación Judicial: reporte y valoración de la Escuela Judicial de la Nación

de cursos específicos de interés para los magistrados y magistradas, funcionarios y funcionarias, y empleados y empleadas de cada distrito, como así también los que los foros profesionales del lugar propicien en igual sentido”.

La nómina, en orden cronológico, deberá enumerar las sedes de Santa Fe y La Plata (creadas en 2003), San Martín, San Miguel de Tucumán, Salta, Mendoza, General Roca, Comodoro Rivadavia y Córdoba (2004), y las de Mar del Plata (2007), Bahía Blanca (2008), Corrientes (2009), Formosa y Posadas (2010). En función de ello, la Provincia de Buenos Aires cuenta con cuatro sedes y existen delegaciones en otras diez provincias (Santa Fe, Tucumán, Salta, Mendoza, Río Negro, Chubut, Córdoba, Corrientes, Formosa y Misiones). Quedan entonces doce provincias que no tienen delegación permanente. Y aunque existe una vinculación ocasional, no se observa una articulación robusta entre la EJM y las instituciones análogas de poderes judiciales provinciales, cuyo análisis excede este texto, y en las que existe también un amplio camino recorrido.⁵

Se advierte que la Escuela concentra sus actividades en forma primordial en la sede metropolitana, y en ello inciden las obvias razones de escala que derivan de la mayor concentración de aspirantes (dada la permanente oferta de concursos de la Justicia Federal y Nacional con asiento en CABA).



El Consejo y la formación Judicial: reporte y valoración de la Escuela Judicial de la Nación

Y debe decirse que esto se advierte no solo del lado del alumnado, sino también de la “oferta” profesoral, en la que existe un marcado sesgo metropolitano. Ello viene a colación para insistir en la diversidad de perfiles en el personal “formador” (en donde, en lo que resulta una opción atendible, no hay “cátedras permanentes” al modo universitario, sino una apertura a que los interesados en capacitar presenten sus propuestas conforme a pautas pedagógicas y metodológicas que la institución considera y aprueba).

El programa principal en foco: el PROFAMAG

El programa principal o “insignia” de la EJM es el “Programa de Formación de Aspirantes a Magistrados” (en lo sucesivo, PROFAMAG), que se instituyó en 2010 (sus dos primeras promociones culminaron en diciembre de 2011) y que se rige por un reglamento aprobado en 2018.⁶

Se trata -como todas las actividades de la EJM- de un programa gratuito, algo de enorme importancia, pues acota en gran medida la brecha económica de acceso a la formación, y no obligatorio -no es requerido para concursar cargos en el Consejo- en el que pueden inscribirse agentes judiciales, empleados o empleadas judiciales y abogados o abogadas. Se impone a todos ellos el



El Consejo y la formación Judicial: reporte y valoración de la Escuela Judicial de la Nación

requisito de que tengan la antigüedad mínima de título exigible para concursar como Magistrado o Magistrada al momento de la inscripción. Este requisito fue dejado sin efecto entre 2013 y 2018, en el que volvió a aplicarse con el fin de “incorporar ingresantes que cuenten con experiencia mínima para mejor aprovechamiento de los cursos”.

Áreas y módulos. Los contenidos del PROFAMAG se configuran en tres áreas: “Función Judicial”, “Gestión” y “Evaluación”, en las que se insertan los 18 módulos que deben cumplir los alumnos o las alumnas. En la suma de la carga horaria de los módulos que componen cada área se observa que “Función Judicial” ocupa el 38,09%, “Gestión” el 42,85%, y “Evaluación” el 19,04%, mostrándonos una currícula que hace hincapié en lo operativo y no en lo jurídico.

ÁREA FUNCIÓN JUDICIAL		Horas del módulo	Cursos disponibles
Módulo 1	Ética y responsabilidad judicial	14	1
Módulo 2	Lógica jurídica y decisión judicial	21	3
Módulo 3	Técnicas de comunicación y de comunicaciión oral y escrita	14	2
Módulo 4	Medios alternativos de resolución de conflictos	21	2
Módulo 5	Formación interdisciplinaria	21	9
Módulo 6	Actualización jurídica y cuestiones novedosas	21	15
SUBTOTAL DEL ÁREA FUNCIÓN JUDICIAL		112	32



El Consejo y la formación Judicial: reporte y valoración de la Escuela Judicial de la Nación

ÁREA GESTIÓN		Horas del módulo	Cursos disponibles
Módulo 7	Relaciones institucionales	14	3
Módulo 8	Principios de administración	14	2
Módulo 9	Gestión de calidad en el servicio de justicia	21	3
Módulo 10	Tecnologías de procesos de la información	14	2
Módulo 11	El presupuesto público	14	1
Módulo 12	Administración de recursos humanos	21	1
Módulo 13	Psicología de la administración	14	3
Módulo 14	Sociología de las organizaciones	14	1
SUBTOTAL DEL ÁREA GESTIÓN		126	16

ÁREA EVALUACIÓN		Horas del módulo	Cursos disponibles
Módulo 15	Evaluación institucional y de la calidad	18	1
Módulo 16	Estadísticas y probabilidades para el análisis	10	1
Módulo 17	Control de gestión y auditoría	18	1
Módulo 18	Metodología de la investigación	10	1
SUBTOTAL DEL ÁREA EVALUACIÓN		56	4

CUADRO I – Áreas y Módulos del Programa de Formación de Aspirantes a Magistrados y Magistradas de la Escuela Judicial de la Nación (a junio de 2022)

Para aprobar un módulo se requiere tomar alguno de los cursos que la EJM ofrece en convocatorias periódicas -la grilla publicada en 2022 identifica 52 cursos en total. Sin embargo, hay diferente



El Consejo y la formación Judicial: reporte y valoración de la Escuela Judicial de la Nación

disponibilidad de opciones para cada módulo, lo que implica que en algunos casos deberán seguir la única opción disponible (como sucede con los módulos del área de “Evaluación”) y en otros existen (a veces muchas) opciones que permiten que el alumno elija según su preferencia con qué curso certificará el módulo.⁷

El módulo de “Actualización Jurídica y cuestiones novedosas”, que vendría a englobar los cursos dedicados a todas las cuestiones de derecho de fondo y de forma, amerita un enfoque especial. En la oferta curricular vemos que conviven cursos muy específicos (“El delito de trata” o “Recupero de activos”) con otros de mayor generalidad (“Derechos Humanos”). A la vez, aspectos fundamentales tales como el control de constitucionalidad no forman parte de esa oferta.

Este módulo aparece como el único de los dieciocho que estudia “derecho vigente” y ésta sola constatación habla por sí sola, revelando un poco explicable el relegamiento del contenido más propiamente jurídico en el espectro de formación que se adopta. No se advierte mayor énfasis en la profundización de contenidos troncales, lo cual por otro lado sería imposible en función de la exigua carga horaria asignada.

Esperablemente, los cursos de este módulo van a presentarse más como un ocasional *update* que como un *upgrade* de las



El Consejo y la formación Judicial: reporte y valoración de la Escuela Judicial de la Nación

experticias previas que se presuponen existentes en el cursante. Una revisión del PROFAMAG seguramente deberá fortalecer la incidencia en la currícula de competencias técnico-jurídicas y no asumirlas como un “cajón de sastre” para saldar la ambigua categoría de “actualidad y novedad”.⁸ Como observación adicional, el amplio catálogo que presenta (es el módulo que más opciones ofrecería, llegando a 15 cursos, en un número que seguramente se irá ampliando) da otra pauta de que la asignación de horas es escasa para las cuestiones que pretende cubrir este módulo.

Asistencia. La asistencia mínima requerida es establecida al momento de aprobarse cada curso, pero la reglamentación establece que no puede ser en ningún caso menor al 80% de las horas de clase previstas. Siendo este un requisito establecido como insoslayable, implícitamente se veda la posibilidad de “rendir libre” los cursos. En los comentarios al Reglamento se acota que ello “no puede interpretarse como un mero rigorismo formal” sino que “por el contrario, hace a la materialidad de la formación, debido al carácter de la formación por competencias profesionales, que requiere importantes grados de asistencia y participación del alumno”.

Evaluación. Sean virtuales o presenciales, la evaluación de cada curso es siempre escrita. Se realizan en computadoras (con conexión a internet) y se entregan a través del campus



El Consejo y la formación Judicial: reporte y valoración de la Escuela Judicial de la Nación

virtual, pero su elaboración es presencial (en horarios y sedes predeterminadas) y no domiciliaria. Se califican del 1 al 10, por los mismos profesores que imparten los cursos, y la aprobación requiere una nota mínima de 7 puntos (art. 24). No está prevista una instancia de recuperación.

Correlatividad y regularidad en el cursado. La correlatividad prevista no es secuencial sino semiestructurada, para que el alumno o alumna mantenga una progresión equilibrada entre las áreas.⁹

Para mantener la regularidad la reglamentación requiere como condición positiva el aprobar por lo menos cuatro cursos en el ciclo lectivo. Como condiciones negativas se establece la baja del alumno o alumna cuando se verifique su deserción por ausencias en dos cursos en el año calendario, o ante la reprobación de dos cursos en el año calendario o de tres cursos en más de un año calendario.¹⁰

Cupos (y sorteos). Un aspecto insoslayable del sistema es que se caracteriza por la práctica de aplicar cupos “para propender a una modalidad marcadamente participativa, que posibilita una adecuada interacción entre profesores y alumnos”, aplicándose un límite de 25 vacantes desde sus inicios. Es pertinente mencionar que en 2010 se amplió el cupo



El Consejo y la formación Judicial: reporte y valoración de la Escuela Judicial de la Nación

a 30 vacantes y luego se volvió al número inicial invocando que "la experiencia de los docentes indica que dicho número no facilita la adecuada interacción". Como las inscripciones exceden previsiblemente las vacantes disponibles, estas son adjudicadas por sorteo. La solución elegida implica una suerte de imparcialidad en el filtro cuantitativo adoptado, con el efecto colateral de que el acceso a la capacitación (que ya tiene otros condicionantes) queda así "aleatorizado".

Carga horaria. Considerando el total de 18 módulos, el PROFAMAG tiene una carga horaria de 294 horas reloj. Como referencia de comparación, ello representa un 81% del umbral mínimo de 360 horas que la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) requiere para la categoría de "Especialización", el primero de los trayectos formativos que implica título de posgrado.¹¹ En suma, el PROFAMAG podría tener una extensión aproximadamente equiparable a la de un posgrado universitario.

El integrador final. Para enfatizar en esa similitud, el art. 38 de la Resolución 398/2018 introdujo un requisito adicional para obtener el "Certificado de Formación Completa" del PROFAMAG: los o las estudiantes deberían presentar un trabajo integrador escrito consistente en "el análisis y resolución de un caso concreto, en base a las competencias desarrolladas durante el programa,



El Consejo y la formación Judicial: reporte y valoración de la Escuela Judicial de la Nación

demostrando habilidad para utilizar las herramientas incorporadas”, que luego sería defendido oralmente ante una comisión integrada por tres profesores designados por la Dirección Académica.

Valoración del PROFAMAG: luces y sombras

El primer dato positivo -y muy destacable en función de la complejidad administrativa, financiera y organizativa que ello representa- es el de destacar que el PROFAMAG se ha mantenido en el tiempo y que los cursos se programan y ejecutan en forma continua, en muchas jurisdicciones: en los primeros cinco años se habían completado 18 promociones en la sede central, y 20 en las delegaciones del interior.¹²

Diez años después, a octubre de 2021, las diversas cohortes inscriptas al PROFAMAG totalizaban 3715 alumnos o alumnas, de los cuales 1303 (un 35%) habían perdido la regularidad. Así, el porcentaje de deserción plena no aparece irrazonable en función de la extensión del programa, el hecho de que los o las estudiantes no tienen posibilidad de dedicarse en exclusividad al estudio, y que muchos de ellos tienen complicaciones subjetivas y objetivas para seguir la logística de las clases por razones de distancia y por compromisos y exigencias de la profesión o



El Consejo y la formación Judicial: reporte y valoración de la Escuela Judicial de la Nación

cargo que desempeñan. Además, suele comprobarse que los programas que operan bajo condición de gratuidad –condición que ya hemos valorado positivamente- suelen tener a la vez una mayor tasa de inscriptos y una mayor tasa de deserción.

Una apreciación menos favorable se observa en relación al porcentaje de conclusión del Programa, que resultaba del 23% (852 alumnos y alumnas habían cumplido con los 18 módulos requeridos). En una situación intermedia se encontraba el 42% del alumnado, porción que representan los 2412 alumnos y alumnas en condición de regulares. Esta información puntual surge de la Resolución 405/2021 de la Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial, en la que precisamente se tomó nota de la gran cantidad de estudiantes que no cumplían la regularidad y se les concedió la posibilidad de pedir un plazo de 30 días para pedir la reincorporación.

A su vez, la Resolución 406/2021 tomó nota de la gran cantidad de alumnos y alumnas que debían completar el trabajo integrador (1560 sobre el total de 2412 estudiantes regulares, es decir un 64% del alumnado en esa condición), y significativamente advertía que esta exigencia “no ha sido reglamentada y por tanto implementada. Es decir que, habiendo pasado tres años desde la sanción de la Resolución 398/2018, la Escuela Judicial no ha efectuado ninguna evaluación integradora”, reconociendo que “la



El Consejo y la formación Judicial: reporte y valoración de la Escuela Judicial de la Nación

Escuela Judicial desde la sanción de la mentada norma no ha exigido ni cumplido su propia disposición”. Esta decisión puede tener una lógica de facilitar el “egreso” y evitar una cascada de integradores a evaluar, pero al precio de soslayar una exigencia que venía a fortalecer el Programa. Y también, por supuesto, es reveladora de una inconsistencia importante de la que la EJM se hacía cargo tres años después.

La incidencia de la EJM en la formación: distancia entre estímulo y realidad

El sistema procura estimular a los cursantes otorgando un fuerte peso en el rubro académico a la formación completa del PROFAMAG, que otorga ocho puntos (sobre diez) del rubro posgrados (del total de 10), y también valora los trayectos parciales conforme a una escala progresiva.

No obstante este incentivo, cuya incidencia aparece discutible (por la sobrevaloración con respecto a trayectos académicos equivalentes o superiores) un estudio de la ADC encontraba que en 17 concursos analizados sólo el 17,34% de los postulantes acreditó formación total o parcial en la escuela judicial del Consejo de la Magistratura de la Nación.¹³



El Consejo y la formación Judicial: reporte y valoración de la Escuela Judicial de la Nación

Una masa crítica esperable debería mostrar -en el recorrido histórico- a al menos en un 50% de los postulantes con algún paso por la EJM, de modo que se advierte un amplio trecho con la incidencia observada.¹⁴

Lo dicho en este apartado debe complementarse con la constatación de que no existe una consistente evaluación del impacto de la capacitación en la organización, que repasaremos siguiendo el modelo de cuatro niveles de Donald Kirkpatrick.¹⁵ El primero es el de la “reacción”, para saber si los destinatarios encontraron satisfactoria la modalidad, materiales, contenidos, etc. El segundo es el de “aprendizaje”, sustanciado a través de exámenes o actividades prácticas para verificar la aprehensión de lo impartido. Estos dos niveles sí aparecen plausiblemente satisfechos en las prácticas de la EJM, a través de encuestas y evaluaciones.

No es el caso con relación a un tercer nivel, el del “comportamiento”, consistente en saber si los “alumnos” o “alumnas” aplican lo aprendido, lo que requeriría hacer un seguimiento observacional de evidencias de traslado de lo enseñado a la práctica; ni con el nivel cuarto de “resultados”, que busca determinar en qué grado y alcance el proceso de aprendizaje ha mejorado efectivamente los resultados o la performance de la organización. Cabe advertir que la EJM



El Consejo y la formación Judicial: reporte y valoración de la Escuela Judicial de la Nación

Argentina no está sola en esta falencia, ya que un estudio que relevaba el panorama latinoamericano en 2017 sobre la materia, de Leonel González y Jeremy Cooper, reportaba que prácticamente no existían escuelas o institutos que tuvieran evaluaciones de tercer o cuarto nivel.¹⁶

En este punto también cabe advertir que

las capacitaciones no pueden pensarse aisladamente del entorno, ni imaginarse como una panacea redentora de defectos estructurales del sistema.

En una evaluación también transversal, Inés Marensi describe factores comunes a diferentes experiencias de implementación, signada por el “optimismo pedagógico” según la cual la capacitación sería la clave de acceso a la solución de los complejos problemas de la justicia, con una idea simplista de que sus deficiencias profundas podrían ser abordadas a través de la formación.¹⁷

Un balance mixturado

Es dable resaltar que aún con sus vicisitudes -en parte atribuibles y derivadas de las que a su turno ha experimentado su órgano “matriz”, el Consejo,- la EJM sostuvo una muy importante



El Consejo y la formación Judicial: reporte y valoración de la Escuela Judicial de la Nación

actividad en forma continua desde su institución. Ello se refleja: a) en el número de cursos y cursantes; b) en la vocación por conseguir la equidad geográfica en sus coberturas, así como una amplitud temática en los temas y cursos; c) en la idea rectora recurrente de propender a la capacitación “situada” en la función, y no a una académica o abstractamente teórica; y d) en la constante preocupación por mantener un discurso “competencial” y no “contenidista” como estructurante de su enfoque pedagógico. Estos cuatro factores (continuidad y actividad, vocación de amplitud, conciencia de la especificidad formativa, atención a la metodología) marcan cimientos clave que sería insensato no valorar positivamente.

Adicionalmente, en la etapa más reciente de la EJM se observa una cierta apertura a la incorporación de nuevos contenidos por fuera del PROFAMAG como cursos puntuales. Entre ellos se advierte atención a la capacitación ante reformas legislativas como los nuevos Código Procesal Federal o Código Civil y Comercial, así como la inclusión entre sus objetivos a la capacitación en temática de género y violencia contra las mujeres en el marco de la Ley 27.499 (Ley Micaela) (art. 1º inc c REJM).

A la vez, está la certeza de que con ello no alcanza. La EJM no ha realizado sostenidamente “actividades de investigación relacionadas con el Derecho y la actividad judicial” (art. 1º, inc.



El Consejo y la formación Judicial: reporte y valoración de la Escuela Judicial de la Nación

i, REJN) ni ha avanzado en la “promoción de actividades de difusión a la comunidad de temas de interés social vinculados al sistema judicial” (idem, inc. j). Sus ideales de promover una “reforma cultural” y “la conciencia de la responsabilidad ética judicial” (idem, incs. d y f, respectivamente) aparecen dispersos, asistemáticos y confinados a la cursificación, revelando vestigiales continuidades de un obsoleto modelo áulico más allá de un discurso formativo transformador y una fuerte impronta “tecnocrática” en la gestión pedagógica y la selección curricular.

Comenzamos estas notas afirmando que

la EJM es un espacio que tiene un amplio potencial. Lo tiene tanto en el sentido primigenio “formador”, como en un sentido proactivo, “transformador”. En este sentido, el cambio de paradigma nos mostraría no a una escuela meramente “enseñante”, sino a una que, proactivamente, pueda funcionar también como punto de sistematización, revisión y optimización de prácticas.

Resulta para ello especialmente ideal el punto de anclaje institucional que nos ubica a la Escuela como parte del Consejo, pero esto no funcionará en tal sentido si sigue pensando a la Escuela como una suerte de factoría de cursos y certificados. En este aspecto, Marensi ha señalado críticamente la dominancia



El Consejo y la formación Judicial: reporte y valoración de la Escuela Judicial de la Nación

del “curso” como oferta preponderante y ha propuesto vías complementarias que trasciendan el modelo tradicional de “transmisión de conocimientos”. Así señala, por ejemplo, “la producción y circulación de trabajos, la sistematización de actividades de investigación referidas a la propia práctica, la organización de “ateneos” destinados al análisis y discusión de casos. Propuestas que, en definitiva, intentan romper desde adentro con una cultura del aislamiento y del secreto”.¹⁸

Una conclusión: poner en valor la EJM -y repensarla-

En la literatura producida a propósito del Consejo de la Magistratura existe una lógica atención a sus funciones selectiva, disciplinaria y administrativa. La puerta de entrada a la judicatura, sus eventuales exclusiones y el manejo de estructuras, organigramas y fondos reciben la atención hegemónica, llegando a perderse de vista el enorme potencial y el rol posible de la Escuela Judicial. Como dicen Nancy Cardinaux y Laura Clérico, que escribieron valiosos trabajos referentes a distintas etapas de la EJM, “llama la atención que ni los gobiernos ni las oposiciones ni las asociaciones profesionales ni los integrantes del Poder Judicial ni los diversos sectores de las organizaciones no gubernamentales hayan incluido en la discusión a la



El Consejo y la formación Judicial: reporte y valoración de la Escuela Judicial de la Nación

Escuela Judicial o a los modelos de formación de jueces” . Esta desatención por la Escuela se mantuvo ciertamente constante en las iniciativas y debates recientes a propósito de proyectos de reforma a la Ley del Consejo de la Magistratura.

Pero, incluso sin reforma legal, una Escuela Judicial puede apuntalar políticas públicas y tiene -debería tener- mucho más para ofrecer que una suerte de “semillero” de (buenos) “aspirantes”:

en esa lógica, además de los posibles ajustes “curriculares”, puede impulsar y consolidar avances no solo en la formación conceptual y práctica que tengan los operadores o las operadoras a título individual, sino en la gestión y calidad del servicio de justicia como sistema.



El Consejo y la formación Judicial: reporte y valoración de la Escuela Judicial de la Nación

Notas

[1] La resolución puede consultarse en la web en <https://escuelajudicial.pjn.gov.ar/wp-content/uploads/2021/07/Reglamento-Escuela-Judicial-2.pdf>

[2] Art. 8 REJN.

[3] Arts. 9 y 11 REJN.

[4] Estos consejeros son propuestos por los estamentos y su nominación debe ser dispuesta por el Plenario del Consejo de la Magistratura, previo dictamen de la Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial. Conforme al REJN, los magistrados y magistradas son propuestos por la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional, los abogados y abogadas son propuestos por la Federación Argentina de Colegios de Abogados (dos miembros) y por el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal (un miembro), los dos legisladores son propuestos uno por el Senado y otro por la Cámara de Diputados) y cuatro profesores universitarios (dos de derecho público y dos de derecho privado).

[5] Véase, al respecto, el trabajo de Alejandra Barrionuevo, La capacitación judicial en las provincias argentinas: mística, desafíos y horizontes posibles, La Ley, suplemento de Gestión Judicial, octubre 2020, pp. 1-5.

[6] Resolución 398/18 de la Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial. Cf. <https://escuelajudicial.pjn.gov.ar/wp-content/uploads/2021/07/Reglamento-interno-del-PROFAMAG.pdf>

[7] Captura disponible en la URL. <https://escuelajudicial.pjn.gov.ar/wp-content/uploads/2022/06/Programa-PROFAMAG.pdf>

[8] La lista completa de cursos puede consultarse en <https://escuelajudicial.pjn.gov.ar/wp-content/uploads/2021/10/Programa-PROFAMAG.pdf>

[9] Así, puede iniciar el cursado de los módulos por cualquiera de las tres áreas, pero para acceder al cursado de otra área debe haber completado al menos dos módulos del área precedente. Además, si un alumno o alumna cursó dos módulos de un área no puede cursar un tercer módulo de la misma área si antes no cursa dos módulos de cada una de las otras áreas. Cf. Artículo 35, inc. C.2 del Reglamento de Concursos Públicos de Oposición



El Consejo y la formación Judicial: reporte y valoración de la Escuela Judicial de la Nación

y Antecedentes para la designación de magistrados y magistradas del Poder Judicial de la Nación -Resolución 7/14 y sus mod.

[10] Así, Arts. 22 a 24, Res 398/18.

[11] Resolución 160/2011 del Ministerio de Educación de la Nación, punto 3.4.

[12] Consejo de la Magistratura de la Nación, Memoria Anual 2015, p. 86. Se impone aquí mencionar una importante digresión: la inexistencia de una política de publicaciones propias de la EJM, lo que sería insoslayable tanto para el monitoreo y socialización de su tarea, tanto en términos estadísticos como en la difusión de materiales formativos que sirvan de insumo y orientación para no cursantes, como en términos de “transparencia activa” (los datos disponibles se encuentran dispersos en secciones específicas de las “Memorias Anuales” del Consejo de la Magistratura, en donde la información aparece presentada en forma resumida, general, y con diversos e inconsistentes criterios de desglose, así como omisiones).

[13] Asociación por los Derechos Civiles, El problema de la selección de jueces y juezas en la Argentina. Una mirada hacia el interior del Consejo de la Magistratura, octubre 2022, p. 50. Documento disponible en <https://adc.org.ar/wp-content/uploads/2022/10/ADC-El-problema-de-la-seleccion-de-jueces-y-juezas-en-Argentina-1.pdf>.

[14] En parte, ello se debe a otro problema ajeno a la EJM: es sabido que el peso específico de la capacitación habrá de diluirse a partir del cómputo de otros antecedentes (en los que no siempre se observan criterios uniformes) y tornarse insignificante con los cambios que aparecen al orden de mérito “técnico” con posterioridad a las entrevistas, en la etapa final de los concursos de selección.

[15] Cf. Donald L. Kirkpatrick, Evaluating training programs: the four levels, Berrett-Koehler Publishers, 3ra. edición, 2006. Pp. 21-26.

[16] Leonel González - Jeremy Coope, Capacitación Judicial en América Latina. Un estudio sobre las prácticas de las Escuelas Judiciales, CEJA, 2017.

[17] Inés Marensi, “Un nuevo enfoque pedagógico para la Capacitación Judicial en América Latina”, en ¿Crisis en la capacitación judicial? Sistemas Judiciales, nº 1, Inecip y Ceja, 2002, pp. 25-41, en pp. 26-27.

[18] Marensi, op. cit., en p. 31



* **Gustavo Arballo**

Es abogado (Universidad Nacional de La Plata) con posgrados de Especialización en Derecho Público (Universidad Nacional de Córdoba) y Maestría en Magistratura y Derecho Judicial (Universidad Austral). Secretario de Jurisprudencia del Superior Tribunal de Justicia de La Pampa y Secretario Coordinador del Centro de Capacitación Judicial de la Provincia de La Pampa. Profesor Adjunto de Derecho Público Provincial y Municipal y docente de Derecho Constitucional de la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la Universidad Nacional de La Pampa. Docente en cursos de posgrado de la Universidad Nacional del Noreste (UNNE), Universidad Austral, UN Comahue y Universidad Nacional de La Pampa.



**La perspectiva de
género en el proceso
de selección de jueces
y juezas del Consejo
de la Magistratura
de la Nación**

ADC



Por **Florencia Burdeos***

+ info

A B S T R A C T

El presente trabajo tiene como objetivo realizar un análisis de las recientes reformas normativas al proceso de selección de las personas que aspiran a la magistratura nacional y federal, que implicaron la incorporación de la perspectiva de género en las distintas instancias del concurso público de oposición y antecedentes. Además, se propone valorar las propuestas efectuadas para alcanzar la igualdad de género en el acceso a la magistratura a partir de las barreras u obstáculos que aún operan dificultando a las mujeres la obtención de los requisitos o méritos exigidos en comparación con sus pares varones.

P A L A B R A S C L A V E

Perspectiva de género ×

Igualdad de género ×

Capacitación Obligatoria ×

Reglamento de Concursos ×

Cupo Femenino ×

Medidas de acción positiva ×



Introducción

En los últimos años hemos observado que el Consejo de la Magistratura de la Nación (en adelante CMN) ha dictado resoluciones o efectuado reformas a la normativa vigente tendientes a incorporar la perspectiva de género en diversas instancias relativas al proceso de selección de aspirantes a la magistratura nacional y federal. El proceso de incorporación de la perspectiva de género atinente a una de las funciones primordiales del CMN -como lo es la de seleccionar mediante concursos públicos a los y las postulantes a las magistraturas inferiores y emitir propuestas en ternas vinculantes para su nombramiento- se enmarca en uno más amplio de eclosión normativa y reglamentaria -en palabras de Claudia Caputi¹- que implica la reconfiguración del derecho administrativo para poner en ejecución los compromisos asumidos en las normas legales y supraleales de protección de los derechos de las mujeres.²

Las modificaciones que se han consensuado recientemente han tenido también como gran insumo la extensa y profunda labor que en materia de género viene realizando desde su creación la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante OM).³ Esto se evidencia tanto en lo que tiene que ver con la tarea de capacitación y sensibilización en género que viene brindando a quienes se desempeñan dentro de los poderes



La perspectiva de género en el proceso de selección de jueces y juezas del Consejo de la Magistratura de la Nación

judiciales de todo el país, como en la confección de valiosas herramientas estadísticas como los Mapas de Género de la Justicia Argentina y el Registro Nacional de Femicidios.

Sobre esa base, a fines del 2019 se efectuaron importantes cambios en el proceso de selección de los y las aspirantes a la magistratura que se vinculan con los siguientes aspectos que serán el principal objeto de análisis de este trabajo: i) la obligación de acreditar -de manera previa y excluyente para la inscripción en los futuros concursos- haber realizado una capacitación en materia de perspectiva de género, que debe reunir determinados requisitos; ii) la valoración de la formación en género de los y las postulantes en las distintas instancias del proceso de selección y iii) el establecimiento de un cupo femenino en la confección de las ternas de candidatos y candidatas que son elevadas al Poder Ejecutivo.

Al siguiente listado se suman iniciativas recientes como la propuesta de creación de un Registro de Datos de Género en el Proceso de Selección de Magistrados y la de celebrar concursos exclusivamente femeninos en aquellos supuestos en que la composición del fuero y jurisdicción de la vacante a cubrir no alcance un piso mínimo de mujeres.



La incorporación del enfoque de género al proceso de selección de aspirantes a la magistratura nacional

El gran núcleo de reformas que determinó la incorporación del enfoque de género al proceso de selección de aspirantes a la magistratura nacional se dio a fines del 2019. Varias propuestas se habían realizado con anterioridad a esa fecha, pero no llegaron a prosperar.

A iniciativa de las consejeras mujeres⁴ que integraban el CMN ese año -una de las cuales presidía, además, la Comisión de Reglamentación- se celebró ese marzo una “Ronda de exposiciones sobre la participación de la mujer en la integración de ternas de magistrados”. En ella, intervinieron diversas personalidades del ámbito académico, político y judicial, lo cual permitió terminar de delinear los contornos de lo que luego fueron los textos de las Resoluciones 269/2019, 266/2019 y 289/2019 -publicadas en el Boletín Oficial el 9 y 10 de octubre de 2019, respectivamente.

Así, a través de esta normativa se incorporó la capacitación en materia de perspectiva de género como requisito previo y excluyente para la inscripción a futuros concursos. También se determinó la consideración primordial de esta perspectiva como pauta de evaluación de los y las aspirantes a la magistratura en las



La perspectiva de género en el proceso de selección de jueces y juezas del Consejo de la Magistratura de la Nación

distintas etapas del proceso de selección. Por último, se estableció la obligación de citar a entrevista personal a la postulante que siga en el orden de mérito cuando entre los primeros seis lugares no haya ninguna mujer y la de integrar la terna con al menos una mujer siempre que haya obtenido los puntajes reglamentarios mínimos y la entrevista haya sido satisfactoria. Un análisis exhaustivo de las características principales de cada una de estas modificaciones ha sido realizado en trabajos previos a los que cabe remitirse en honor a la brevedad.⁵

No obstante, es importante señalar que la implementación de estos relevantes cambios en materia de género se ha visto diferida en el tiempo por disposición expresa de la propia normativa o por decisiones posteriores del CMN, lo que torna relevante examinar el estado actual de cada una de ellas.

La capacitación en materia de perspectiva de género como requisito de inscripción a los concursos públicos de oposición y antecedentes

La Resolución 269/2019 modificó el artículo 7° del Reglamento de Concursos Públicos de Oposición y Antecedentes para la Designación de Magistrados del Poder Judicial de la Nación (en



La perspectiva de género en el proceso de selección de jueces y juezas del Consejo de la Magistratura de la Nación

adelante “Reglamento de Concursos”), estableciendo la obligación -como paso previo a la inscripción a un concurso y con carácter excluyente- de ingresar la “constancia de capacitación en materia de perspectiva de género dictada por universidades y/o la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia y/o por la Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación”. Asimismo, estableció que la aludida capacitación “no deberá tener una antigüedad de culminación mayor de dos (2) años contados desde el último día publicado como fecha de inscripción en el concurso” y que deberá mantenerse vigente durante su tramitación.

Como se dijo previamente, la presente modificación contenía una “cláusula transitoria” según la cual el requisito recién sería de cumplimiento obligatorio “a partir de 36 meses de su entrada en vigencia”, plazo que se cumplió el pasado 10 de octubre de 2022. La razón del diferimiento se fundó en la necesidad de dar un tiempo prudencial a las entidades autorizadas para ofrecer la capacitación -esto es, la OM de la CSJN, la Escuela Judicial del CMN y las Universidades.

En ese marco, se aprobó a través de la Resolución 51/2020 del CMN el curso “Programa de Capacitación en Materia de Perspectiva de Género”, a fin de dar cumplimiento al requisito obligatorio en cuestión.



La postergación en el tiempo del cumplimiento de esta nueva exigencia permitió que en estos últimos tres años convivieran en el universo de postulantes personas que contaban con la capacitación en perspectiva de género concluida y otras que no la habían realizado.

Este aspecto fue medido en un reciente trabajo de investigación realizado por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), en el que se analizaron los procedimientos de nombramientos de magistrados y magistradas en los tribunales de la Justicia Federal y Nacional, las normas que los rigen y las problemáticas que se suscitan a lo largo del proceso. Para ello, se tomaron como unidades de análisis los últimos concursos finalizados en el CMN y remitidos al Poder Ejecutivo entre 2019 y 2021. Así, se observó que “dentro del universo de 17 concursos seleccionados, del total de los y las postulantes que llegan a la etapa de evaluación de antecedentes (es decir, quienes rinden la prueba de oposición) la cantidad de capacitaciones en perspectiva de género sigue siendo baja, representando apenas el 5,3 %. Dentro de ese total, hubo ocho casos donde no se acreditaron capacitaciones en género, mientras que el caso con mayor cantidad de capacitaciones fue de cuatro sobre 15 postulantes (26,6 %)”⁶

Los bajos porcentajes de postulantes que contaban con capacitaciones en materia de género -antes de que se tornara



La perspectiva de género en el proceso de selección de jueces y juezas del Consejo de la Magistratura de la Nación

operativa la obligatoriedad de este requisito- corroboran la importancia de esta modificación como una forma de garantizar que las personas que sean designadas para el ejercicio de la magistratura cuenten con una formación específica, profunda y continua en materia de perspectiva de género.⁷ Además, el cumplimiento de los 36 meses previstos en la cláusula transitoria motivó que se debatieran cuestiones prácticas atinentes a la acreditación del aludido requisito, que finalmente fueron decididas en una nueva Resolución interpretativa dictada por la Comisión de Selección del CMN.

Así, la Resolución N° 165/2022 estableció pautas objetivas que permiten evaluar si las capacitaciones que los y las postulantes acrediten encuadran en el nuevo requisito. En este sentido, se determinaron cuáles deben ser los objetivos que debe reunir dicha capacitación, el carácter integral que debe poseer y los contenidos mínimos que requiere incluir. También se aclaró en forma expresa que la nueva exigencia “no se satisface con el mero cursado de las capacitaciones obligatorias requeridas por el artículo 1° de la Ley 27.499 (Ley Micaela) a todas las personas que se desempeñen en la función pública”. Además, se incluyó dentro de las formaciones en materia de género que son válidas a los fines de acreditar el requisito a las dictadas por el Ministerio Público Fiscal y la Defensoría General de la Nación, siempre que encuadren en las pautas establecidas.



La perspectiva de género en el proceso de selección de jueces y juezas del Consejo de la Magistratura de la Nación

Finalmente, se estableció la duración mínima que debe contener el programa de capacitación en materia de género, fijándola en 20 horas y los cursos de actualización -para cumplir con la exigencia cuando se encuentre vencida la capacitación original presentada que, como se dijo, no puede tener una antigüedad máxima de culminación mayor a los dos años- que deberán tener una carga de al menos 10 horas, circunstancia que deberá constar expresamente en la certificación.

Según el estudio llevado adelante por la ADC, la demora en la implementación de este requisito se intentó subsanar a través de la formulación de preguntas a la hora de realizar las entrevistas personales, en el marco de la consideración primordial que a partir de las reformas se otorga a la formación en género de los y las aspirantes en las distintas etapas del proceso de selección, lo que se analizará a continuación.

La perspectiva de género como pauta de evaluación de los y las aspirantes a la magistratura en las distintas instancias del proceso de selección

A través de la Resolución 289/2019 se incorporó la evaluación de la temática en género en las distintas fases del procedimiento de



La perspectiva de género en el proceso de selección de jueces y juezas del Consejo de la Magistratura de la Nación

selección de los magistrados y magistradas. Así, en el cómputo de los antecedentes se ponderará de manera especial “la capacitación obtenida en el marco de la Ley 27.499 (Ley Micaela) y los cursos vinculados con la temática de género”, otorgando hasta un máximo de dos puntos -asimilable al puntaje que se asigna, por ejemplo, a la obtención del título de doctor- para quienes acrediten tal especialización.

En la instancia del examen de oposición se exige a las y los integrantes del jurado que al menos uno de los casos a elaborar incorpore temas -vinculados a la competencia material del tribunal- que permitan evaluar la perspectiva de género de las y los postulantes.

Finalmente, en la etapa de las entrevistas personales deberán formularse preguntas que permitan apreciar si las y los postulantes poseen perspectiva de género vinculada al ejercicio del cargo al cual aspiran, así como también se admite que en la audiencia pública se evalúe -junto con la idoneidad, aptitud funcional y vocación democrática- si quienes integran la nómina propuesta poseen un real compromiso con una sociedad igualitaria.

Varios de estos aspectos fueron examinados también en el marco del trabajo de investigación realizado por la ADC, sobre los últimos 17 concursos sustanciados y finalizados en el CMN. Al primero de



La perspectiva de género en el proceso de selección de jueces y juezas del Consejo de la Magistratura de la Nación

ellos nos referimos en el apartado anterior al destacar la escasa cantidad de participantes en los concursos que acreditaron la realización de capacitaciones en perspectiva de género.

A partir de la vigencia del nuevo requisito obligatorio de contar con la aludida capacitación para poder inscribirse a un concurso, el desafío será observar el puntaje que se adjudica por este rubro -el que, como se señaló, puede alcanzar un máximo de dos puntos- dado que todos los aspirantes y todas las aspirantes tendrán concluido -al menos- un curso en la materia, con las características delineadas en la nueva Resolución 165/2022.

En lo que se refiere a la incorporación de la perspectiva de género en la evaluación de los exámenes de oposición, el estudio de la ADC arrojó resultados interesantes. En efecto, se destacó la ausencia de una evaluación del enfoque de género de modo integral y su falta de incorporación en los temarios de examen. Sólo hubo un temario que incluyó como punto de estudio la “violencia de género” y otro que incorporó los “tratados internacionales en materia de derechos de las mujeres”.⁸

Por otro lado, donde sí se advirtió un cabal cumplimiento de la exigencia de ponderar la perspectiva de género de los y las aspirantes fue en el marco de las entrevistas personales -la mayoría de ellas, realizadas con posterioridad a las reformas del



La perspectiva de género en el proceso de selección de jueces y juezas del Consejo de la Magistratura de la Nación

2019- en las que se efectuaron preguntas concretas sobre la aplicación de la perspectiva de género vinculada al cargo para el cual se aspira. Un dato relevante es que estas preguntas fueron formuladas por las consejeras mujeres.⁹

Finalmente, cabe destacar que, en virtud del tiempo que transcurre entre la inscripción al concurso y la instancia final de audiencia pública¹⁰ en la que se aprueban las ternas, varias de las personas propuestas acreditaron en esa oportunidad la realización de capacitaciones en materia de perspectiva de género.

Cupo femenino en la integración de las ternas

La reforma de mayor trascendencia en lo que se refiere a alcanzar la igualdad de género en el acceso a la magistratura nacional y federal es la que estableció un cupo femenino -al menos una mujer- en la integración de las ternas vinculantes que son remitidas al Poder Ejecutivo para completar el complejo mecanismo de designación.

La Resolución 266/2019 modificó, por un lado, el art. 40 del Reglamento de Concursos que establece la obligación de citar a entrevista personal, como mínimo, a quienes hubieren obtenido



La perspectiva de género en el proceso de selección de jueces y juezas del Consejo de la Magistratura de la Nación

los primeros seis lugares en el orden de méritos. La modificación consiste en lo siguiente: cuando entre esos seis primeros lugares no hubiera una mujer, se convocará a entrevista a la mujer que siga en el orden de mérito, siempre que haya obtenido el puntaje reglamentario mínimo. Se modifica también el art. 47, según el cual, para el caso en que se tramite un concurso múltiple se amplía el número de postulantes que deben ser citados a entrevistas personales -como mínimo tres personas más por cargo adicional a cubrir- en el que también deberá incluirse a la mujer que siga en el orden de méritos si no hubiera ninguna entre las personas adicionales que deben ser convocadas. Finalmente, se reforma el art. 44 en cuanto a la composición de la terna, estableciendo la obligación de incorporar al menos una mujer “siempre que la entrevista realizada haya sido satisfactoria”.

La justificación de esta medida se halla en los datos estadísticos que año tras año arroja el Mapa de Género de la Justicia Argentina que elabora la OM de la CSJN desde el 2011, que refleja que las mujeres ocupan el 31% de los cargos de Ministras, Procuradoras Generales o Defensoras Generales, cifra que desciende al 25% cuando se trata del cargo de Camaristas en la Justicia Nacional y Federal.¹¹ Se evidencia también que ese porcentaje ha permanecido invariable en la última década, oscilando entre un 28% y un 31%.



La perspectiva de género en el proceso de selección de jueces y juezas del Consejo de la Magistratura de la Nación

Teniendo en consideración que esta reforma recién comenzó a aplicarse para los concursos que se hayan convocado y sustanciado íntegramente con posterioridad a su entrada en vigencia (en octubre de 2019) -y no para los concursos que ya se encontraban en trámite¹²- todavía es prematuro hacer un análisis significativo acerca de su impacto en el acceso de las mujeres a los cargos judiciales.

No obstante, se advierte la existencia de obstáculos o barreras que aún persisten y tornan de difícil o imposible cumplimiento la exigencia del cupo femenino establecido.

Muchas de esas barreras continúan invisibilizadas bajo la pretendida neutralidad -en cuanto al género- del Reglamento de Concursos, que dificulta advertir que la obtención de los “créditos” o “méritos” que se califican en la evaluación de los antecedentes es más gravosa para las concursantes mujeres que para los concursantes varones. Diversas investigaciones dan cuenta de este fenómeno¹³ y abonan la hipótesis de la “autoexclusión” de las mujeres a la hora de concursar, a causa de las bajas probabilidades percibidas por parte de ellas frente a los candidatos hombres, reconocidos públicamente y altamente calificados. Esta hipótesis se agudiza en las mujeres más jóvenes -entre los 30 y los 45 años- que se inhiben de presentarse a los concursos al calcular las



La perspectiva de género en el proceso de selección de jueces y juezas del Consejo de la Magistratura de la Nación

reducidas posibilidades de éxito en la etapa de mayor demanda doméstica y de crianza.

Aunque todavía no existen datos estadísticos formales del porcentaje de mujeres que se inscribe en los concursos ante el CMN, varios estudios revelan que el número no es muy diferente del de la cantidad de mujeres que acceden a los cargos, esto es, entre un 25% y un 30%. Por ejemplo, el informe elaborado por la ADC que venimos comentando en este trabajo determinó que: a) del total de personas inscriptas (1289), solo 333 fueron mujeres, representando un 25,8% contra un 74,2% de varones; b) el promedio de personas inscriptas que finalmente rinde el examen de oposición es de 44,3%, siendo la cantidad de varones significativamente mayor que la de mujeres, aumentando la brecha de género que se sostiene a medida que el proceso avanza; c) de un total de 346 postulantes convocados y convocadas a entrevista personal, sólo 109 son mujeres (31,50%) y en cinco de los 17 concursos estudiados no fue posible garantizar el piso mínimo de mujeres establecido en la Resolución 266/2019; d) de un total de 195 personas ternadas en los 17 concursos, 126 son hombres, representando las mujeres sólo el 29,62% y con la particularidad de que en uno de ellos, ninguna mujer integró la terna.

La importancia de obtener datos estadísticos sobre esta cuestión fue ponderada de manera especial por algunos consejeros y



La perspectiva de género en el proceso de selección de jueces y juezas del Consejo de la Magistratura de la Nación

consejeras que elevaron una propuesta¹⁴ para la creación de un “Registro de Datos de Género del Proceso de Selección de Magistrados”. Su objetivo es dar visibilidad y transparencia a los datos diferenciados por género (masculino, femenino y otras identidades) respecto de las personas que se inscriben en los concursos, las que se presentan a rendir el examen de oposición, quienes lo aprueban, quienes son convocadas a entrevista personal y finalmente integran la terna. La finalidad de obtener estos datos es extraer indicadores que permitan “evaluar de manera objetiva, sistemática y continua el impacto de las medidas de acción positiva reseñadas”, esto es, las reformas que venimos comentando a lo largo del presente trabajo.

Además, se espera que la visibilización de los datos de género de quienes participan de los procedimientos de selección de cargos de la magistratura se constituya en una herramienta valiosa para “estudiar las causas de la segregación vertical o ‘techo de cristal’ en el ámbito de la Justicia Nacional y Federal”, como así también “la segregación horizontal en diversos fueros y jurisdicciones” y para “evaluar las decisiones de política pública vinculadas al objetivo de lograr equidad de género en el ámbito judicial, tanto las adoptadas en el pasado, como las que se adopten en el futuro”.

La información que se relevó hasta el momento permitió corroborar que del total de las personas inscriptas a todos los



La perspectiva de género en el proceso de selección de jueces y juezas del Consejo de la Magistratura de la Nación

concursos que se encuentran en trámite ante el CMN, el 73% son hombres y el 27% son mujeres, cifras que se reproducen sustancialmente en las distintas etapas del proceso de selección.

Se advierte así que el reducido porcentaje de mujeres que participa y supera las diversas instancias del proceso de selección dificulta el cumplimiento del cupo femenino en la integración de la terna, circunstancia que invita a pensar estrategias tendientes a incentivar a las mujeres a inscribirse en los concursos.

Algunas propuestas se han elaborado en este sentido¹⁵, entre las que podemos enunciar las modificaciones efectuadas en la asignación de puntajes, reduciendo los créditos para la valoración de antecedentes y manteniendo el puntaje de los exámenes de oposición¹⁶; la asignación de puntajes adicionales en la calificación de los antecedentes durante el período en que las candidatas mujeres se dedicaron a las tareas de cuidado¹⁷; y el establecimiento de un piso mínimo de mujeres en la inscripción a los concursos¹⁸, entre otras.

Dentro de este universo, consideramos como la iniciativa más atractiva y eficaz -en cuanto a la consecución del fin perseguido- la que prevé la posibilidad de tramitar concursos dirigidos exclusivamente al universo femenino¹⁹. Esta²⁰ prevé



La perspectiva de género en el proceso de selección de jueces y juezas del Consejo de la Magistratura de la Nación

que, de manera previa a la convocatoria a concurso, se analice el porcentaje de jueces y juezas del fuero y jurisdicción a la que pertenece la vacante y que, cuando del resultado de dicho estudio se determine que el porcentaje de mujeres juezas es inferior al 30% o al 40%, la convocatoria se destine exclusivamente a mujeres para equilibrar dicha situación. Además, prevé que, en el caso de cobertura de cargos de camarista federal o nacional, el análisis porcentual se realice sobre la integración del tribunal colegiado cuya vacante se cubre.

Esta herramienta ha demostrado ser eficaz en México²¹, país en el que se implementó recientemente permitiendo que se designaran en un mismo concurso 87 Juezas de Distrito, nombrándose en la última administración 226 juezas federales -cifra que constituye el 51% de las mujeres designadas de 1995 a la fecha- y que se alcanzara el 40% de mujeres en los cargos de titulares de Juzgados de Distrito, encontrándose muy cerca de conseguir la paridad.²²

En Argentina seguimos de cerca la instrumentación de esta iniciativa en el ámbito universitario, en el que el Departamento de Matemática de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la UBA convocó a un concurso para cubrir un cargo de profesora adjunta con dedicación exclusiva, medida que se adoptó sobre la base de que menos del 24% del total de profesores y profesoras del citado Departamento son mujeres.²³



La perspectiva de género en el proceso de selección de jueces y juezas del Consejo de la Magistratura de la Nación

La convocatoria de un concurso exclusivamente femenino también permitiría garantizar la designación de magistradas mujeres, en tanto -aún cuando se cumpla el cupo femenino de una mujer por terna- el nombramiento de jueces y juezas en nuestro país constituye un acto complejo²⁴ en el que intervienen diversos órganos estatales y en el que resultaría válida la elección de un candidato varón frente a la candidata mujer propuesta. De este modo, la única manera posible de hacer que el Poder Ejecutivo Nacional nombre a una mujer en una vacante sería justamente que reciba una terna totalmente integrada por mujeres.

Comentarios finales

La implementación de medidas de acción positiva para garantizar la igualdad de género en el marco del proceso de selección de magistrados y magistradas en el fuero nacional y federal, como las que aquí comentamos, ha representado, sin dudas, un avance.

El impacto de estas medidas aún no ha podido ser medido de manera sustancial en tanto, como se desarrolló a lo largo de este trabajo, su puesta en funcionamiento es aún muy reciente. Ello es así en tanto la obligatoriedad de la capacitación en perspectiva de género recién se tornó operativa en octubre



La perspectiva de género en el proceso de selección de jueces y juezas del Consejo de la Magistratura de la Nación

de 2022. Por un lado, en virtud de la cláusula transitoria de 36 meses dispuesta para conceder un tiempo prudencial a las instituciones que debían ofrecerla para diseñar su programa y a las personas aspirantes para completarla. Y por el otro, la exigencia de convocar a mujeres a entrevista personal e incluir -al menos- a una de ellas en la terna recién se instrumentó en los concursos íntegramente sustanciados después de octubre de 2019, atento el criterio adoptado por el propio CMN y ratificado judicialmente de no variar la reglamentación vigente al momento de la apertura de los concursos.

No obstante, se advierte un auspicioso interés en realizar un seguimiento, estudio y perfeccionamiento de las medidas adoptadas en cumplimiento del compromiso internacional asumido por nuestro país -a partir de la suscripción y otorgamiento de jerarquía constitucional de la Convención sobre Eliminación de todas la Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)²⁵-, que nos exige que aquéllas sean adecuadas para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer, incluso a través de acciones positivas temporales encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer (art. 4).

Se evidencia ese interés, por ejemplo, en la iniciativa de crear de un Registro de Datos de Género y Procedencia Profesional en el



La perspectiva de género en el proceso de selección de jueces y juezas del Consejo de la Magistratura de la Nación

Procedimiento de Selección de Magistrados/as como herramienta tendiente a evaluar las medidas de acción positiva adoptadas a fines del 2019 y las que deberán implementarse a futuro para alcanzar el tan anhelado objetivo de la equidad de género en el ámbito judicial.

También se observa como alentadora la creciente cantidad de propuestas de reformas al Reglamento de Concursos, superadoras de las que ya fueron aprobadas oportunamente y que contemplan, incluso, la posibilidad de sustanciar concursos íntegramente destinados a las mujeres, como una forma de acortar la brecha de género en aquellos fueros y jurisdicciones en donde hay una hipersegregación o subrepresentación femenina.

Sin embargo, consideramos necesario reiterar en cada oportunidad posible la necesidad de que se implementen políticas con perspectiva de género más amplias y transversales -que exceden por supuesto el acotado universo de los procesos de selección ante el CMN- a fin de eliminar las desigualdades de oportunidades entre hombres y mujeres y permitir la distribución de los recursos materiales y simbólicos con el fin de superar la estereotipación de roles diferenciados en cuanto al género²⁶



La perspectiva de género en el proceso de selección de jueces y juezas del Consejo de la Magistratura de la Nación

que aún persisten en nuestra sociedad y que aminoran la capacidad de las mujeres para su desempeño en funciones de responsabilidad, entre las que se encuentra el acceso a los cargos públicos y, en particular, a la magistratura.



La perspectiva de género en el proceso de selección de jueces y juezas del Consejo de la Magistratura de la Nación

Notas

[1] Ver CAPUTI, Ma. Claudia, “Reglamentos administrativos y derechos de las mujeres”, ediciones RAP, Buenos Aires, 2021, pp. 36 a 67.

[2] Nos referimos particularmente a los artículos 16, 37 y 75, incisos 19 y 23, de la Constitución Nacional; arts. 2, 4 y 5 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; el art. 8 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; la Resolución A/RES/66/130 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 19/12/2011, punto 9; la Ley 26.486, art. 7 y la Ley 27.499, entre otras.

[3] Se puede acceder a todas las actividades, documentos de interés y tareas de investigación y capacitación que realiza la Oficina de la Mujer en el siguiente enlace: <https://www.csjn.gov.ar/om/>

[4] Las propuestas de reforma partieron de las entonces consejeras Graciela Camaño, Marina Sánchez Herrero e Inés Brizuela y Doria.

[5] Ver BURDEOS, Florencia, “Hacia la igualdad de género en el acceso a la magistratura. Recientes reformas al Reglamento de Concursos Públicos de Oposición y Antecedentes para la Designación de Magistrados”, La Ley, 2019-F, 1103; BURDEOS, Florencia, “Políticas sensibles al género para alcanzar la igualdad en los cargos jerárquicos del Poder Judicial de la Nación”, Revista Argentina de Derecho Electoral, Número 3, mayo 2021, cita online: IJ-MCLIV-843.

[6] Ver informe de la ADC titulado “El problema de la selección de jueces y juezas en Argentina. Una mirada hacia el interior del Consejo de la Magistratura”, publicado en el mes de octubre de 2022, disponible en: <https://adc.org.ar/informes/el-problema-de-la-seleccion-de-jueces-y-juezas-en-argentina/>

[7] En este sentido, no es posible soslayar los recientes procesos de sanción o remoción a los que se han visto sometidos magistrados de diversas jurisdicciones del país por mal desempeño en sus funciones, a partir de sus expresiones misóginas, su falta de perspectiva de género o situaciones de acoso y/o maltrato laboral entre los que podemos mencionar la Resolución del Jurado de Enjuiciamiento en el expediente 59 J, “Terán Santiago s/Jurado de Enjuici-



La perspectiva de género en el proceso de selección de jueces y juezas del Consejo de la Magistratura de la Nación

amiento”, sentencia del 08/01/2021; el Veredicto del Tribunal de Enjuiciamiento del Ministerio Público Fiscal de la Nación en el expediente TE 2/20 “Castro, Julio César -Fiscal General a cargo de la Fiscalía General n° 13 ante los Tribunales Orales en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal s/convocatoria del Tribunal de Enjuiciamiento”, resolución del 05/05/2021 y la Resolución SJ 510-19, del Jurado de Enjuiciamiento de la Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires en la causa “Gómez Urso, Juan Facundo y Viñas, Pablo; Jueces del Tribunal Oral en lo Criminal n° 1 de Mar del Plata s/Donda Pérez, Victoria; Del Ponti, Lucila; Ferreyra Araceli; Cerruti, Gabriela; Del Pla, Romina; Moyano, Juan F. -Denuncia y sus acumulados”, resolución del 03/12/2021.

Tampoco es posible desatender que el Máximo Tribunal de nuestro país ha advertido diversas deficiencias tales como la valoración sesgada de la prueba, los dogmatismos, los estereotipos, el abuso del beneficio de la duda, la prescindencia de estándares internacionales sobre cómo encarar la debida diligencia, supuestos todos -en definitiva- que evidencian una falta de perspectiva de derechos humanos y de género en base a la cual dejó sin efecto sentencias por aplicación de la doctrina de la arbitrariedad (ver al respecto CAPUTI, Claudia, “Jurisprudencia reciente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en materia de violencia de género – Comentario al fallo ‘Rivero’ y su contexto”, en Revista (digital) “Ab – Revista de Abogacía”, de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de José C. Paz, Año VI, Volumen N° 11 (Noviembre 2022), págs. 9 a 24, disponible en: <https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/ab/issue/view/74/Ab-11>).

[8] Informe ADC citado en la nota 6, p. 45/46.

[9] Informe ADC citado en la nota 6, p. 54.

[10] Es habitual que en el marco de la audiencia pública se pregunte a las personas que son propuestas para integrar la terna si tienen nuevos antecedentes o datos de interés para agregar. Debe tenerse en cuenta que, en función de lo que establece el art. 15 del Reglamento de Concursos, sólo se ponderan los antecedentes que cada postulante incorpora a su legajo en forma previa al cierre de la inscripción al concurso. No obstante, dado el extenso período que muchas veces transcurre entre la inscripción y la aprobación de las ternas (estimado en el estudio realizado por la ADC en un promedio de 26,5 meses)



La perspectiva de género en el proceso de selección de jueces y juezas del Consejo de la Magistratura de la Nación

parece atinado permitir a las personas que son evaluadas para integrar la nómina vinculante que se eleva al Poder Ejecutivo que realicen un racconto de cómo evolucionaron sus antecedentes durante ese intervalo.

[11] Ver el último mapa de género disponible del año 2021 en: <https://om.csjn.gob.ar/consultaTalleresWeb/public/documentoConsulta/verDocumentoById?id-Documento=111>

[12] Cabe recordar que, en este punto, diferentes ONGs -como ACIJ, ADC, ABOFEM y ELA- iniciaron una acción de amparo colectivo para que se garantice el cupo de género en las ternas de los concursos, que fue rechazado en primera instancia y confirmado por la Sala II, de la Cámara Contencioso Administrativo Federal, con voto de los jueces Márquez y López Castiñeira, sentencia del 22/02/2022. En la sentencia de primera instancia, la magistrada interviniente, doctora Rita Ailán, tuvo en consideración la nota del 12/02/2021 en la que el CMN contestó el reclamo formulado por las entidades actoras, según la cual los términos de la convocatoria a un concurso público para cubrir una vacante resultaban ser la ley del procedimiento a la cual debían ajustarse tanto los y las postulantes como las autoridades públicas que lo impulsaban, de lo que se seguía la imposibilidad de variar las pautas del concurso una vez iniciado; esta circunstancia permitía dar suficiente fundamento al hecho de que las ternas que fueron aprobadas en los procesos de selección -objetadas en el marco de la acción- habían sido elaboradas sobre la base de la reglamentación anterior.

[13] Pueden consultarse los diversos trabajos de investigación empírica citados en el artículo BURDEOS, Florencia, “Hacia la igualdad de género en el acceso a la magistratura. Recientes reformas al Reglamento de Concursos Públicos de Oposición y Antecedentes para la Designación de Magistrados”, La Ley, 2019-F, 1103

[14] La propuesta elaborada por los/as consejeros/as Molea, Tolosa y Vázquez tramita bajo el n° de expediente AAD 97/2022 y fue puesta a consideración en la reunión de Comisión de Selección celebrada el 18/08/2022, reunión en la que también se presentaron los datos relevados hasta la fecha. Se puede acceder a la grabación de la reunión en el canal de YouTube del CMN: <https://youtu.be/5OYo8i89VX8> . Esta iniciativa cuenta con dictamen favorable de la Comisión de Selección (Dictamen N° 44/2022) para ser tratado en el próximo Plenario del CMN que se celebre.



La perspectiva de género en el proceso de selección de jueces y juezas del Consejo de la Magistratura de la Nación

[15] Las propuestas elaboradas han sido analizadas en: BURDEOS, Florencia, “Algunas propuestas tendientes a garantizar la igualdad de género en el acceso a la magistratura nacional”, presentada en la Mesa de Trabajo N° 3, del XXII Congreso Nacional y XII Latinoamericano de Sociología Jurídica, que tuvo lugar en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, los días 10, 11 y 12 de noviembre de 2022.

[16] Esta medida fue adoptada por el Ministerio Público Fiscal en la reforma del 2013 al reglamento de concursos, que redujo de 75 a 100 los créditos para la valoración de antecedentes y mantuvo el puntaje de 100 para los exámenes de oposición. Evaluado el impacto de esta reforma en el tiempo, se pudo determinar que la medida adoptada aumentó las chances de las mujeres de ser terna-das. Ver “El Impacto de género en el proceso de selección de fiscales. Análisis de la situación de las aspirantes mujeres a los espacios de decisión y mayor jerarquía del Ministerio Público Fiscal”, Dirección General de Políticas de Género, Ministerio Público Fiscal, año 2018 en: <https://www.mpf.gob.ar/direccion-general-de-politicas-de-genero/files/2019/03/DGPG-informe-seleccion-fiscales.pdf>

[17] Una propuesta en este sentido tramita bajo el expediente AAD 130/2022, del 24/08/2022, ante la Comisión de Selección del CMN, en el que se sugiere la modificación del artículo 35 del Reglamento de Concursos, en lo que se refiere a la valoración de los antecedentes académicos, adicionando un párrafo según el cual: “Acreditada la realización de diversas actividades académicas (de docencia, publicaciones y/o posgrados) que se suspenden por el período de hasta 2 años por maternidad y se retoma luego de ese plazo, se le otorgará hasta 1 (un) punto por cada lapso de suspensión. Si, por el contrario, se observar que la concursante mujer no suspendió absolutamente sus actividades académicas [...] dentro de los 2 años de haber comenzado su maternidad, corresponderá el puntaje correspondiente a la actividad realizada más el 50%. Este puntaje no podrá exceder de 100 (cien) puntos”.

[18] Así lo hizo recientemente el Ministerio Público de la Defensa, en la Resolución RDGN-2022-1919-E-MPD-DGN#MPD, del 22/12/2022 en la que se advirtió, una vez concluido el período de inscripción a un concurso para el cargo de Defensor Público Oficial ante los Tribunales Orales en lo Criminal Federal de La Plata -Defensoría N° 2, que la cantidad de postulantes mujeres inscrip-



La perspectiva de género en el proceso de selección de jueces y juezas del Consejo de la Magistratura de la Nación

tas era inferior al 40 %. Así, se amplió por única vez el plazo de inscripción en forma exclusiva para mujeres por igual término al de la primera convocatoria. Ver noticia en <https://palabrasdelderecho.com.ar/articulo/4097/Ministerio-Publico-de-la-Defensa-amplian-el-periodo-de-inscripcion-de-un-concurso-para-garantizar-la-equidad-de-genero>

[19] Un análisis minucioso de esta herramienta puede verse en: CAPUTI, María C. y BURDEOS, Florencia, “Concursos exclusivamente para candidatas mujeres como medida de acción positiva tendiente a garantizar la igualdad de género”, Sup. Gestión Judicial 2022 (noviembre), 8, cita online: LA LEY AR/DOC/3241/2022.

[20] Ver propuesta efectuada en el año 2019 por los entonces consejeros Molea y De Pedro (Dictamen n° 4/2019 de la Comisión de Reglamentación del CMN, del 12/09/2019) y proyecto de reforma presentado por los/as consejeros/as Tolosa, Vázquez y Molea, que tramita bajo el número de expediente AAD 102/2022, artículo 18. También se han presentado proyectos de ley en este sentido, entre los que podemos enumerar el proyecto 561-D de la Legislatura de CABA y el proyecto de ley 262/2021 de la provincia de Catamarca, que ya obtuvo media sanción.

[21] Ver análisis de esta herramienta y los resultados obtenidos en: VALCÁRCEL, Amelia, “Hacia la paridad sustantiva: concursos exclusivos para mujeres”, en Revista Mujeres en la Justicia, Año 1, Núm. 2, mayo-agosto 2022, Ciudad de México, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, ISSN 2683-3190, p. 39-42; VELA, Estefanía, “Los Concursos ‘Solo Para Mujeres’”, en Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Año 3, Núm. 4, enero-junio 2017, Ciudad de México, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2017, p. 349.

[22] Estos datos han sido publicados en el Comunicado de Prensa No. 397/2022 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México. Se puede acceder a su lectura en: <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7120>

[23] Ver noticia en: <https://exactas.uba.ar/una-medida-por-la-igualdad/>

[24] En efecto, según el art. 99, inc. 4, de la Constitución Nacional la Presidencia de la Nación tiene la facultad de nombrar a los/las jueces/zas de los “tribunales inferiores” sobre la base de la propuesta vinculante en terna que le remita el Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado.



La perspectiva de género en el proceso de selección de jueces y juezas del Consejo de la Magistratura de la Nación

[25] <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>

[26] Muy auspiciosa ha sido en este aspecto la aprobación en el marco del CMN del régimen de licencia única por nacimiento y cuidado de hijo/a -a través de la Resolución 07/2021 (B.O. 10/03/2021)-, entre cuyos considerandos se ponderó especialmente que “La perspectiva de género debe contemplar que cuando se trata de cuidados, y de los derechos laborales que ellos demandan, se trata de un trabajo no reconocido, no visibilizado, que mayoritariamente realizan las mujeres, que acarrea desventajas al momento de crecer y realizarse plenamente en la vida laboral, y esta desigualdad conlleva a situaciones que se conocen como ‘techo de cristal’ o ‘piso pegajoso’ (ver considerando 3° de la citada Resolución). Asimismo, se estimó necesario “establecer un sistema de licencias que contemple la diversidad de proyectos de familia que involucran a las personas que se desempeñan al interior del Consejo de la Magistratura, ya sea que se trate de personas gestantes o no gestantes (considerando 5°, último párrafo, de la Resolución). Finalmente, se concluyó que “el regular una licencia única por nacimiento posibilita la compatibilización de la vida productiva con la reproductiva y que su articulación es indispensable para construir una sociedad más justa” (considerando 8°, último párrafo de la norma) y que implica, además, “la equidad de género” y “busca la efectiva corresponsabilidad en esta tarea” (considerando 9°).



Sobre la autora

* **Florencia Burdeos**

Es abogada y especialista en Derecho Civil (UNLP). Diplomada en Perspectivas de Género y Bioética Aplicada (Univ. De Champagnat). Secretaria en la Sala III de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata. Profesora ordinaria de Derecho Civil V, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP; 2002-2017). Socia de la Red Mujeres para la Justicia.



**La (im)posible
consolidación del
Consejo de la
Magistratura en
Argentina**

ADC



Por **Andrea Castagnola***

+ info



A B S T R A C T

En este trabajo se analizan los dilemas intrínsecos de los consejos de la magistratura como instrumentos que garantizan la independencia judicial y la rendición de cuentas. Utilizando la experiencia comparada de los consejos en otras partes del mundo, se identifican las dificultades y debilidades de estas instituciones dentro de la gobernanza judicial para poder sistematizar problemáticas generales. Con base en dichas discusiones se analiza las particularidades del origen y evolución del caso argentino.

P A L A B R A S C L A V E

Consejo de la Magistratura ×

Autonomía Judicial ×

Independencia Judicial ×

Rendición de Cuentas ×

Politización de la Justicia ×



Introducción

El Consejo de la Magistratura Nacional se creó en 1994 con la reforma de la Constitución Nacional, veintinueve años después seguimos debatiendo uno de los aspectos que hacen a su funcionamiento: su integración. Este aspecto forma parte de un debate básico o elemental, ya que no implica discutir principios filosóficos relacionados con el dilema de modernizar vs. innovar. Sin un consenso sobre quiénes deberían integrar esta institución, difícilmente podamos avanzar en discusiones relacionadas con la modernización o innovación judicial, temas tan en boga en la actualidad. La dificultad en resolver este aspecto básico radica en que la reforma constitucional no reguló nada sobre el tema, dejándolo bajo la órbita del Poder Legislativo. En este trabajo explico las razones teóricas y prácticas de por qué se convierte en una tarea imposible de resolver en Argentina, pero también en otros países.

Los consejos forman parte de la gobernanza judicial y traen consigo una función política intrínseca, inherente, que la pone en el centro de la disputa política. En la primera sección analizo el rol de la función judicial dentro de las democracias y las tensiones que conllevan. En la segunda sección presento los diferentes modelos de gobernanza judicial a la luz de la experiencia comparada en América Latina y en Europa. No existe



La (im)posible consolidación del Consejo de la Magistratura en Argentina

consenso claro respecto de cuál es el mejor diseño institucional para los consejos ni los efectos que producen en materia de independencia y autonomía judicial. En la tercera sección analizo algunos aspectos claves relacionados con el origen y la evolución del consejo en Argentina y en la cuarta sección presento algunas reflexiones finales sobre el tema.

Tensión N°1: El lado político de la justicia y su relación con la política partidaria

Los consejos forman parte de la gobernanza judicial y, por ende, en gran medida se encuentran insertos dentro de la lógica política de los países. La forma y el grado de vinculación de estos con la política estará determinado, principalmente, por las funciones y los roles que cumplan dentro del sistema de justicia, y, también, por quienes los integren.¹

Las funciones relacionadas con la designación, sanción y remoción de jueces y juezas, son las que atraen mayor interés de las y los representantes políticos, especialmente, cuando se trata de magistradas y magistrados de tribunales en donde se resuelvan casos que involucran a los poderes políticos y económicos, como por ejemplo los Juzgados Nacionales en



La (im)posible consolidación del Consejo de la Magistratura en Argentina

lo Criminal y Correccional Federal, o Juzgados en lo Penal Económico. En dichas jurisdicciones los jueces se enfrentan con causas penales que vinculan a funcionarios y funcionarias, y ex funcionarios y ex funcionarias del gobierno, actores políticos -como por ejemplo líderes de partidos políticos, diputados y diputadas, senadores y senadoras-, y actores económicos, entre otros. En estos casos, los fallos dictados pueden tener un rol determinante dentro de la escena política ya que podrían, por ejemplo, encarcelar o inhabilitar a los funcionarios y funcionarias y actores políticos a ejercer cargos públicos en el futuro.

Funciones. Los mecanismos de designación, sanción y/o remoción pueden afectar la autonomía formal del cuerpo judicial, ya que son las ventanas de oportunidad en donde puede manifestarse el control político.²

Durante la etapa de designación, es decir el momento previo a la llegada de un juez, se pone en juego el grado de autonomía ex ante. El control de esta tiene por objetivo controlar quién ingresa al tribunal para poder garantizar, en la medida de lo posible, la incorporación de aquellos candidatos y candidatas que tengan alguna relación o vinculación con el poder político y estén dispuestos a cooperar con alguna sentencia cuando se lo requiera.



La (im)posible consolidación del Consejo de la Magistratura en Argentina

En lo que respecta a los momentos de sanción o remoción, lo que está en peligro es la autonomía ex post de los jueces y juezas, es decir la autonomía que gozan una vez que ya está en funciones dentro de su tribunal. En este caso, la sanción y remoción de jueces y juezas son herramientas que permiten castigar -o no- a aquellos jueces o juezas problemáticos para el poder político.

Integración. Las decisiones de los consejos son colegiadas y, generalmente, organizadas en función de comisiones, por ende, es fundamental saber qué sectores van a estar representados dentro la institución y en qué proporción.

Los consejos suelen tener representantes que provienen del ámbito político partidario (como por ejemplo representantes del Poder Ejecutivo o Legislativo), del sector judicial y de sectores independientes (como por ejemplo representantes del colegio de abogados, del sector académico o ciudadanos y ciudadanas). La proporción que tendrá cada uno de los sectores dentro del consejo determinará el peso relativo que tendrán al momento de la toma de decisión.

El supuesto que subyace es que aquellas instituciones integradas mayoritariamente por representantes provenientes de la arena política partidaria tendrán mayor probabilidad de replicar dicha



La (im)posible consolidación del Consejo de la Magistratura en Argentina

lógica al interior del funcionamiento de la institución, deviniendo en una captura de la justicia. Mientras que los consejos que estén integrados por representantes de los diferentes ámbitos y en proporciones similares tendrán menores probabilidades de una captura política partidaria de la institución.

Hasta el momento, los estudios empíricos comparados no han logrado comprobar que dichos supuestos sean correctos, ya que no hay evidencia exhaustiva que corrobore que aquellas instituciones conformadas por mayoría de jueces o juezas sean más autónomas que aquellas instituciones que tiene una mayoría de actores políticos partidarios.³

Tensión N°2: La política partidaria de la justicia y la independencia judicial

El lado político de los consejos está dado por las funciones que desempeñan y el aspecto partidario por quienes los integran. Cuando los consejos están integrados por representantes de los tres poderes del Estado, se pueden reproducir los problemas de separación de poderes que se dan en otras esferas de la política. Suparticularidad es que esta puja por la separación de poderes se da de forma concentrada y sus efectos impactan sobre el funcionamiento de uno de los poderes: la justicia.



La (im)posible consolidación del Consejo de la Magistratura en Argentina

Lo interesante de esta situación es que los consejos fueron originalmente concebidos como un instrumento para aislar a la justicia de presiones políticas partidarias, y no para reproducirlas en otro ámbito de gobierno. Entonces, ¿son los consejos espacios institucionales con capacidad de aislarse de la puja político-partidaria para la administración de la justicia? La respuesta es compleja.

Por un lado, estas instituciones cumplen una función de política estatal: administrar el funcionamiento de uno de los poderes del Estado que, dependiendo de cómo suceda, puede o no tener efectos sobre la arena política partidaria.

Es precisamente la particularidad de la función político-institucional que cumplen los consejos la que despierta el interés o tentación de la política y grupos de poder por tener alguna injerencia en su funcionamiento.

En la génesis de los consejos se encuentra enraizado el origen del problema por la captura política partidaria de la justicia. Por otro lado, el problema de origen por el control judicial es un problema latente. La materialización o no por el control judicial estará condicionado en función del contexto político del país y las capacidades que tengan los actores de llevarlas a cabo.



La (im)posible consolidación del Consejo de la Magistratura en Argentina

Para la Ciencia Política, el contexto político tiene un rol importante para poder entender los fenómenos que se suceden al interior de los países. Rebecca Chávez⁴ analiza el surgimiento y creación del Consejo de la Magistratura Nacional de Argentina y el de las provincias de Mendoza y San Luis. En dicho estudio explora cuáles son las condiciones políticas partidarias mediante las cuales estas instituciones promueven la autonomía judicial. La autora rescata dos factores clave. Primero, la importancia que tiene la competencia política partidaria que se da en la esfera electoral y legislativa, y, segundo, la existencia o no de disciplina al interior de los partidos políticos.

En contextos de competencia partidaria, los consejos podrán actuar de forma más independiente que bajo contextos de poca competencia partidaria en donde no existe la pluralidad de representación de fuerzas alternativas que promuevan el diálogo o la negociación. La situación se vuelve más compleja cuando en contextos de baja competencia partidaria, o monopolio en la representación de fuerzas, existe una alta disciplina al interior del partido dominante ya que el comportamiento de dichos espacios de poder se torna absoluto y monolítico, reduciendo la probabilidad de tener una justicia autónoma. Los consejos de Mendoza y San Luis le permiten a la autora ejemplificar su teoría. En gobiernos con competencia política (o gobiernos divididos) como es el caso de Mendoza, los gobernadores y gobernadoras



La (im)posible consolidación del Consejo de la Magistratura en Argentina

no cuentan con el apoyo legislativo para poder eliminar o socavar las instituciones de control, ni tampoco estarían motivados en eliminarlas ya que son instituciones que les permitirían protegerse en caso no estén en el poder en el siguiente mandato.

Tom Ginsburg⁵ denomina este efecto de las instituciones judiciales como la teoría del aseguramiento, es decir en momentos de competencia política partidaria (e incertidumbre electoral) la decisión racional de los políticos y políticas será crear y sostener instituciones judiciales autónomas e independientes que les permitan garantizar el cumplimiento de las reglas democráticas del juego electoral y político. Una situación opuesta sucede en aquellos gobiernos en donde no existe una competencia política o en donde el poder está concentrado en un partido (gobiernos unificados), como es el caso de la provincia de San Luis en donde el partido político gobernante no tiene incentivos para crear una justicia independiente. Chávez sostiene que en dichos contextos de gobiernos unificados, la situación se vuelve más compleja para el poder judicial cuando existe una disciplina partidaria ya que termina potenciando el poder absoluto del partido gobernante.

Los consejos reproducen en su interior las pujas por la separación de poderes, es decir funcionan en gran medida como un espejo que refleja y amplifica la competencia partidaria. Esto



La (im)posible consolidación del Consejo de la Magistratura en Argentina

supone, primero, que las negociaciones al interior del consejo replican en gran medida las dinámicas que se dan al interior de las legislaturas, y segundo, que los cambios que puedan surgir al interior del consejo estarán determinados por los posibles cambios -externos- que se den en la arena electoral.

Tensión N°3: La independencia judicial y la rendición de cuentas

La independencia judicial es un principio fundamental para las democracias. Queremos que los jueces y juezas sean independientes de las presiones políticas y externas y que el consejo juegue un rol importante,

ya que tiene la capacidad de proteger la autonomía *ex ante* y *ex post* de quienes ocupen los tribunales. Pero el principio de independencia judicial entra en tensión con el principio de la rendición de cuentas (*accountability*), ya que el ideal máximo de independencia es incompatible dado que los jueces y juezas forman parte de un Estado que debe rendir cuentas a los ciudadanos.⁶

La necesidad de la rendición de cuentas al interior del Poder Judicial también está asociada con el principio de la dificultad



La (im)posible consolidación del Consejo de la Magistratura en Argentina

contra-mayoritaria. El Poder Judicial es el único poder del Estado en donde sus miembros no son elegidos democráticamente ni se encuentran sometidos al *accountability* electoral. No obstante, tienen la capacidad de revertir políticas y decisiones de los otros poderes del Estado –que sí fueron elegidos democráticamente–.

La rendición de cuentas se presenta como una herramienta de control que permite a los políticos y políticas, y a la ciudadanía monitorear los actos del Poder Judicial y evitar la discrecionalidad de sus decisiones.

Uno de los ejes del modelo de gestión y administración judicial “Justicia Abierta” apunta justamente sobre este aspecto.

En contextos de poca independencia judicial el principio de rendición de cuentas del Poder Judicial se convierte en un arma de doble filo ya que puede ser utilizado como una herramienta de control partidario para lograr la efectiva captura judicial. La presión por aumentar la rendición de cuentas puede terminar socavando la independencia judicial, especialmente en aquellos casos en donde un grupo pequeño de actores tiene amplias facultades de controlar la autonomía *ex ante* y *ex post* de jueces y juezas. La tensión radica en encontrar un equilibrio en donde la rendición de cuentas y la independencia judicial subsistan sin anularse mutuamente.



Tensión N°4: Rendición de cuentas y judicialización de la política

La tensión entre la independencia judicial y la rendición de cuentas a la justicia se ha tornado aún más relevante durante las últimas décadas debido al aumento de la judicialización de la política, es decir, en la utilización de tribunales para resolver problemas de políticas.⁷

Cuando las instituciones, como por ejemplo el Congreso, no pueden resolver determinados temas, los políticos y políticas recurren a los tribunales en búsqueda de una solución. La judicialización se da tanto en temas de política pública (por ejemplo la coparticipación de los recursos federales), como en temas de mega-política (la crisis financiera del 2001).⁸ Los jueces y juezas comienzan a adquirir un rol cada vez más relevante dentro de la escena política, aumentando la necesidad de la independencia judicial y la rendición de cuentas de sus actos, dado que sus decisiones tienen la capacidad de resolver temas fundamentales para los países.

El proceso de judicialización de la política despierta el interés de los políticos y políticas por tener simpatizantes dentro de los tribunales que los ayuden a materializar sus políticas de gobierno. La capacidad -o no- de que puedan tener efectivamente un



La (im)posible consolidación del Consejo de la Magistratura en Argentina

aliado dentro de la justicia dependerá –más allá de sus deseos– de sus capacidades políticas y los recursos con los que cuenten para lograrlo.

En contextos de poca independencia judicial, en donde aún hay problemas con la separación de poderes, los políticos y políticas pueden contar con capacidades y recursos para poder moldear la autonomía de jueces y juezas.

Cuando la justicia queda capturada por los grupos políticos (lo que se denomina politización de la justicia) la rendición de cuentas se convierte en una herramienta poderosa para mantener a jueces y juezas bajo control.

La función judicial pone en conflicto principios fundamentales de las democracias modernas y requiere de consensos amplios en la búsqueda de un equilibrio entre ellos. Determinados diseños institucionales podrían aumentar la independencia judicial y minimizar los problemas de la politización de la justicia, pero al aumentar la independencia y el poder de jueces y juezas se puede desatender la necesidad por la rendición de cuentas y control. A su vez, las presiones por aumentar la rendición de cuentas en la justicia pueden terminar socavando su independencia. El dilema sigue presente.



Modelos de gobernanza judicial y la experiencia comparada

La gobernanza judicial se conforma de instituciones, reglas y prácticas que están encargadas de organizar y regular la administración judicial.⁹ Los consejos son instituciones que surgen en América Latina durante los años '90 que fueron exportados de experiencias europeas e implantadas en la región, una experiencia similar ocurrió en África con las colonias europeas. La creación del consejo en Argentina modificó el modelo de gobernanza judicial, especialmente el *status* que en materia de quiénes son los actores que controlan la autonomía de jueces y juezas. La llegada de los consejos a la región vino aparejada de la creencia que dichas instituciones mejorarían la independencia judicial, promoverían designaciones basadas en la meritocracia y transparentarían las acciones de jueces y juezas, pero, como sostienen diversos autores, dichas profecías no fueron necesariamente cumplidas.¹⁰

En lo que respecta a las experiencias comparadas en América Latina, Luis Pásara¹¹ argumenta que los consejos no han logrado generar un equilibrio entre la independencia judicial y la capacidad de rendición de cuentas; ni mejorar la cantidad ni calidad en la producción judicial; ni ser un espacio para la generación de políticas públicas judiciales. Hasta el momento, los consejos no se han convertido en instituciones despartidizadas, porque



La (im)posible consolidación del Consejo de la Magistratura en Argentina

los principales actores políticos partidarios lograron mantener espacios de poder dentro de la institución y, por ende, consolidar su poder dentro del nuevo modelo de gobernanza judicial. Argentina no es la excepción, ya que las principales críticas de los expertos sobre el tema apuntan en esa dirección.¹²

Los consejos forman parte del modelo de gobernanza judicial más popular. El 60% de los países del mundo tiene consejos, mientras que el resto se reparte entre diversos modelos alternativos, como por ejemplo el Ministerio de Justicia, la creación de cortes especiales (*court service*), la administración centrada en jueces y juezas (lo que se conoce como el modelo socialista), entre otras.¹³ Si bien la creación de los consejos en América Latina estuvo motorizada por la experiencia europea, en la actualidad solamente el 38% de los países europeos cuenta con consejos, mientras que en América Latina la adhesión es del 85%.¹⁴

En lo que respecta al diseño institucional de los consejos, no existe un modelo hegemónico que establezca cómo se van a integrar y qué funciones deberían tener. La Unión Europea elaboró lineamientos identificando los principales aspectos y buenas prácticas recomendadas para los consejos, pero estos aún no fueron implementados por todos los países y las variaciones aún continúan.¹⁵ Estudios comparados revelan una fuerte disparidad respecto a los efectos que generan los diversos diseños institucionales de



La (im)posible consolidación del Consejo de la Magistratura en Argentina

los consejos en materia de autonomía e independencia judicial.¹⁶ Más aún, dentro de la comunidad jurídica europea, los jueces y las juezas tienen una imagen negativa de los consejos como instituciones con capacidad para proteger la autonomía judicial.¹⁷

El efecto del diseño institucional del consejo para la independencia judicial y la rendición de cuentas

Nuno Garoupa y Tom Ginsburg¹⁸ analizaron si el diseño institucional de los consejos afecta el nivel de independencia judicial y la rendición de cuentas. En base a un relevamiento realizado al arreglo institucional de los consejos que figuran en las Constituciones de los países, los autores crearon una tipología de consejos a partir de dos aspectos centrales: (a) la cantidad de competencias o funciones, y (b) la proporción de jueces y juezas que los integran.

La primera variable les permite clasificar a los consejos en función del grado de relevancia o poder dentro de la gobernanza judicial: aquellos consejos que tengan funciones relacionadas con la designación, remoción, sanción y administración presupuestaria serán instituciones con un gran poder de influencia, mientras que los que tengan funciones básicas de administración serán consejos con poco poder.



La (im)posible consolidación del Consejo de la Magistratura en Argentina

En lo que respecta a la segunda variable, les permite identificar el grado de politización partidaria al interior de la institución: cuanto mayor sea la proporción de jueces y juezas que integran el consejo, menor será la politización partidaria. El supuesto que subyace a la hipótesis radica en que los jueces y las juezas no tienen una identificación partidaria clara.

En base a ambas variables los autores predicen que aquellos países que tengan consejos fuertes y altamente politizados, tendrán mayor dificultad para garantizar la independencia judicial y la rendición de cuentas. Mientras que aquellos consejos en donde la proporción de jueces y juezas sea predominante, el grado de politización será menor y generará efectos positivos para el sistema judicial y la democracia de los países.

Si bien el supuesto parece razonable, los autores no encuentran evidencia empírica contundente que respalde la hipótesis que la participación de los jueces y las juezas despolitiza la institución.

Es decir, que la mayor proporción de jueces y juezas en los consejos no garantiza la ausencia de la puja política partidaria dentro de la institución. ¿Son actores políticos? ¿Qué agenda política manejan? En las próximas secciones se volverá sobre este punto.



El Consejo de la Magistratura en Argentina: qué rol tiene

La reforma de la Constitución de 1994 incorporó en su texto en el artículo 114 la creación de un Consejo de la Magistratura estableciendo claramente cuáles son sus funciones, pero dejando a discrecionalidad del Congreso la forma en que se integraría, siempre y cuando se respetara la proporcionalidad de los actores involucrados: “...el Consejo será integrado periódicamente de modo que se procure el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal. Será integrado, asimismo, por otras personas del ámbito académico y científico, en el número y la forma que indique la ley...”.

El diseño institucional plasmado en la Constitución nos permite entender gran parte de los problemas y vicisitudes que ha tenido la institución dentro del modelo de gobernanza judicial y del juego político partidario. Se creó un Consejo con amplias facultades, es decir un consejo fuerte, pero se dejó sin establecer quiénes integrarían dicha institución.

Garopua y Ginsburg sostienen que aquellos países que no incorporan en sus textos constitucionales las funciones y/o la



La (im)posible consolidación del Consejo de la Magistratura en Argentina

composición de los consejos tendrán más probabilidad de que sean manipulados por los gobiernos y actores políticos y, por ende, tendrán menos independencia. Esto se debe a que dichas definiciones quedan sujetas a la regulación que establezca la legislación nacional de los países y, por ende, a las negociaciones políticas partidarias.

¿Fue intencional la imprecisión en la redacción del texto constitucional? La creación del consejo formó parte de la negociación del Pacto de Olivos en 1993 entre el presidente Carlos Menem y el líder de la UCR y de la oposición, Raúl Alfonsín. Dentro del paquete de negociaciones acordadas estuvo la de aceptar la incorporación de la figura de la reelección presidencial (propuesta por Menem) a cambio de incorporar reformas dentro del sector judicial que permitiera dotar de mayor independencia a la justicia, siendo la creación del Consejo una de ellas (propuesta por la oposición). El resultado que quedó plasmado en la Constitución fue un híbrido para el consejo: se creó la institución estableciendo sus funciones pero no se reguló quienes lo integrarían.

La primera ley que reglamentó la conformación del consejo fue sancionada en 1997, tres años después de reformada la Constitución, bajo fuerte presión de grupos nacionales e internacionales. De hecho, la liberación de los fondos



La (im)posible consolidación del Consejo de la Magistratura en Argentina

del préstamo del Fondo Monetario Internacional estaba condicionada a la creación del mismo¹⁹ A un año de sancionada la ley, en noviembre de 1998, el consejo entró en funcionamiento. La dilación en su creación y conformación se debió en gran parte a los procesos de renegociación y reacomodamiento de las coaliciones políticas partidarias dentro de la escena electoral y sus coletazos dentro de la gobernanza judicial.²⁰

A 29 años de reformada la Constitución, el principal problema a resolver en materia de diseño institucional del consejo sigue siendo el mismo: quiénes lo integrarán.

El fin del bipartidismo en el sistema electoral, la permanencia de coaliciones legislativas y fragmentación al interior de los partidos políticos (o proliferación de inter-bloques) complejizan las negociaciones para la distribución de asientos a su interior, y reflejan los vaivenes sufridos. No obstante, una de las constantes en materia de integración radica en que, independientemente de las conformaciones que el consejo ha adoptado desde 1997 hasta la actualidad, los jueces y las juezas, y el grupo de abogados, abogadas, académicos y académicas han tenido una proporción minoritaria, lo cual no favorecería a despolitizar la institución.²¹



Reflexiones finales para repensar la integración

¿Existe un ideal de diseño institucional que permita garantizar la independencia judicial y la rendición de cuentas? De ser así, ¿quiénes y en qué proporción deberían integrarlos? La experiencia de estudios comparados demuestra que, en primer lugar, no existe un modelo hegemónico en materia de diseño de consejos y, en segundo lugar, los mismos diseños institucionales aplicados a diferentes países producen resultados diferentes.²² El modelo “*one-size-fits-all-solutions*” (una respuesta para todos los problemas) no existe ya que el contexto político de cada uno de los países es determinante para poder entender porque en algunos el diseño genera instituciones más independientes que en otros.

Partiendo de ese punto, es clave repensar quiénes son los actores representados dentro del consejo y a que sectores de la política estarían representando para poder procurar el equilibrio en la representación de los actores políticos y los judiciales (como indica el artículo 114 de la CN). La duda respecto a la representación no se basa en los actores políticos sino de los actores no-políticos que vienen de la arena judicial (jueces y juezas), de los colegios de abogados y de la academia.



La (im)posible consolidación del Consejo de la Magistratura en Argentina

Como fuera mencionado anteriormente, los estudios muestran que a mayor proporcionalidad de jueces al interior de los consejos no se reduce necesariamente la politización. En un reciente estudio basado en entrevistas a jueces y juezas Federales y Nacionales, Juan José Nardí²³, revela la lógica de la trama política al interior de la justicia y la relación entre la corporación judicial y la política partidaria. Según el autor, la creación del consejo amplió los escenarios de disputa por el poder, lo cual replantea los nexos entre la familia judicial y la familia política. Las recientes elecciones a consejeros y consejeras representantes de los colegios de abogados dejaron al descubierto que dichas candidaturas simpatizaban con algunos de los partidos políticos que ya formaban parte del consejo.

La representación de la política partidaria al interior del consejo es una realidad que afecta el grado de independencia judicial, el desafío es pensar en cómo activar la rendición de cuentas que permita controlar o limitar la injerencia política al interior de la institución y de la administración de justicia.

El fortalecimiento de los canales de participación ciudadana podría motorizar una efectiva rendición de cuentas, el principal obstáculo para que se materialice es la falta de datos e información sobre el funcionamiento del Poder Judicial Federal



La (im)posible consolidación del Consejo de la Magistratura en Argentina

y Nacional. Una política activa en materia de datos y estadísticas sobre el funcionamiento de los juzgados, como por ejemplo la publicación de anuarios estadísticos, permitiría a la ciudadanía activar su rol como contralor externo y garantizar la autonomía de los jueces y las juezas, y su funcionamiento.



La (im)posible consolidación del Consejo de la Magistratura en Argentina

Notas

[1] Petrella Alejandra (ed). (2016). El Consejo de la Magistratura: abordaje crítico y sistémico desde diversas perspectivas. Editorial Jusbaire. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

[2] Brinks, Daniel M y Abby Blass (2017) Rethinking judicial empowerment: The new foundations of constitutional justice, *International Journal of Constitutional Law*, 15(2), 296–331.

[3] Garoupa, Nuno y Tom Ginsburg (2009) Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence, *The American Journal of Comparative Law*, 57(1), 103–134.

[4] Chávez, R. B. (2007). The Appointment and Removal Process for Judges in Argentina: The Role of Judicial Councils and Impeachment Juries in Promoting Judicial Independence. *Latin American Politics and Society*, 49(2), 33–58.

[5] Ginsburg, Tom. (2003). *Judicial Review in New Democracies. Constitutional Courts in Asian Cases*. Cambridge: Cambridge University Press.

[6] Garoupa, Nuno y Tom Ginsburg (2009) Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence, *The American Journal of Comparative Law*, 57(1), 103–134.

[7] Garoupa, Nuno y Tom Ginsburg (2009) Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence, *The American Journal of Comparative Law*, 57(1), 103–134.

[8] Hirschl, Ran. (2008). The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts.” *The Annual Review of Political Science*, 11, 93-118.

[9] Castillo-Ortiz Pablo. (2019). The politics of implementation of the judicial council model in Europe, *European Political Science Review*, 11, 503–520.

[10] Garoupa, Nuno y Tom Ginsburg (2009) Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence, *The American Journal of Comparative Law*, 57(1), 103–134.



La (im)posible consolidación del Consejo de la Magistratura en Argentina

Hammergren, Linn, (2002). Do Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons from Latin America (Working-Paper Series Democracy and Rule of Law Project 28).

Pásara, Luis (2011). La experiencia comparada de los consejos. Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia; Número 18.

[11] Pásara, Luis (2011). La experiencia comparada de los consejos. Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia; Número 18.

[12] Roth, Laura C. (2007). Acerca De La Independencia Judicial En Argentina: La Creación Del Consejo De La Magistratura Y Su Desempeño Entre 1994 Y 2006, Desarrollo Económico, 47(186), 285-31.

Chávez, R. B. (2007). The Appointment and Removal Process for Judges in Argentina: The Role of Judicial Councils and Impeachment Juries in Promoting Judicial Independence. Latin American Politics and Society, 49(2), 33–58

Hammergren, Linn, (2002). Do Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons from Latin America (Working-Paper Series Democracy and Rule of Law Project 28).

[13] Garoupa, Nuno y Tom Ginsburg (2009) Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence, The American Journal of Comparative Law, 57(1), 103–134.

Diversos autores han intentado sistematizar los modelos alternativos de gobernanza judicial por fuera de los consejos, para más detalle: Bobek y Kosar 2014, Kosar y Bobek 2013, Castillo-Ortiz 2017.

[14] Castillo-Ortiz Pablo. (2017). Councils of the Judiciary and Judges' Perceptions of Respect to Their Independence in Europe, Hague J Rule Law, 9, 315–336.

Garoupa, Nuno y Tom Ginsburg (2009) Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence, The American Journal of Comparative Law, 57(1), 103–13.

[15] Kosar David y Michal Bobek. (2013). Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe. Research papers in Law No. 7, European Legal Studies. Bélgica.



La (im)posible consolidación del Consejo de la Magistratura en Argentina

[16] Bobek, Michal y Kosar, David (2014). Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe. *German Law Journal*, 15(7), 1257-1292.

Beers 2012 (2012) Judicial self-governance and the rule of law. Evidence from Romania and the Czech Republic. *Problems of Post Communism*, 59(5), 50–67

[17] Castillo-Ortiz Pablo. (2017). Councils of the Judiciary and Judges' Perceptions of Respect to Their Independence in Europe, *Hague J Rule Law*, 9, 315–336.

[18] Garoupa Nuno y Tom Ginsburg (2009) Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence, *The American Journal of Comparative Law*, 57(1), 103–134.

[19] Chávez, R. B. (2007). The Appointment and Removal Process for Judges in Argentina: The Role of Judicial Councils and Impeachment Juries in Promoting Judicial Independence. *Latin American Politics and Society*, 49(2), 33–58.

[20] Finkel Jodi. (2008). *Judicial Reform as Political Insurance. Argentina, Peru and Mexico in the 1990's*. University of Notre Dame Press.

[21] Garoupa, Nuno y Tom Ginsburg (2009) Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence, *The American Journal of Comparative Law*, 57(1), 103–134.

[22] Ginsburg Tom y Nino Garoupa. (2008). The Comparative Law and Economics of Judicial Councils *Berkeley Journal of International Law* No. 53.

[23] Nardí Juan José. (2020). Los jueces también hacen política. La disputa por los espacios en el Poder Judicial de la Nación. *Revista temas sociológicos*, 26, 53-87.



* **Andrea Castagnola**

Tiene un Doctorado en Ciencia Política (2010) de la Universidad de Pittsburgh y un post-doctorado en métodos cuantitativos de la universidad de Bergen, Noruega (2017). Es profesora adjunta del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales y Facultad de Derecho de la Universidad Torcuato Di Tella, investigadora afiliada a LawTransform (CMI-Noruega) y consultora externa del Banco Mundial, BID y PNUD. Es experta en las áreas de transparencia, justicia, institucionalidad, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción.



**La transparencia en
el Consejo de la
Magistratura. Luces
y sombras en el
cumplimiento de la
Ley 27.275**

ADC



Por **Ornella Mazza Gigena** */**

+ info 

A B S T R A C T

El presente trabajo analiza la implementación de los deberes y estándares que impone la ley 27.275 en el funcionamiento del Consejo de la Magistratura. Además de dar cuenta del impacto que esta norma ha tenido en el manejo de la información pública hacia el interior del cuerpo judicial, indaga en algunos criterios de actuación que han sido establecidos por la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP) del organismo. El trabajo presta especial atención a las obligaciones en materia de transparencia pasiva y activa, y propone una interpretación del artículo 32 de la mencionada ley que es consistente con los estándares internacionales imperantes. Finalmente, concluye sugiriendo una serie de recomendaciones que pueden ser de utilidad para la construcción de una agenda de trabajo que contribuya al fortalecimiento y a la consolidación de los principios estructurales en materia de acceso a la información pública en el Consejo de la Magistratura.

P A L A B R A S C L A V E

Control Ciudadano ×

Acceso a la información pública ×

Transparencia ×

Consejo Abierto ×

Supervisión ×



La transparencia en el Consejo de la Magistratura. Luces y sombras en el cumplimiento de la Ley 27.275

Introducción

El Poder Judicial es una de las instituciones del Estado con mayor opacidad y distancia con la ciudadanía. Esto se debe a algunas razones históricas: desde su constitución, fue creado como un poder contramayoritario destinado a revisar las decisiones tomadas por las mayorías¹ y diseñado como un espacio de resolución de conflictos. Asimismo, fue integrado como un poder de corte aristócrata, ajeno a la elección popular y a las cuestiones de gestión pública cotidiana. Esa distancia, con lo que entonces se consideraban “pasiones” de las mayorías que -se entendía- solían actuar de modo irracional, era pensada como garantía de imparcialidad en las decisiones.²

A pesar de que ese paradigma cambió con el tiempo, y la ciudadanía comenzó a exigir mayor transparencia, rendición de cuentas y medidas de control más robustas sobre la gestión y el desempeño de los Poderes Judiciales -en nuestro país, especialmente luego de la crisis del 2001-, un alto porcentaje de la sociedad aún no confía en ellos y cree que el acceso a la justicia es muy injusto.³

En este contexto institucional, en el 2016 fue sancionada la Ley Nacional de Acceso a la Información Pública.⁴ A partir de ese momento, tanto el Poder Judicial de la Nación como el Consejo



La transparencia en el Consejo de la Magistratura. Luces y sombras en el cumplimiento de la Ley 27.275

de la Magistratura pasaron a ser sujetos obligados a garantizar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información, y a promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública.

Ello se tradujo en nuevas obligaciones para esos organismos: dar trámite en un plazo breve a las solicitudes de información presentadas por cualquier persona -obligaciones de transparencia pasiva-; facilitar la búsqueda y el acceso a la información pública a través de sus páginas web oficiales de una manera clara, estructurada y entendible para las personas interesadas -obligaciones de transparencia activa-⁵; y crear un órgano de control que resuelva reclamos frente a incumplimientos y establezca criterios orientadores e indicadores de mejores prácticas en la materia.

El objeto de este trabajo es analizar la ejecución de esas obligaciones por parte del Consejo de la Magistratura y la puesta en práctica de algunos de los criterios establecidos por el órgano de control para contribuir a su cumplimiento. El desarrollo de este documento estará dividido en cinco partes: la primera, se referirá a las competencias y al rol que debe tener la Agencia de Acceso a la Información Pública del Consejo, órgano de control en su ámbito; la segunda, describirá qué se entiende por información pública en el ámbito del Consejo; la tercera,



La transparencia en el Consejo de la Magistratura. Luces y sombras en el cumplimiento de la Ley 27.275

analizará brevemente la cuestión de la información generada por los Juzgados y Tribunales Inferiores de la Nación; la cuarta, hará foco en la ejecución de las obligaciones de transparencia pasiva; y, la última, versará sobre la ejecución de las obligaciones de transparencia activa.

En las conclusiones, se mostrará las implicancias de la ejecución de la Ley 27.275 en el ejercicio del derecho de acceso a la información y en la transparencia del organismo, y presentará los avances, las cuestiones pendientes y las demandas de la sociedad que requieren una atención urgente por parte del Consejo.

El rol de la Agencia de Acceso a la Información Pública del Consejo de la Magistratura

La Ley 27.275 ordenó al Consejo de la Magistratura la creación de un organismo con autonomía funcional que vele por el cumplimiento de los principios y procedimientos establecidos en la ley, garantice el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública y promueva medidas de transparencia activa, de modo que sea el órgano garante en la materia. Dicha agencia fue creada en el año 2017.⁶



La transparencia en el Consejo de la Magistratura. Luces y sombras en el cumplimiento de la Ley 27.275

Entre sus competencias y funciones, se encuentran la de recibir y resolver los reclamos que se presentan por incumplimientos a la ley de acceso a la información; elaborar criterios orientadores e indicadores de mejores prácticas destinados al Consejo; diseñar su estructura orgánica de funcionamiento, su planta de agentes y preparar su presupuesto anual; requerir al Consejo que modifique o adecúe su organización y procedimientos a los fines de cumplir con el objeto de la ley; proveer un canal de comunicación con la ciudadanía; coordinar el trabajo del responsable de acceso a la información y difundir capacitaciones en la materia; entre otras.⁷

La función de la Agencia es especialmente relevante en cualquier sistema de protección del derecho de acceso a la información. Es por ello que en las legislaciones de diversos países se ha propiciado la creación de órganos garantes con ciertas características: 1) que sean organismos establecidos por ley; 2) que sean autónomos e independientes, y con capacidad para decidir sobre la ejecución de su presupuesto; 3) que sean especializados e imparciales; y 4) que estén dotados de capacidad sancionatoria, en el marco de sus competencias.⁸

Los requisitos de autonomía e independencia se establecieron para garantizar su funcionamiento libre de injerencias o presiones vinculadas con la falta de dotación de recursos (humanos,



La transparencia en el Consejo de la Magistratura. Luces y sombras en el cumplimiento de la Ley 27.275

presupuestarios y técnicos) que dificultaran su rol de contralor. Por otro lado, la especialización del órgano se vincula con la formación adecuada y la exclusividad respecto de su función como institución rectora en la materia.

Desde su puesta en funcionamiento, la Agencia del Consejo de la Magistratura ha dictado diversas resoluciones, tanto en el ejercicio de su competencia para resolver los reclamos administrativos que interponen los solicitantes de información, como en el de elaborar criterios orientadores e indicadores de mejores prácticas destinados al Consejo. En ese marco, la Agencia se ha convertido en un canal de diálogo con la sociedad civil y de revisión de criterios por parte del organismo, e incluso ha contribuido a desincentivar conflictos entre las partes.⁹

La posibilidad de recurrir a la Agencia de control para denunciar incumplimientos e impulsar cambios compatibles con la Ley 27.275 es un gran avance que requiere fortalecerla como órgano garante en la materia, no sólo dotándola de los recursos y el presupuesto necesarios para reforzar su autonomía¹⁰, sino también difundiendo su existencia y su agenda de trabajo con el fin de fomentar la instancia de reclamos frente a los incumplimientos.



La transparencia en el Consejo de la Magistratura. Luces y sombras en el cumplimiento de la Ley 27.275

Por otro lado, sería conveniente establecer mecanismos robustos de control ciudadano que permitan hacer un seguimiento del nivel de cumplimiento de las resoluciones de la Agencia por parte del Consejo¹¹, e impulsar sanciones disuasivas frente a su inobservancia, cuestión que requiere una regulación más específica que la establecida en la Ley 27.275.¹²

La presunción de publicidad de la información que genera el Consejo de la Magistratura

En el marco de sus funciones y competencias, el Consejo genera y procesa información variada. Por un lado, información vinculada con la propia gestión del organismo y con la administración del Poder Judicial y, por otro lado, información vinculada con el ejercicio de la función jurisdiccional y el desempeño del servicio de justicia, incluyendo aquella que se relaciona con el cumplimiento de deberes éticos de los propios magistrados y magistradas (como, por ejemplo, la presentación de las Declaraciones Juradas Patrimoniales).

Con la sanción de la Ley 27.275, toda la información en poder del Consejo se presume pública, salvo que ocurra alguna de las excepciones taxativamente enumeradas en dicha ley. Así lo



La transparencia en el Consejo de la Magistratura. Luces y sombras en el cumplimiento de la Ley 27.275

contempló el principio de presunción de publicidad¹³, que es uno de los pilares estructurales de la ley e introdujo un cambio de paradigma respecto de toda la información que se encuentra en poder del Estado. En base a dicho principio, es este quien debe probar que cierta información se encuentra alcanzada por alguna de las excepciones a la publicidad taxativamente enumeradas en la ley, de modo que las personas solicitantes quedan exentas de demostrar que esa información es pública.

Es por eso que, en principio, toda la información generada por el Consejo en el marco de sus competencias debe estar a disposición de la ciudadanía, sea a través de su publicación en el sitio web del organismo, o sea frente a un pedido concreto que realice cualquier persona.

Por otro lado, por el principio de transparencia y máxima divulgación establecido en la ley mencionada, el Consejo debe mantener accesible para todas las personas la información pública que se encuentra en su poder, custodia o bajo su control, independientemente de que no sea el órgano primario que la genera. Es por ello que también tramita pedidos de información que generan otras dependencias como, por ejemplo, los tribunales inferiores de la Nación.



La información generada por los juzgados y tribunales inferiores de la Nación

En el 2017, la Corte Suprema de Justicia de la Nación aprobó el régimen de solicitudes de acceso a la información pública aplicable a la propia Corte, y estableció que toda solicitud de información relativa a otros tribunales o dependencias del Poder Judicial de la Nación que no sean la Corte Suprema, deberá seguir el procedimiento que al respecto fijare el Consejo de la Magistratura.¹⁴

Dicho procedimiento fue aprobado por Resolución CM 415/2018¹⁵ y establece reglas de recepción, procesamiento y respuesta de las solicitudes de acceso a la información pública que las personas requieran a las dependencias del Consejo de la Magistratura. Por resolución de la Agencia de Acceso a la Información de dicho organismo¹⁶, el procedimiento se hizo extensivo a las solicitudes de información relativa a los tribunales inferiores y dependencias del Poder Judicial de la Nación. Es por ello que dicha Agencia también tramita y resuelve los reclamos por presuntos incumplimientos a la ley de acceso a la información por parte de éstos últimos.¹⁷

Sin embargo, respecto a pedidos de información vinculada con cuestiones estrictamente jurisdiccionales de los tribunales inferiores, la Agencia resolvió que ellos no debían tramitarse ante



La transparencia en el Consejo de la Magistratura. Luces y sombras en el cumplimiento de la Ley 27.275

el Consejo debido a que excedían el marco de sus facultades, las que se encuentran taxativamente enumeradas en el artículo 114 de la Constitución Nacional. Así lo decidió al resolver el reclamo de un particular que pretendía acceso a la documentación obrante en un expediente judicial.

Pese a ello, la Agencia analizó el fondo de la cuestión y consideró que la información contenida en el marco de un litigio entre particulares reviste un carácter estrictamente privado y la solicitud en cuestión no evidenciaba el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. En este sentido, hizo una distinción entre la documentación obrante en el expediente judicial, y las sentencias que se dictan en el marco de los procesos judiciales: la primera se trata de información de carácter personal cuyas reglas de aplicación son las que rigen los procesos judiciales, y no la ley de acceso a la información pública; las sentencias judiciales, en cambio, sí se enmarcan en esta última ley ya que, a través de ellas, “... se construye jurisprudencia que es de interés a la sociedad y de los judiciales conocer”.¹⁸

Para recapitular, vemos que el Consejo de la Magistratura es sujeto obligado de la Ley 27.275, y la información que produce, custodia, tiene en su poder o bajo su control se presume pública. Esto opera tanto si se trata de información referida a la gestión y administración del propio Consejo y del Poder Judicial de la



La transparencia en el Consejo de la Magistratura. Luces y sombras en el cumplimiento de la Ley 27.275

Nación, como de los tribunales inferiores y otras dependencias pertenecientes a dicho Poder, siempre que no constituya información contenida en el marco de un litigio entre particulares, con excepción de las sentencias.

Las solicitudes de información pública tramitadas en el Consejo

La Unidad del Consejo Abierto y Participación Ciudadana es el área responsable del acceso a la información en el ámbito del Consejo de la Magistratura.¹⁹ Entre sus competencias tiene la de recibir y dar tramitación a las solicitudes de acceso a la información pública, realizar el seguimiento y control de su correcta tramitación y llevar un registro de las mismas, promover las resoluciones elaboradas por la Agencia, asistir a los y las solicitantes en la elaboración de los pedidos de información y brindarles orientación sobre las dependencias o entidades que pudieran tener la información requerida, y formular informes mensuales para reportar a la Agencia, entre otras.

La tramitación de solicitudes de acceso a la información constituye un procedimiento especial regulado por la Ley 27.275 y la Resolución CM 415/2018 -sancionada como consecuencia de la ley- que implica cumplir con mecanismos, formatos, plazos y



La transparencia en el Consejo de la Magistratura. Luces y sombras en el cumplimiento de la Ley 27.275

formas de respuesta específicas, como por ejemplo, la entrega de la información en un plazo máximo de 15 días hábiles, en formatos digitales y abiertos²⁰ y en forma completa y actualizada.

Según surge del sitio web del Consejo de la Magistratura²¹, la Unidad del Consejo Abierto y Participación Ciudadana publica informes trimestrales sobre la cantidad de solicitudes de información recibidas, los plazos de respuesta y la diferenciación entre aquellas que fueron respondidas y aquellas que fueron rechazadas. El último informe publicado, que muestra los datos correspondientes al periodo comprendido entre julio y septiembre de 2022, revela un incumplimiento por parte del Consejo respecto del plazo de respuesta: el plazo promedio es de 21 días hábiles. En el reporte puede verse que ese es el plazo promedio histórico para responder los pedidos ya que agrega un comparativo con los resultados arrojados desde la entrada en vigencia de la Ley 27.275.²²

Por otro lado, el informe muestra que no existieron denegatorias a solicitudes de acceso a la información durante el período comprendido. Sin embargo, el Consejo recibió 27 solicitudes y el informe muestra que fueron respondidas 14, y otras 14 se encuentran “en trámite” -lo que daría un total de 28-, de modo que no podemos conocer con exactitud si estas últimas finalmente se respondieron más tarde.



La transparencia en el Consejo de la Magistratura. Luces y sombras en el cumplimiento de la Ley 27.275

Un indicador que podría orientarnos al respecto son los reclamos resueltos por la Agencia durante ese período, pero ello no permitiría abordar todo el universo de casos debido a que sólo unos pocos llegan a manos de dicha Agencia por instancia recursiva.²³ A eso se le suma la dificultad para conocer el grado de cumplimiento de las resoluciones del órgano de control que fueron favorables a los solicitantes y ordenaron la entrega de la información requerida, ya que, como se mencionó en el apartado anterior, no existe un mecanismo establecido que permita realizar un seguimiento del cumplimiento de los criterios y decisiones que toma la Agencia.

Por otra parte, el informe presenta una nómina de los temas generales vinculados con las solicitudes en cuestión, pero no permite conocer cuál fue la información específica que se pidió en cada caso ni las respuestas que brindó el Consejo al respecto.

Una mención destacada -y que exige una urgente revisión- es la referida a las solicitudes de las declaraciones juradas patrimoniales de los jueces y las juezas de la Nación²⁴ que tramitan por un procedimiento especial²⁵ incompatible con las disposiciones de la Ley 27.275. El procedimiento exige completar un formulario, disponible en el sitio web del Consejo, por cada declaración jurada a la que se quiere acceder (es decir, si una persona quisiera conocer todas las



La transparencia en el Consejo de la Magistratura. Luces y sombras en el cumplimiento de la Ley 27.275

declaraciones juradas presentadas por el juez o jueza “X” debe presentar un formulario por cada año de servicio del magistrado en cuestión) con una serie de datos personales como nombre y apellido, DNI, domicilio, correo electrónico, ocupación y teléfono. Además, se exige cargar una copia del DNI y explicitar el motivo del pedido.

Todos esos requisitos son incompatibles con las disposiciones de la Ley 27.275, que obliga al Consejo a publicar dichas declaraciones en su sitio web de forma completa, actualizada, por medios digitales y en formatos abiertos.²⁶ Por otro lado, dicha ley no exige expresión de causa o motivo para presentar una solicitud de información ni ninguna otra formalidad a excepción de la identidad de la persona solicitante, la identificación clara de la información que se pide y los datos de contacto, a los fines de enviarle la información requerida.²⁷

Con aquella regulación, el Consejo no sólo incumple con el deber de publicar proactivamente las declaraciones en su sitio web sino que establece un procedimiento mucho más riguroso que para acceder a información sobre otros temas, sin ninguna justificación al respecto. Ello permite visibilizar una práctica de secretismo arraigada en el Consejo de la Magistratura, y mantenida deliberadamente a través del tiempo.²⁸



La transparencia en el Consejo de la Magistratura. Luces y sombras en el cumplimiento de la Ley 27.275

Todas estas cuestiones demuestran que aún hay obligaciones de la ley pendientes de cumplimiento, y procedimientos que dificultan el acceso de todas las personas a información que es de carácter pública y que requieren una revisión urgente.

El portal de datos abiertos del Consejo. Las obligaciones de Transparencia Activa

Como consecuencia de la sanción de la Ley 27.275, se aprobó el “Procedimiento de Acceso a la Información Pública del Poder Judicial de la Nación”²⁹, a los fines de cumplir con las obligaciones de transparencia activa y establecer las áreas del Consejo responsables de la publicación de cada uno de los ítems contenidos en el artículo 32 de la ley.

Dicho procedimiento ordenó la unificación gradual en un nuevo sitio web de los dos dominios ya existentes³⁰ y estableció que el nuevo sitio debía ofrecer una estructura organizada, adecuando la información a los formatos abiertos sugeridos para que las personas interesadas pudieran descargar y procesar los datos públicos. Ello quedó plasmado en el sitio <http://consejoabierto.pjn.gov.ar/>



La transparencia en el Consejo de la Magistratura. Luces y sombras en el cumplimiento de la Ley 27.275

Actualmente, allí se encuentra publicada información de casi todos los ítems exigidos por el artículo 32 de la Ley 27.275 (nómina de personal, escalas salariales, listado de contrataciones públicas y licitaciones, presupuesto de las distintas dependencias, misiones y funciones del Consejo, entre otras) a excepción de las Declaraciones Juradas Patrimoniales -mencionadas en el apartado anterior-, los informes de auditoría³¹ y las ejecuciones presupuestarias del Consejo.³²

Sin embargo, la información publicada no siempre es clara o completa, lo que ha generado críticas atendibles de parte de la sociedad civil. Así, se ha sostenido que la información sobre escalas salariales de los magistrados y magistradas es muy diferente a los salarios que efectivamente ellos cobran, "...con una diferencia entre lo que indica la escala salarial publicada y la real [que] podría llegar hasta un 50%".³³

Por otro lado, existe información que se encuentra publicada en un lenguaje demasiado técnico que dificulta su comprensión por todas las personas, como, por ejemplo, aquella referida a los procesos de contrataciones públicas y órdenes de compras.

El artículo 32 de la Ley 27.275 debería ser una herramienta para contribuir a la transparencia del organismo, promover una mayor apertura y acercamiento a la ciudadanía, conocer la gestión judicial y acceder a información sobre el desempeño jurisdiccional.



La transparencia en el Consejo de la Magistratura. Luces y sombras en el cumplimiento de la Ley 27.275

Es por ello que su texto exige que la información sea presentada de manera clara, estructurada y entendible para todas las personas, procurando remover toda barrera que obstaculice o dificulte su reutilización por parte de terceros.

Por otro lado, el artículo 32 debería pensarse como un piso mínimo de exigencias legales y no como un techo. Es decir, para afirmar que el organismo cumple con las obligaciones de transparencia activa, no basta con corroborar que cada uno de los ítems de información exigidos por ese artículo se encuentre publicado, sino con diseñar una política de publicidad que parta de la base de esa disposición pero que permita generar mayor conocimiento y transparencia acerca de lo que hace el Consejo y del desempeño del Poder Judicial. De hecho, la propuesta del artículo 32 no es taxativa ya que incluye en el listado la publicación de “...cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública”.³⁴

Esto genera una determinada propuesta interpretativa: a) el artículo 32 es el piso para diseñar una política de transparencia activa dentro de las instituciones; b) dado que la disposición no es taxativa, los sujetos obligados deben publicar información útil y relevante para un mejor ejercicio del derecho a la información; y c) el artículo 32 debe interpretarse de modo armónico con



La transparencia en el Consejo de la Magistratura. Luces y sombras en el cumplimiento de la Ley 27.275

las disposiciones plasmadas en otras leyes que promueven una mayor apertura de aquellas instituciones.³⁵

En el caso del Consejo, por ejemplo, la Ley 24.937, que regula su funcionamiento, establece que los expedientes que tramitan ante el organismo son públicos, especialmente aquellos que refieren a denuncias efectuadas contra magistrados y magistradas.³⁶ Sin embargo, ellos no se encuentran publicados en ninguno de los sitios mencionados³⁷, dificultándose así un adecuado control y rendición de cuentas a la ciudadanía de una de las funciones más importantes que cumple el organismo.

Un caso más crítico aún es el referido a la información estadística del Poder Judicial.

Actualmente no existen datos estadísticos actualizados que permitan a la población evaluar el desempeño del Poder Judicial, de modo que resulta imposible diagnosticar acerca del funcionamiento del servicio de justicia, su eficacia y el impacto de su labor.

En el sitio web mencionado, puede encontrarse una solapa denominada “Estadísticas”³⁸ que, luego de tres direccionamientos, remite al sitio de la Oficina de Estadísticas del Poder Judicial.



La transparencia en el Consejo de la Magistratura. Luces y sombras en el cumplimiento de la Ley 27.275

La información más actualizada que se encuentra publicada allí refiere a la evolución estadística correspondiente al período 2000/2012, en el que se muestran estudios comparativos de algunos expedientes judiciales ingresados y resueltos, agrupados por dependencias y jurisdicciones. Por otro lado, los últimos Anuarios del Poder Judicial fueron publicados en el 2021 y sólo por algunas Cámaras que lo integran. El último anuario que incluye a todas las Cámaras y dependencias data de 2012 y refiere únicamente a la cantidad total de expedientes tramitados en el Poder Judicial durante ese año, excluyendo otras variables como los tipos de causas, los tiempos de tramitación, el estado de las mismas, la resolución en cada caso -si la hubiere-, entre otras.³⁹

La Agencia de Acceso a la Información del Consejo resolvió un reclamo referido a la falta de entrega de información pública por parte de la Oficina de Estadísticas del organismo. En el caso, esa Oficina había rechazado el pedido de un solicitante alegando que la información requerida debía extraerse de un sistema de gestión judicial administrado por la Dirección de Sistemas de la Corte Suprema de Justicia que mantenía como fecha de corte el 30/06/2019, y que, como el sistema no iba a ser objeto de futuras actualizaciones por razones técnicas, no podía dar respuesta al pedido por tratarse de información posterior a la fecha de corte.⁴⁰



La transparencia en el Consejo de la Magistratura. Luces y sombras en el cumplimiento de la Ley 27.275

Al resolver el reclamo, la Agencia decidió que, para que la Oficina de Estadísticas del Consejo pudiera cumplir con su función, necesitaría acceder a la información que se encuentra en la base de datos administrada por la Dirección de Sistemas de la Corte Suprema. Por ello, exhortó a dicha oficina a que realice nuevas gestiones ante esa Dirección y ante las autoridades de la Corte Suprema de Justicia de la Nación “...a los efectos de consensuar una solución técnica que permita contar con la información necesaria para actualizar las series estadísticas”. Al día hoy si bien se desconoce si se realizaron las gestiones encomendadas por la Agencia, en el sitio web puede verse que la información estadística del Poder Judicial aún se encuentra desactualizada.

Conclusiones

A través del análisis realizado en este trabajo, es posible afirmar que la

Ley 27.275 fue una herramienta de cambio para el Consejo, ya que permitió crear un marco normativo adecuado

del derecho de acceso a la información, poner en funcionamiento la Agencia de control como un órgano garante y rector en la materia, diseñar e implementar un procedimiento de tramitación de solicitudes de información acorde con las disposiciones de la



La transparencia en el Consejo de la Magistratura. Luces y sombras en el cumplimiento de la Ley 27.275

ley, crear obligaciones periódicas de publicación y actualización de información pública en el sitio web del Consejo, visibilizar problemas y prácticas existentes dentro de la institución, y generar mecanismos de diálogo con la sociedad civil.

Sin embargo, aún existen obligaciones incumplidas, cuestiones por mejorar y demandas de la sociedad que requieren una atención urgente para lograr una mayor transparencia del Consejo:

1. En relación con las obligaciones de transparencia pasiva, es necesario que se cumpla con los requisitos, plazos y procedimientos establecidos para los trámites de respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública, y que se publiquen en el sitio web los archivos con las respuestas que se brindan a los peticionantes. Es el modo de conocer qué tipo de información requieren los usuarios y las usuarias del sistema, cuáles son los datos que se solicitan con más frecuencia, y analizar si son útiles, completos y actualizados.

Por otro lado, es necesario derogar procedimientos que son incompatibles con la Ley 27.275 y que mantienen prácticas arraigadas en la institución que requieren un cambio inminente, como es el caso del procedimiento para acceder a las declaraciones juradas de los magistrados y las magistradas.



La transparencia en el Consejo de la Magistratura. Luces y sombras en el cumplimiento de la Ley 27.275

2. En relación con las obligaciones de transparencia activa, además de publicar la información faltante en los formatos exigidos por la ley, resulta necesario modificar aquella que se encuentra en lenguaje demasiado técnico, difícil de ser comprendido por cualquier persona, así como actualizar la que no refleja un estado real de situación sobre los diferentes ítems publicados, como es el caso de los salarios de los integrantes del Poder Judicial.

Pese a que el cumplimiento de algunas obligaciones de transparencia activa sirvió para mejorar el control del Consejo por parte de la sociedad civil, o incluso promover el cumplimiento de otras obligaciones legales o constitucionales⁴¹, es fundamental pensar aquellas en el marco de una política de transparencia más integral. En base a la propuesta de interpretación del artículo 32 de la Ley 27.275 realizada en este trabajo, no basta con publicar la información de todos los ítems exigidos por la norma sino que es necesario también construir una cultura proactiva de publicación de otra información que genera el Consejo y que debe estar a disposición de la ciudadanía.

3. Por último, en relación con el rol de la Agencia de Acceso a la Información como órgano garante en la materia, es indispensable su fortalecimiento, no sólo dotándola de los recursos y el presupuesto necesarios para reforzar su autonomía, sino también



La transparencia en el Consejo de la Magistratura. Luces y sombras en el cumplimiento de la Ley 27.275

difundiendo su existencia y trabajo con el fin de fomentar la instancia de reclamos frente a los incumplimientos y hacer el seguimiento posterior de sus resoluciones.

Por supuesto, esto resulta insuficiente para solucionar los problemas de distancia con la ciudadanía que aún mantiene el Consejo. La ley de acceso a la información no pretende solucionar todas las cuestiones estructurales referidas a su rol y su integración que, al día de hoy, siguen en el debate público. Pero, generar una cultura de transparencia que permita erradicar prácticas de secretismo arraigadas en la institución y rendir cuentas a la ciudadanía, es un excelente primer paso para establecer un Consejo que merezca ser tomado en serio.



La transparencia en el Consejo de la Magistratura. Luces y sombras en el cumplimiento de la Ley 27.275

Notas

[1] Gargarella, Roberto; La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contra-mayoritario del poder judicial; Ed. Ariel; 1996.

[2] Kaufman, Ester y Oszlak, Oscar; Teoría y práctica del gobierno abierto. Lecciones de la experiencia internacional; Edit.OEA-Red GEAL-IDRC; 2014. Los autores refieren a la idea de ajenidad como garantía de imparcialidad en las decisiones.

[3] Según encuestas realizadas por la organización Latinobarómetro, un 43,7% de las personas encuestadas no tiene ninguna confianza en el Poder Judicial, un 36,6% tiene poca confianza, y sólo un 15% tiene algo de confianza. Por otra parte, un 45,2% de las personas encuestadas cree que el acceso a la justicia es muy injusto, un 34,5% que es injusto, y sólo un 1,9% que es justo (Encuesta del 2020, disponible aquí: <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>)

[4] Ley 27.275 de 2016, Ley sobre Derecho de Acceso a la Información Pública. 14 de septiembre de 2016. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/texact.htm>

[5] Las denominadas obligaciones de transparencia pasiva (o reactiva) son aquellas que activan los mecanismos de respuesta por parte de los sujetos obligados en el momento en que existe una solicitud específica de acceso a la información. Las obligaciones de transparencia activa, implican una actividad proactiva permanente de procesar, publicar y actualizar información, aunque ella no hubiera sido requerida por ninguna persona en particular. Según la diferenciación realizada por Grimmelikhuijsen y Meijer, la transparencia pasiva está orientada simplemente a cumplir con la manda legal de entregar información, pero no obliga a hacer algo más para revelar información a otras personas que puedan estar interesadas en ella. Ver Grimmelikhuijsen, S. G., & Meijer, A. J., "Effects of transparency on the perceived trustworthiness of a government organization: Evidence from an online experiment" en Journal of Public Administration Research and Theory, 24 (1), año 2014, 137-157.

[6] Resolución CM N° 457/2017.



La transparencia en el Consejo de la Magistratura. Luces y sombras en el cumplimiento de la Ley 27.275

[7] Artículos 24 y 28 de la Ley 27.275, y artículo 4º de la Resolución CM Nº 457/2017.

[8] Ese es el modelo promovido por la Organización de Estados Americanos (OEA), a través de la Ley Modelo 2.0 de Acceso a la Información (Ver artículo 56 de la ley, disponible aquí: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion_Ley_Modelo_Interamericana_2_0_sobre_Acceso_Informacion_Publica.pdf)

[9] Así, por ejemplo, el Consejo ha procedido a entregar información pública requerida por solicitantes como consecuencia de las gestiones realizadas por la Agencia antes de la resolución de reclamos. Ver, por ejemplo, Resoluciones de la Agencia 1/2018 y 18/2022.

[10] Ello ha sido resaltado por organizaciones de la sociedad civil. Ver, por ejemplo, el informe elaborado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Hacia la efectiva implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública en Argentina, publicado aquí: <https://acij.org.ar/informe-hacia-la-efectiva-implementacion-de-la-ley-de-acceso-a-la-informacion-publica-en-argentina/>

[11] Actualmente, no existe un sistema que permita a la sociedad civil hacer un seguimiento de las resoluciones de la Agencia en el sentido de conocer si el Consejo de la Magistratura acató o no sus decisiones, o si ellas contribuyeron a mejorar prácticas o procedimientos dentro de la institución.

[12] En materia sancionatoria, la regulación de la ley 27.275 es limitada y no da suficientes herramientas a la Agencia para imponer sanciones disuasivas. Si bien el artículo 24 le otorga facultades para impulsar las sanciones administrativas pertinentes ante las autoridades competentes correspondientes, en caso de incumplimiento a lo establecido en la norma, no fijó un régimen detallado ni tasado de sanciones, de modo que no existe un sistema regulado vigente en la actualidad (Sólo una disposición de la ley refiere al tipo de falta que corresponde a dichos incumplimientos: el artículo 18 establece que incurre en falta grave el funcionario público o agente responsable que, en forma arbitraria, obstruya el acceso del solicitante a la información pública requerida, o la suministre en forma incompleta u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de la ley).

[13] Establecido en el artículo 1º de la Ley 27.275.



La transparencia en el Consejo de la Magistratura. Luces y sombras en el cumplimiento de la Ley 27.275

[14] Acordada 42/2017, disponible aquí: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/305335/norma.htm>

[15] Texto de la norma disponible aquí: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/infoleg/res415.pdf>

[16] Resolución AAIP N° 4/2019, disponible aquí: <http://consejoabierto.pjn.gov.ar/dataset/dd12b4cb-9b09-4c5a-bd41-d4beda1ceb38/resource/d287757e-06e0-410b-b66f-f7eb05a483a3/download/resol-4-agencia-inf-publica.pdf>

[17] Así, por ejemplo, intervino en un reclamo que surgió a raíz de una denegatoria de información realizada a la Cámara Nacional Electoral por un solicitante que requería la entrega de los padrones electorales definitivos utilizados en las elecciones del año 2019. En ese caso, la Agencia ordenó a la Cámara facilitar al solicitante los datos requeridos disociados (Resolución N° 12/2021, disponible aquí: <http://consejoabierto.pjn.gov.ar/dataset/dd12b4cb-9b09-4c5a-bd41-d4beda1ceb38/resource/30d69abe-9f6b-44d1-af6c-7108193542c6/download/resolucion.-12-2021.pdf>)

En un caso más reciente, ha ordenado al Consejo que solicite a la Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional Federal de la Ciudad de Buenos Aires información sobre cómo es el régimen de trabajo con relación a la presencialidad y/o virtualidad, en las distintas Salas de la Cámara y en los Juzgados de su ámbito, a los fines de dar respuesta al pedido de acceso a la información de un solicitante (Resolución N° 20/2022, disponible aquí: <http://consejoabierto.pjn.gov.ar/dataset/dd12b4cb-9b09-4c5a-bd41-d4beda1ceb38/resource/30d69abe-9f6b-44d1-af6c-7108193542c6/download/resolucion.-12-2021.pdf>)

[18] Agencia de Acceso a la Información Pública del Consejo de la Magistratura; Resolución N° 2/2019, disponible aquí: <https://consejomagistratura.gov.ar/wp-content/uploads/2022/11/aaip-nro.-2.pdf>

[19] Competencias otorgadas por Resolución CM N° 457/2017. Dichas competencias se enmarcan en la misión general de la Unidad, que es la de impulsar e implementar una estrategia de gobierno abierto y participación ciudadana para el Consejo, que establezca canales, herramientas y mecanismos para una gestión más transparente, participativa e innovadora, y garantizar



La transparencia en el Consejo de la Magistratura. Luces y sombras en el cumplimiento de la Ley 27.275

ámbitos de diálogo y vinculación genuinos entre el organismo y la sociedad civil (Resolución CM N° 579/16, disponible aquí: <https://consejomagistratura.gov.ar/wp-content/uploads/2021/05/Digesto31-12-2020.pdf>, página 2602.

[20] Los formatos abiertos son aquellos que almacenan datos a través de licencias libres y, por lo tanto, no exigen permisos específicos. Este tipo de formatos están pensados para fomentar el conocimiento abierto. Para mayor profundidad en este tema, ver informe de la Organización Open Formats, “Formatos abiertos y Formatos propietarios”, disponible aquí: <https://web.archive.org/web/20060223024538/http://www.openformats.org/es1>, y artículo de opinión de Jimmy Wales, “Free Knowledge requires Free Software and Free File Formats”, disponible aquí: <https://jimmywales.com/2004/10/21/free-knowledge-requires-free-software-and-free-file-formats/>

[21] <https://consejomagistratura.gov.ar/>, consultado por última vez el día 13/02/2023.

[22] Si bien existieron algunas variaciones de los plazos por periodos (por ejemplo, en los períodos que comprenden los meses de enero a marzo, y de abril a junio de 2022, el plazo promedio de respuesta fue de 15 días hábiles), el plazo histórico promedio de respuesta es de 21 días hábiles judiciales.

[23] De acuerdo al análisis efectuado de las resoluciones de la Agencia (publicadas en <https://consejomagistratura.gov.ar/index.php/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica/>), se resolvieron tres casos vinculados con solicitudes de información tramitadas durante el período mencionado, y sólo uno de ellos reclamaba por falta de respuesta.

[24] En el informe mencionado, ellas se encuentran en un apartado separado denominado “solicitudes derivadas DDJJ”.

[25] Aprobado por Resolución CM 606/2016, de fecha 3/11/2016.

[26] Artículo 32 de la Ley 27.275.

[27] Artículo 9º de la Ley 27.275.

[28] Esto queda aún más explicitado si tenemos en cuenta que ese procedimiento fue aprobado con fecha posterior a la sanción de la Ley 27.275, de modo que ella ya era conocida por el Consejo en aquel momento.



La transparencia en el Consejo de la Magistratura. Luces y sombras en el cumplimiento de la Ley 27.275

[29] Resolución CM 36/2018, disponible aquí: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/179186/20180222> El procedimiento fue producto de la prescripción del Consejo de la Magistratura que había encomendado a algunas de sus áreas la creación de un “Anteproyecto de Procedimiento Informático de Acceso a la Información Pública” que contemplara las particularidades del Consejo de la Magistratura y del Poder Judicial de la Nación, y de un proyecto de acondicionamiento de sus portales (www.pjn.gov.ar y www.consejomagistratura.gov.ar) con el objeto de que ellos se adecuaran a los estándares exigidos por la ley. El primero fue encomendado a la Unidad de Modernización e Innovaciones Tecnológicas por la Resolución CM 606/2016, y el segundo por la Resolución CM 457/2017.

[30] www.pjn.gov.ar y www.consejomagistratura.gov.ar

[31] En el portal pueden verse los tipos de auditoría que están en proceso o se encuentran culminados, con la indicación de los temas a los que refirieron las mismas pero no es posible acceder a los informes.

[32] En los archivos sobre ejecuciones presupuestarias publicados en el sitio web sólo se presentan listados de los distintos gastos por categorías correspondientes a un periodo de tiempo determinado pero no se indica qué porcentaje representan del total del presupuesto asignado para cada rubro.

[33] Informe Justa, “No hay transparencia plena en los salarios del sistema judicial”, autor: Ezequiel Nino, publicado el 30/08/2022, disponible aquí: <https://justa.acij.org.ar/articulos/no-hay-transparencia-plena-en-los-salarios-del-sistema-judicial>

[34] Artículo 32, inciso t) de la ley 27.275.

[35] Esta idea es compatible con los estándares propuestos por la Organización de Estados Americanos en la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública 2.0 (2020), que estableció que las disposiciones sobre los ítems de información a publicarse de manera proactiva, no deberá afectar el ejercicio de otra normativa que: “a. requiera que la Información contenida en Documentos en posesión, custodia o control del sujeto obligado esté a disposición del público; b. permita el acceso de todas las personas a los Documentos en posesión, custodia o control del sujeto obligado; y



La transparencia en el Consejo de la Magistratura. Luces y sombras en el cumplimiento de la Ley 27.275

c. requiera la publicación de Información sobre las operaciones del sujeto obligado.” (Artículo 9º, Ley Modelo 2.0, disponible en cita 14). Este estándar es concordante con el criterio de interpretación restrictiva de las excepciones al acceso a la información que ya había sido plasmado en la Ley Modelo 1.0 (2010) y estableció como regla general que, en caso de duda sobre exceptuar o no cierta información, el criterio predominante debe ser hacia la divulgación (Ver “Ley modelo interamericana sobre acceso a la información pública y su guía de implementación”, OEA documentos oficiales, OEA/Ser.D/XIX.12, p. 49, disponible aquí: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/Acceso_Ley_Modelo_Libro_Espanol.pdf)

[36] Artículo 8º de la ley 24.937, texto de la norma actualizada aquí: <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48231/norma.htm>

[37] En el sitio web puede encontrarse un archivo en formato de lista que indica las carátulas de los procesos disciplinarios, el estado de los mismos, las fechas en que se iniciaron las actuaciones, el magistrado o magistrada denunciado/a, la persona denunciante, y el consejero o consejera responsable de su tramitación. Sin embargo, se desconocen los motivos de las denuncias que originaron los procesos y los distintos pasos e instancias en los que se encuentra cada caso.

[38] <http://consejoabierto.pjn.gov.ar/dataset?groups=estadisticas>

[39] El Anuario se encuentra publicado aquí: https://old.pjn.gov.ar/07_estadisticas/estadisticas/07_estadisticas/Archivos/Libros/Estadi_12/Pjudn_12.htm

[40] Según consta en el segundo párrafo de la Resolución de la Agencia 13/2021 que resolvió sobre el reclamo.

[41] Por ejemplo, el análisis de la información referida a la composición por género de los tribunales inferiores de la Nación ha servido a la sociedad civil para exponer y denunciar la desigualdad de género en el ámbito del Poder Judicial.



La transparencia en el Consejo de la Magistratura. Luces y sombras en el cumplimiento de la Ley 27.275

Otras fuentes consultadas:

- ▶ Centro de Estudios de Justicia de las Américas, “Índice de Accesibilidad a la información Judicial en Internet”, 2017, <https://cejamericas.org/indice-de-accesibilidad-a-la-informacion-judicial-en-internet-2017/>
- ▶ Grimmelikhuisen, S. G., & Meijer, A. J., “Effects of transparency on the perceived trustworthiness of a government organization: Evidence from an online experiment” en Journal of Public Administration Research and Theory, 24 (1), año 2014, 137-157.
- ▶ Herrero, A. & Gaspar López, Access to Information and Transparency in the Judiciary: A Guide to Good Practices from Latin America, World Bank Institute, 2010, https://www.academia.edu/277100/Access_to_Information_and_Transparency_in_the_Judiciary_A_Guide_to_Good_Practices_from_Latin_America
- ▶ Latinobarómetro, Encuesta del año 2020, sección Argentina, <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>
- ▶ Nino, Ezequiel, “No hay transparencia plena en los salarios del sistema judicial”, en plataforma Justa, 2022, <https://justa.acij.org.ar/articulos/no-hay-transparencia-plena-en-los-salarios-del-sistema-judicial>
- ▶ Open Formats NGO, “Formatos abiertos y Formatos propietarios”, 2005, <https://web.archive.org/web/20060223024538/http://www.openformats.org/es1>
- ▶ Open Government Partnership, “La Justicia Abierta en Informe Global: Democracia Más Allá de las Urnas Electorales”, 2020, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/12/La-Justicia-Abierta_Informe-Global-de-OGP.pdf
- ▶ Organización de los Estados Americanos, El derecho de Acceso a la Información Pública en las Américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales, 2012, <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/el%20acceso%20a%20la%20informacion%20en%20las%20americas%202012%2005%2015.pdf>
- ▶ Organización de los Estados Americanos, Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública y su guía de implementación, OEA/Ser.D/XIX.12, 2012, https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/Acceso_Ley_Modelo_Libro_Espanol.pdf



La transparencia en el Consejo de la Magistratura. Luces y sombras en el cumplimiento de la Ley 27.275

- ▶ Organización de los Estados Americanos, “Ley Modelo 2.0 de Acceso a la Información de la OEA”, 2020, https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion_Ley_Modelo_Interamericana_2_0_sobre_Acceso_Informacion_Publica.pdf
- ▶ Sitio de la Información Legislativa y Documental (INFOLEG): <http://www.infoleg.gob.ar/>
- ▶ Sitios web del Consejo de la Magistratura: <http://consejoabierto.pjn.gov.ar/> y <https://consejomagistratura.gov.ar/>
- ▶ Sitio Web del Poder Judicial de la Nación: <https://www.pjn.gov.ar/>
- ▶ Wales, Jimmy, Free Knowledge requires Free Software and Free File Formats, 2004, <https://jimmywales.com/2004/10/21/free-knowledge-requires-free-software-and-free-file-formats/>



* **Ornela Mazza Gigena**

Es abogada (UNS) y docente de derecho (UBA/ECAE/INAP). Cursó estudios de Maestría en Derecho Administrativo y Administración Pública (UBA) y en Derecho Constitucional y Derechos Humanos (UP). Fue becaria para completar estudios de posgrado en la Universidad de Barcelona y en la Escuela de Derecho de la Universidad de Yale. Fue Directora de la Agencia de Acceso a la Información Pública de la Defensoría General de la Nación (2018-2023).

** Agradezco a la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) por la convocatoria a participar de este dossier, y a Federico Orlando por sus valiosos y desinteresados comentarios a versiones anteriores de este artículo. Desde luego, esos comentarios no se extienden a los errores que el trabajo pudiera contener, los que son atribuibles únicamente a mi persona.



**Los candidatos naturales:
un eufemismo para referirse
a la familia judicial.**

**Apuntes para el estudio de
los concursos organizados
por el Consejo de la
Magistratura de la Nación¹**

ADC



Por **José Nardi***

+ info



A B S T R A C T

En el informe de la ADC titulado El problema de la selección de jueces y juezas en la Argentina. Una mirada hacia el interior del Consejo de la Magistratura, la investigadora Camila Saleme y el investigador Bernardo Bazet Viñas alertan sobre los denominados “candidatos naturales” para asumir en los cargos vacantes para los que se llamó a concurso en el Consejo de la Magistratura de la Nación. Las preguntas que surgen de inmediato es por qué puede establecerse esta categoría, de dónde proviene y qué diferencia a estos postulantes de los otros. Desde mi punto de vista, estos candidatos pueden ser asociados a lo que comúnmente se llama “familia judicial”. En función de lo dicho, en el presente artículo voy definir a esta última categoría, rastrearla históricamente, y asociarla, por último, a la de candidatos naturales. El objetivo es mostrar que históricamente los cargos vacantes dentro del Poder Judicial de la Nación son cubiertos en la gran mayoría de los casos por personas provenientes de la propia institución, lo que tiene como consecuencia la reproducción de ciertos espacios clave en el ejercicio del poder.

P A L A B R A S C L A V E

Candidatos Naturales ×

Consejo de la Magistratura ×

Familia Judicial ×

Concursos ×



Introducción

En el informe de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) titulado El problema de la selección de jueces y juezas en la Argentina. Una mirada hacia el interior del Consejo de la Magistratura, se realiza un diagnóstico descriptivo del funcionamiento del mencionado organismo a partir de una serie de indicadores que las investigadoras y los investigadores consideraron relevantes. Los mismos se desprenden del estudio de los procedimientos, reglamentaciones y normas para la selección de magistrados y magistradas en los juzgados y tribunales de los distintos fueros federales y nacionales.

Los indicadores aludidos se enfocan en las trayectorias de aquellos que evalúan a los candidatos y las candidatas, los tiempos insumidos en las diferentes etapas de los concursos, las instancias que habilitan acciones discrecionales por parte de todos los intervinientes en el proceso, la inclusión de la perspectiva de género y nuevas tecnologías digitales.²

En este contexto, la investigadora Camila Saleme y el investigador Bernardo Bazet Viñas alertan sobre un tema que se vincula tanto a los perfiles de aquellos que evalúan a los postulantes, así como también a lo que en el informe se define como las acciones discrecionales impulsadas por las y



Los candidatos naturales: un eufemismo para referirse a la familia judicial. Apuntes para el estudio de los concursos organizados por el Consejo de la Magistratura de la Nación

los agentes intervinientes. Estas últimas son, desde mi punto de vista, aquello que desde un lenguaje más coloquial podría definirse como la “rosca judicial”. Por ejemplo, cuando se señala que existen “candidatos naturales” en los concursos organizados por el Consejo de la Magistratura de la Nación.

En términos antropológicos, esta categoría nativa aparece en las impugnaciones a los jurados de algunos concursos. En estas últimas, lo que se cuestionaba era el trato cotidiano que había entre algunos postulantes y aquellos que los evaluaban. En pocas palabras, compartían el mismo espacio de trabajo en el lugar donde la vacante se había generado.

Al hacer su descargo al pedido de impugnación y recusación, la jurado puso por escrito que las personas empleadas y los funcionarios y las funcionarias del fuero son “candidatos naturales” a concursar, y que ella como jueza de la cámara tenía contacto cotidiano con todo el personal.³ Si bien en ese momento se rechazó la presentación hecha por las y los postulantes, es importante señalar que en una modificación reglamentaria que data de 2020 se prohibió que las y los jurados sean miembros del tribunal que se concursara.

De todas formas, esto no quita que desde el informe se llame la atención a que existe en las ternas una preeminencia de



Los candidatos naturales: un eufemismo para referirse a la familia judicial. Apuntes para el estudio de los concursos organizados por el Consejo de la Magistratura de la Nación

funcionarios y funcionarias del Poder Judicial y que, por lo tanto, debe garantizarse el trato igualitario con los y las postulantes que son abogados y abogadas de la matrícula o provienen del ámbito académico.⁴

Más allá de esto, la sola alusión a la existencia de “candidatos naturales” por parte del jurado de juezas y jueces invita a interrogarnos sobre sus características y su procedencia. Desde mi punto de vista, estos candidatos pueden ser asociados a lo que comúnmente se llama “familia judicial”.

Entonces, en el presente artículo definiré esta última categoría, rastrearla históricamente, y asociarla, por último, a la de “candidatos naturales”. El objetivo es mostrar que, históricamente, los cargos vacantes dentro del Poder Judicial de la Nación son cubiertos en la gran mayoría de los casos por personas provenientes de la propia institución, lo que tiene como consecuencia la reproducción de ciertos espacios clave en el ejercicio del poder.

En la primera parte del artículo, definiré las características de la familia judicial, sus orígenes históricos y comentar brevemente sus variaciones dentro de la historia del Poder Judicial. En la segunda parte, voy a asociar a la categoría anterior con la de “candidatos naturales”, situando espacio temporalmente su



Los candidatos naturales: un eufemismo para referirse a la familia judicial. Apuntes para el estudio de los concursos organizados por el Consejo de la Magistratura de la Nación

vínculo a partir de la creación y puesta en funcionamiento del Consejo de la Magistratura de la Nación. En este apartado, utilizaré datos estadísticos obtenidos de los concursos, e información cualitativa proveniente de entrevistas en profundidad a magistradas y magistrados e informantes clave, para mostrar que la relación existe y es robusta. Por último, y a modo de cierre, voy a realizar una lectura de conjunto a modo de conclusión.

Los orígenes y las etapas de la familia judicial

La familia judicial: desde la federalización de Buenos Aires a la creación de las primeras cámaras federales

No quisiera detenerme mucho en ciertos usos condenatorios de la categoría “familia judicial”, los cuales si bien parecieran estar indicando una mirada crítica, tienen una forma de entender y definir al concepto que impide una lectura de las disputas políticas hacia el interior del Poder Judicial Nacional.

Me refiero, por ejemplo, cuando en tono peyorativo se hace referencia a ciertos actos como a una defensa corporativa de los intereses de todos sus miembros, o, también, cuando se afirma que solo las juezas y los jueces integran la familia judicial.



Los candidatos naturales: un eufemismo para referirse a la familia judicial. Apuntes para el estudio de los concursos organizados por el Consejo de la Magistratura de la Nación

En ambos casos, se está englobando al interior de la categoría un universo que guarda diferencias. Estas formas generales de referirse no ayudan demasiado, porque no hacen ningún aporte para establecer algún tipo de distinción. En efecto, si “familia judicial” es todo, cómo es posible captar las diferencias que suponen los conflictos por el poder.⁵

Con una mirada más cercana a la que postulo aquí, existen ciertos trabajos de investigación, generalmente etnografías, que intentan dar cuenta, a partir de la mencionada categoría, del funcionamiento de los tribunales, de sus características organizacionales, y de las redes y lazos que los constituyen y los componen.⁶ Las investigaciones mencionadas presentan a la familia judicial funcionando y consolidada, pero sin demasiados detalles sobre sus orígenes y los motivos que la han llevado a adquirir las características que los trabajos aludidos describen. En otras palabras, si bien estos estudios buscan captar las dinámicas de las interacciones en un determinado fuero, lo hacen sobre un fondo en donde la categoría en cuestión aparece estática.

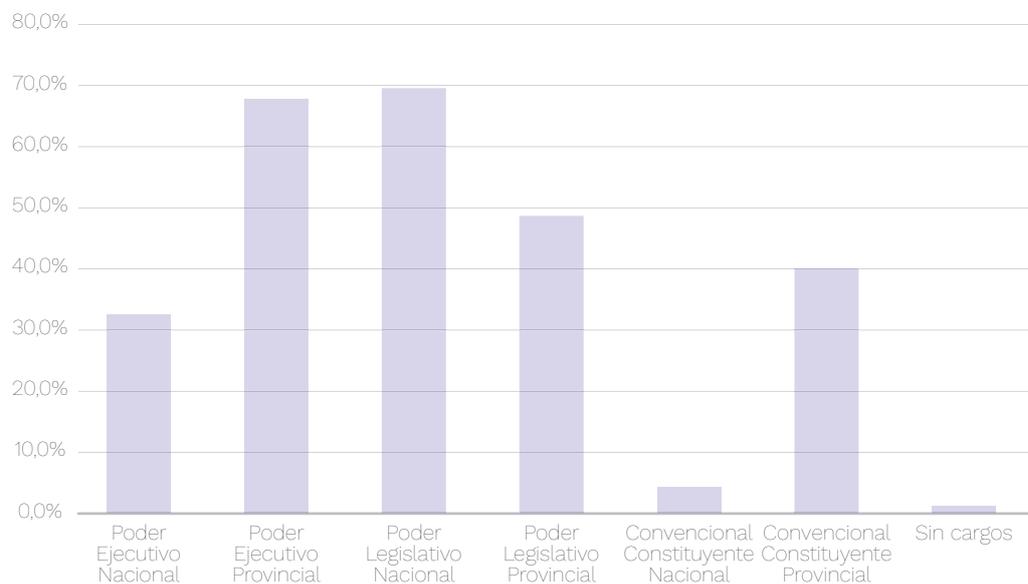
En esta línea argumental, considero insoslayable reconstruir mínimamente ciertos hitos históricos dentro del Poder Judicial y mostrar que la familia judicial no nace con el Poder Judicial, sino que hay que esperar algunos años para comenzar a observar el despliegue de su linaje. Para esto basta con mostrar las



Los candidatos naturales: un eufemismo para referirse a la familia judicial. Apuntes para el estudio de los concursos organizados por el Consejo de la Magistratura de la Nación

trayectorias de aquellos que se encargaron de los primeros juzgados de sección a partir de 1862.

Cargos políticos de los jueces de sección nombrados en las presidencias de Mitre, Sarmiento y Avellaneda



Fuente: Elaboración propia en base a Levaggi (1997) y Cutolo (1978)

De su lectura surge que, de las juezas y los jueces federales nombrados, solamente el 2,3% no ocupó ningún tipo de cargo político con anterioridad y posterioridad a la designación o renuncia a la función jurisdiccional. El 32,6% de las magistradas y los magistrados federales se desempeñó en el Poder Ejecutivo Nacional y el 67,4% en los provinciales, enfatizando que cuando me refiero a cargos en el Poder Ejecutivo nacional y/o provincial no estoy hablando sólo de ministros, ministras, secretarios, secretarias y subsecretarios y subsecretarias,



Los candidatos naturales: un eufemismo para referirse a la familia judicial. Apuntes para el estudio de los concursos organizados por el Consejo de la Magistratura de la Nación

sino también de gobernadores e incluso presidentes. Casi el 70% fue parte del Poder Legislativo nacional, mientras que el 48,9% lo fue en las provincias. Aproximadamente el 40% fue convencional constituyente provincial y apenas el 4,7% fue constituyente nacional.

Lo interesante de los datos es que en esos momentos constituyentes del fuero federal todavía no hay rastros de la denominada “familia judicial”. En todo caso lo que hay es una “familia política” que se comienza a hacer cargo de los temas judiciales. La pregunta que surge, entonces, es cuándo nace la “familia judicial”. Para responder esa pregunta necesito dar un pequeño rodeo.

Luego que el levantamiento de Carlos Tejedor fuera controlado y desarticulado, se sancionaron una serie de leyes que tuvieron influencia en el nacimiento de la “familia judicial”. En efecto, dos fueron las normativas que buscaron que este y otros hechos que habían sucedido con anterioridad no se volvieran a repetir.⁷ La primera, prohibía a las provincias formar cuerpos militares y, la segunda, era la llamada ley de federalización de Buenos Aires. De esta última, se deriva una que es casi su consecuencia lógica. Me refiero a la Ley 1.181, que regula la administración de justicia en el territorio de la ciudad de Buenos Aires.⁸



Los candidatos naturales: un eufemismo para referirse a la familia judicial. Apuntes para el estudio de los concursos organizados por el Consejo de la Magistratura de la Nación

Sobre todo, las dos últimas leyes mencionadas tuvieron consecuencias de especial relevancia para responder la pregunta que formulé algunos párrafos más arriba. La primera de ellas, es la aparición de perfiles de jueces o juezas que se diferencian de los nombrados hasta ese momento. Lo dicho es de especial importancia para este trabajo, ya que junto al ejercicio de la superintendencia por parte de la CSJN son las claves para entender el nacimiento de la llamada “familia judicial”.

Si me refiero a los perfiles aludidos, y si bien en algunos casos siguen vinculados a la política, ya no nos encontramos con esos grandes nombres de la primera época, sino que empezamos a ver personas con trayectorias menos impactantes. Por ejemplo, parientes de políticos o políticas importantes, o que se encuentran casados con sus hijas. También, empleados en los estudios jurídicos de figuras de renombre.⁹

En un grupo diferente es posible comenzar a rastrear los orígenes de la “familia judicial” en dos variantes de acceso al cargo de juez o jueza. En primer lugar, parientes directos de jueces o juezas de primera instancia que, al ser nombrados como camaristas, logran que sus hijos ocupen el lugar que ellos dejan.¹⁰ En segundo lugar, secretarios o secretarias de jueces o juezas de primera instancia que, al ser ascendidos, pasan a ocupar el cargo que dejaron sus antiguos jefes.¹¹



Los candidatos naturales: un eufemismo para referirse a la familia judicial. Apuntes para el estudio de los concursos organizados por el Consejo de la Magistratura de la Nación

Todos estos casos comienzan a darse a finales de la década del ochenta, y comienzos de la de los noventa del siglo XIX, en lo que hoy conocemos como justicia nacional. Además, y para los casos mencionados en el párrafo anterior, es posible visualizar la constitución de la “familia judicial de sangre”, y la “familia judicial política”, es decir, hacen su aparición las madrinas y los padrinos. Me refiero a la procedencia de aquel que incide en el nombramiento. En el primer caso un pariente directo, en el segundo un superior.

La aparición de las madrinas y los padrinos está indisolublemente ligada al ejercicio de la superintendencia, la cual, en este período, se encuentra en cabeza de la CSJN. Dicho de otra forma, se puede apadrinar o amadrinar en los ascensos solamente a aquellos que ya se encuentran trabajando dentro del Poder Judicial de la Nación, y, los que tienen la llave para esos ingresos, son las magistradas y los magistrados del máximo tribuna.¹²

Otro hito a considerar es la sanción de la Ley 4.055. Esta última, es la que crea las cámaras federales en Paraná, Córdoba, La Plata y la Capital Federal, y fue promulgada durante la segunda presidencia de Julio Argentino Roca, el 11 de enero de 1902.



Los candidatos naturales: un eufemismo para referirse a la familia judicial. Apuntes para el estudio de los concursos organizados por el Consejo de la Magistratura de la Nación

Si se revisan los nombramientos realizados para las alzas federales mencionadas, es posible observar cómo se mixturán los perfiles aludidos a partir de la creación de la justicia nacional. En general, junto a las trayectorias puramente políticas que gobernaban las procedencias de los magistrados y las magistradas durante el período anterior, comienzan a emerger la de los académicos y las académicas y la de los judiciales. Con relación a los políticos y políticas, aparecen incluso personas vinculadas a los levantamientos de 1890 y que apoyaron partidos políticos que se oponían al PAN.¹³ Me refiero con esto a que no eran aliados de Roca.

En las cámaras federales de Córdoba, La Plata y Buenos Aires aparecen algunos jueces o juezas con perfiles netamente judiciales, o que alternaron entre el ejercicio de la profesión y la magistratura. También existen casos de traslado entre una cámara y otra, como es el caso de Daniel Goytía quien integró ambas.¹⁴

¿Cómo se explican estas trayectorias políticas y profesionales disímiles? En principio, son una profundización de la tendencia que se abre con la sanción de la Ley 1.144 y la puesta en funcionamiento de la llamada justicia nacional luego de la federalización de Buenos Aires. Dicho de otra forma, la “familia judicial” llega a la justicia federal.



Los candidatos naturales: un eufemismo para referirse a la familia judicial. Apuntes para el estudio de los concursos organizados por el Consejo de la Magistratura de la Nación

También, en términos territoriales la “jurisdicción” abarcaba un espacio geográfico mucho más vasto que la localidad en donde estaban ubicadas. Por ejemplo, la cámara federal de Buenos Aires tenía jurisdicción en las provincias de Mendoza, San Juan y San Luis. En este sentido, es evidente que el Presidente de la Nación debía llegar a acuerdos políticos más amplios para nombrar a los camaristas. Ya no alcanzaba con el acuerdo con el gobernador de la provincia en donde el juzgado de sección estaba ubicado. Entonces, cabe pensar que los nombres de los jueces, juezas y camaristas federales / nacionales fueron una prenda de acuerdo de otras negociaciones políticas hacia el interior de la Cámara Alta y que, por lo tanto, podían tratarse de nombres que no estuvieran directamente alineados con el Poder Ejecutivo Nacional (PEN).

El perfil de juez o jueza que se va dibujando al finalizar este período muestra variaciones importantes respecto al que asomaba a partir de 1862. En primer lugar, puedo decir que se mantiene el juez o jueza que llega al cargo por su trayectoria política, pero tienden a ir desapareciendo las idas y vueltas de un poder al otro. La tendencia se va consolidando en perfiles políticos que llegan a la magistratura, pero que no regresan a sus profesiones anteriores. También aparecen magistrados y magistradas que fueron abogados y abogadas que ejercían la profesión y el trabajo académico, así como también trayectorias



puramente judiciales, que son, en definitiva, las que comienzan a delinear las características de la “familia judicial”.

Jueces y juezas en comisión, jueces y juezas de facto, y transición democrática. La consolidación de la familia judicial

Los períodos de alternancia entre gobiernos constitucionales y gobiernos de facto que se sucedieron en la República Argentina entre 1930 y 1983, moldearon las dinámicas de la relación entre jueces, juezas y política y, por supuesto, fueron una gran influencia en las características que tuvo la “familia judicial” durante el momento histórico aludido.

Uno de los hitos ineludibles para comenzar a hablar sobre estos temas es la llamada doctrina de facto. También, quiero alertar sobre un hecho relevante para el estudio del tema propuesto en este trabajo. Me refiero al proceso judicial contra Hipólito Yrigoyen por parte de la dictadura que lo derrocó. En esta causa está el punto de partida de las cesantías judiciales, las cuales son una de las llaves para comprender el proceso de consolidación de la “familia judicial”.



Los candidatos naturales: un eufemismo para referirse a la familia judicial. Apuntes para el estudio de los concursos organizados por el Consejo de la Magistratura de la Nación

En primer lugar, la causa contra Yrigoyen debe ser leída al unísono con la firma de la acordada a partir de la cual la CSJN legitimó el golpe de Estado de 1930. En efecto, su alcance no llegó solamente a la intervención de los otros poderes, sino que abrió la puerta para los pases a comisión, y posteriores cesantías de jueces y juezas nacionales y federales.¹⁵ Estos últimos, terminan siendo parte de un círculo vicioso que lleva a nuevos nombramientos por parte de los gobiernos de facto, que eran a su vez desconocidos por los gobiernos democráticos que los sucedían.

A los fines de este trabajo, lo importante a considerar no son tanto las cesantías, sino quiénes son y de dónde provienen aquellos que se hacen cargo de los lugares vacantes. Cuando se intenta responder a estas preguntas es posible apreciar, sobre todo con los golpes de 1943 y 1955, que la idea de reemplazar con cuadros propios a los jueces y juezas nombrados por el gobierno derrocado debe ser cuanto menos relativizada.

Si se toma el caso extremo de la llamada Revolución Libertadora es discutible que los jueces y juezas nombrados en los períodos anteriores hayan sido todos reemplazados, de hecho muchos volvieron a ser confirmados en sus cargos.¹⁶ De todas formas, y si hubiera podido hacerlo, tampoco debería creerse que los magistrados y magistradas nombrados adscribían ideológicamente a la conducción de la dictadura de 1955.¹⁷



Los candidatos naturales: un eufemismo para referirse a la familia judicial. Apuntes para el estudio de los concursos organizados por el Consejo de la Magistratura de la Nación

La pregunta que surge entonces es quién cubrió esas vacantes. Lo que muestran las trayectorias de los jueces y juezas nombrados era que provenían del mismo Poder Judicial y que generalmente ocupaban el cargo de Secretarios para los juzgados de primera instancia y de jueces para las existentes en las vocalías de las cámaras federales y nacionales.

Puesto blanco sobre negro, es posible afirmar que la inestabilidad institucional, que supuso la alternancia entre gobiernos institucionales y de facto, tuvo como contrapartida la estabilización de los perfiles de aquellos que se hacían cargo de los juzgados y vocalías donde se había cesanteado a sus titulares. Lo que primó en el Poder Judicial de la Nación fue que los cargos vacantes fueron ocupados por sus propios miembros y no por personas provenientes de espacios sociales externos.

Ahora bien, alguien podría preguntarse si lo dicho se mantuvo durante la presidencia de Arturo Frondizi. Para dar respuesta a esa pregunta quisiera hacer mención al decreto 487/1955 firmado durante la dictadura militar autoproclamada Revolución Libertadora. En este último, se dispuso que los magistrados y magistradas nombrados eran inamovibles, pero al reconocerse como un gobierno provisional admite que al constituirse los nuevos poderes constitucionales todas sus decisiones eran factibles de ser revisadas.



Los candidatos naturales: un eufemismo para referirse a la familia judicial. Apuntes para el estudio de los concursos organizados por el Consejo de la Magistratura de la Nación

En este sentido, la decisión que implementa el gobierno constitucional que lo sucedió es la de pedir nuevamente al Senado el acuerdo para todos los jueces federales y nacionales. Para el gobierno de Frondizi, ninguno de los magistrados y magistradas había sido designado por un procedimiento válido, más allá de que hubieran tenido un nombramiento en consonancia con lo establecido por la carta magna en períodos de gobiernos constitucionales previos.¹⁸

Los temas importantes para hacer notar aquí son que casi la totalidad de la justicia nacional de primera y segunda instancia, me refiero a los fueros civil, comercial y laboral, volvieron a obtener el acuerdo por parte del Senado de la Nación. Los que no lo hicieron fueron los jueces federales de todo el país en todas sus instancias, y los jueces penales ordinarios de la Capital Federal.

En efecto, según el exhaustivo relevamiento realizado por Pellet Lastra¹⁹, el gobierno de Frondizi estaba preocupado por el fuero federal y el fuero penal ordinario de la Capital Federal. En ambos casos, es donde se concentran la mayor cantidad de rechazos en la comisión de acuerdos del senado de la nación y es, a su vez, donde se abrieron los cuestionamientos a través de la vía judicial por parte de algunos jueces que se encontraban dentro de este grupo.



Los candidatos naturales: un eufemismo para referirse a la familia judicial. Apuntes para el estudio de los concursos organizados por el Consejo de la Magistratura de la Nación

Según lo revela el autor citado, hubo una serie de manifestaciones que escalaron lo suficiente como para llegar a una salida de caballeros en donde se mantuvieron los nombramientos en los juzgados federales de todo el país a excepción de los de la Capital Federal. En el orden de la justicia nacional solamente se revisaron los vinculados al fuero penal.

De todas formas, y más allá del acuerdo al que se había llegado, muchos de los jueces a los que se les había negado el acuerdo y se les había ofrecido volver a sus cargos igual renunciaron. ¿El motivo? Porque seguían en desacuerdo con la interpretación del principio de inamovilidad de los jueces tal como lo había interpretado la CSJN en el ya mencionado fallo Sagasta.

Las implicancias de ese fallo terminaron teniendo como consecuencia no buscada las renunciaciones que pretendía en un principio el gobierno de Frondizi. De esta forma, logró las vacantes que requería sin necesidad de rechazar los pliegos de los magistrados y magistradas en el Senado. Más allá de lo dicho, en muchos casos los nombramientos iban a recaer, como en los períodos anteriores, en jueces de primera instancia que ascendieron a camaristas, y en secretarios que fueron nombrados como magistrados y magistradas.



Los candidatos naturales: un eufemismo para referirse a la familia judicial. Apuntes para el estudio de los concursos organizados por el Consejo de la Magistratura de la Nación

Recapitulando: en este período aparece una tendencia a consolidar un tipo de trayectorias dentro del Poder Judicial que corta transversalmente la alternancia entre gobiernos constitucionales y de facto. En los juzgados nacionales no penales, y en los juzgados federales de las provincias es donde tienden a primar los perfiles de judiciales puros, que llegan al ejercicio de la magistratura y que son a los que hago referencia. Es en el fuero penal, tanto federal como nacional de la Capital Federal, en donde esto pareciera ser más discutible por el interés que tienen los ejecutivos de turno en estos espacios.

De todos modos, no es del todo correcto afirmar que la excepción a la regla se da solamente en el fuero penal en general. En efecto, si esto fuera así en los juzgados federales de las provincias con competencia en esta materia también tendría que suceder lo mismo y, tal como lo mostré, existe una tendencia a que no ocurra.

Esta situación se mantuvo en los gobiernos constitucionales de Frondizi y Arturo Illia, e incluso en la dictadura de la autodenominada Revolución Argentina encabezada por Juan Carlos Onganía. En estos casos, no se declararon en comisión a los magistrados y magistradas de los juzgados nacionales y federales en ninguna de sus instancias, salvo, durante la dictadura militar, a los jueces de la CSJN.



Los candidatos naturales: un eufemismo para referirse a la familia judicial. Apuntes para el estudio de los concursos organizados por el Consejo de la Magistratura de la Nación

Es el gobierno de Raúl Alfonsín el que debió resolver qué hacía con los jueces que fueron nombrados durante la dictadura militar y que no tenían acuerdo del Senado de la Nación. En este sentido, es importante saber si se otorgaron los mencionados acuerdos a todos los jueces nombrados en la dictadura, o solamente a alguno de ellos.

Algunos textos traen a colación una entrevista al ministro de Justicia Carlos Alconada Aramburú, publicada en el diario La Nación en agosto de 1984. En la misma, el titular de la cartera sostiene que durante el gobierno de Alfonsín el 70% de los jueces que provenían de la dictadura obtuvieron el acuerdo del Senado para continuar en sus cargos. La posición del ejecutivo era, según el presidente de la Comisión de Acuerdos del Senado, Emilio Laferriere:

**“Confirmar a todos los jueces en lo civil y comercial. Este criterio no se aplicaría con los de los fueros penal y federal, donde es muy difícil que quede alguno”
(Benedetti, 2.018: 98).**

Esa afirmación no fue del todo cierta. Por ejemplo, Guillermo Rivarola, quien fuera el juez federal de la Capital Federal y que instruyó la causa de la denominada “masacre de San Patricio”, fue nombrado en 1956 y se jubiló luego del 2000. Entre los jueces



Los candidatos naturales: un eufemismo para referirse a la familia judicial. Apuntes para el estudio de los concursos organizados por el Consejo de la Magistratura de la Nación

que obtuvieron de nuevo el acuerdo en 1984, pero en períodos posteriores fueron enjuiciados por crímenes de lesa humanidad se encontraban Víctor Brusa (Santa Fe), Ricardo Lona (Salta), Luis Miret (Mendoza), Guillermo Recabarren (Mendoza), Otilio Romano (Mendoza) y Rolando Carrizo (Mendoza).

Como es posible observar, la Comisión de Acuerdos del Senado tuvo un comportamiento distinto al manifestado en la cita transcrita más arriba. En definitiva, y como señala además Marcelo Alegre, los gobernadores también tallaron en la compulsa por la confirmación o destitución de los jueces federales que, con asiento en las provincias que gobernaban, provenían de la última dictadura militar.²⁰

La reforma constitucional de 1994 y la creación del Consejo de la Magistratura de la Nación

Alfonso Buteler²¹ sostiene que la creación del Consejo de la Magistratura supuso una disminución más que relevante del poder que poseía el ejecutivo nacional para la selección de magistrados y magistradas. La pregunta que surge frente a esa afirmación es quiénes se apropiaron de aquello que el PEN cedió luego de la reforma constitucional de 1994. La respuesta en términos formales es clara: los magistrados y magistradas



Los candidatos naturales: un eufemismo para referirse a la familia judicial. Apuntes para el estudio de los concursos organizados por el Consejo de la Magistratura de la Nación

nacionales y federales. La justificación más rápida a esta afirmación es que ahora la elección de los candidatos por parte del presidente de la nación debe circunscribirse al resultado de los concursos en donde los jueces tienen una posición más que importante en la comisión de selección y escuela judicial. Si bien esto es cierto, deben buscarse también otros argumentos que exceden a lo estrictamente formal.

Esta preeminencia en la participación no nace de un repollo sino que se deriva de la Asamblea Constituyente de 1994, en donde se buscó un punto intermedio entre la selección política y la selección meritocrática de los jueces, con el fin de terminar con lo que popularmente representaron los llamados “jueces de la servilleta”.

De todas formas, y si bien la Reforma Constitucional de 1994 tuvo consecuencias importantes en la selección de jueces, como mostraré enseguida, a la llamada “familia judicial” no se le quitó nada de lo que ya poseía, es decir, no vio diezmados sus espacios de poder. Desde mi punto de vista, plantear el problema en los términos de que la justicia es adicta a los intereses del presidente de turno, debido a la forma en que son elegidos los magistrados y las magistradas, es solamente una cara de la moneda.

Referirse a los “jueces de la servilleta”, a “Comodoro PRO” o a “la mayoría peronista” como expresión totalizante del Poder Judicial



Los candidatos naturales: un eufemismo para referirse a la familia judicial. Apuntes para el estudio de los concursos organizados por el Consejo de la Magistratura de la Nación

conlleva lo que denomino una “esencialización” de dicho poder. Esta última, nos conduce, muchas veces, a perder de vista que la acción política, con sus intereses y objetivos, no es solo un factor externo vinculado a miembros del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y de los poderes económicos, sino que también existe al interior del Poder Judicial y constituye a este poder del Estado.

Por lo general consideramos que los jueces, juezas y camaristas que “rosquean” por los cargos, lo hacen respondiendo a intereses políticos externos, o bien para cumplir una orden del que los “puso” o, en todo caso, para retribuir un favor. No digo que estas cosas no ocurran, sino que es una mirada simplificada de lo que sucede al interior del Poder Judicial. Califico de “simplificada” porque existe implícita una suerte de clasificación en donde los intereses políticos y económicos, e incluso también la corrupción, son afecciones externas a la justicia, aunque sean cometidas por sus propios miembros.

En términos filosóficos lo dicho se sostiene en un concepto de libertad negativa. Tipo de libertad que se expresa, como hemos escuchado hasta el cansancio, en frases como “dejemos actuar con libertad a la justicia”. Esta concepción supone que la “justicia” sólo es libre cuando existe ausencia de un impedimento externo que reduzca sus grados de libertad y, por supuesto, esos intereses siempre ajenos a ella son



Los candidatos naturales: un eufemismo para referirse a la familia judicial. Apuntes para el estudio de los concursos organizados por el Consejo de la Magistratura de la Nación

generalmente políticos y económicos. Por el contrario, si se la dejara actuar libremente lo único que se expresaría es su esencia interna: honestidad, verdad, objetividad.²²

Ahora bien, ¿dónde se expresa esta intervención de los jueces para disputar estos espacios de poder para su colectivo o, incluso, para las distintas líneas internas que lo conforman y de las que ellos forman parte? Expresado de otro modo, ¿dónde se puede observar que entre los miembros del Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, además de haber presión y cooptación, existe negociación y disputa? Respuesta: en la tramitación de los concursos organizados por el Consejo de la Magistratura de la Nación.

Para darle contenido al planteo que formulé en el párrafo anterior voy a comparar las trayectorias profesionales de aquellos que quedaron ternados, con las de los candidatos que fueron finalmente elegidos, para constatar si la tendencia registrada en los períodos anteriores se sigue sosteniendo. Además, relevaré cómo intervienen los jueces dentro del Consejo de la Magistratura para que la tendencia mencionada siga teniendo el mismo sentido. Empiezo entonces por la comparación aludida, a partir de una lectura de las distribuciones de frecuencia presentadas a continuación.



Los candidatos naturales: un eufemismo para referirse a la familia judicial. Apuntes para el estudio de los concursos organizados por el Consejo de la Magistratura de la Nación

	% de casos
Fue/es empleado/a en el PJN	72,6%
Fue/es funcionario/a en el PJN	71,7%
Fue/es empleado/a en el MPF/DGN	5,3%
Fue/es funcionario/a en el MPF/DGN	8,8%
Ejerce/ejerció la profesión de abogado	25,7%
Ocupó cargos en el PEN/PLN	11,5%
Fue/es funcionario en alguna fiscalía y/o defensoría provincial	8,0%
Fue/es fiscal o defensor en algún ministerio público provincial	7,1%
¿Trabajó en la función privada?	10,6%

Cuadro I: Ocupaciones previas de los ternados para jueces, juezas y camaristas.

Fuente: Elaboración propia²³

Como puede apreciarse, mayoritariamente los ternados fueron o son funcionarios y funcionarias del Poder Judicial de la Nación en cualquiera de sus fueros e instancias (71, 7%), mientras que, en segundo lugar, bastante más atrás se ubican los abogados y abogadas de la matrícula con un 25,7%. Ahora bien, si llevamos la mirada a las trayectorias de aquellos que finalmente fueron elegidos, vemos que los números no cambian, sino que más bien se profundizan.

En efecto, los que fueron funcionarios y funcionarias en el Poder Judicial de la Nación ahora llegan al 76%, mientras que



Los candidatos naturales: un eufemismo para referirse a la familia judicial. Apuntes para el estudio de los concursos organizados por el Consejo de la Magistratura de la Nación

los abogados y las abogadas de la matrícula descienden al 20%. Alguien podría decir que esto es algo lógico porque es razonable que aquellos y aquellas profesionales que se desempeñan todos los días dentro de una oficina judicial tengan mejores desempeños en los concursos. Sobre este tema no me queda más que agregar que los abogados y las abogadas que ejercen la profesión también se desempeñan todos los días en las materias y fueros para los cuales concursan. De todas formas, y en función de los temas que voy a presentar enseguida, voy a aportar más evidencia que fortalezca mi argumento.

	% de casos
¿Ocupó cargos de empleado/a en el PJN?	76,0%
¿Ocupó cargos de funcionario/a en el PJN?	76,0%
¿Ocupó cargos de empleado/a en el MPF y/o en la DGN?	4,0%
¿Ocupó cargos de funcionario/a en el MPF y/o en la DGN?	4,0%
¿Ejerció la profesión de abogado?	20,0%
¿Se desempeñó profesionalmente en el poder ejecutivo y/o en el poder legislativo?	12,0%
¿Fue/es funcionario en algún poder judicial provincial?	20,0%
¿Fue/es fiscal o defensor en algún ministerio público provincial?	4,0%
¿Trabajó en la función privada?	12,0%

Cuadro II: Ocupaciones previas de las personas designadas juez, jueza y camarista.

Fuente: Elaboración propia



Los candidatos naturales: un eufemismo para referirse a la familia judicial. Apuntes para el estudio de los concursos organizados por el Consejo de la Magistratura de la Nación

Para poder hacer lo planteado en el párrafo anterior, voy a recurrir a una serie de entrevistas en profundidad realizadas a magistradas y magistrados nacionales y federales de todo el país.²⁴

Para entrar directamente en tema, sostengo que en las preguntas en torno al funcionamiento del Consejo de la Magistratura aparecen las disputas políticas alrededor de los concursos para magistrados y magistradas, las cuales se expresan en la posibilidad de dejar bien posicionados en las ternas a personas vinculadas a las distintas listas que conforman la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional (AMFJN). Por ejemplo, una cantidad importante de informantes clave me hicieron notar que todas las listas de la mencionada asociación tienen al menos a uno de sus miembros que fue asesor de un consejero y luego fue elegido magistrado.

En los dichos de los magistrados y magistradas entrevistadas resuena implícitamente la definición de política de Max Weber. Para el sociólogo alemán, esta última no sería otra cosa que la aspiración a participar en el ejercicio del poder y/o en la distribución del mismo dentro del Estado por parte de los distintos grupos que lo componen. También que una decisión es política cuando las condiciones de esta última se sostienen en la distribución, la conservación o la transferencia de este poder.²⁵



Los candidatos naturales: un eufemismo para referirse a la familia judicial. Apuntes para el estudio de los concursos organizados por el Consejo de la Magistratura de la Nación

Basta recordar los datos que presenté más arriba para ver que las disputas por quién queda en la terna tiene mucho sentido si llevamos la mirada a la gran cantidad de miembros del Poder Judicial que son nombrados para ocupar las vacantes existentes dentro de los juzgados federales y nacionales en todas sus instancias.

En este sentido, cuando los entrevistados se refieren al proceso de los concursos por los cuales transitaron estos temas emergen con más fuerza todavía. Sobre todo si describen el tipo de acciones que realizaron una vez que quedaron en el listado de aquellos postulantes que fueron citados a las entrevistas en el Consejo.²⁶ Al hablar de estas situaciones generalmente aparece la figura de una suerte de “mediador”, que en algunos casos puede ser más de uno y de distintas procedencias para un mismo postulante. Estos últimos impulsan su postulación en el transcurso que va desde los días previos a la entrevista con los consejeros, al momento en que se firma el dictamen con la terna que se eleva al plenario. Algunos magistrados y magistradas que ocupan este lugar pueden abiertamente afirmar “yo soy un lobista de jueces”²⁷ o “que me disculpen los abogados de la matrícula, pero yo defiendo los intereses de los judiciales”²⁸ o refiriéndose a la reforma del Consejo que actualmente se encuentra en discusión pueden sostener “si se vota, perdemos espacios de poder frente a la matrícula”.²⁹



Los candidatos naturales: un eufemismo para referirse a la familia judicial. Apuntes para el estudio de los concursos organizados por el Consejo de la Magistratura de la Nación

En definitiva, en las entrevistas aparecen jueces defendiendo los intereses de los judiciales que aspiran a ocupar cargos de magistrados y magistradas, en un contexto donde los datos estadísticos muestran que quienes provienen del Poder Judicial tienen una mayor probabilidad a quedar ternados y ser elegidos.

Palabras finales a modo de conclusión

Cuando conecto los temas trabajados en este artículo puedo afirmar que los “candidatos naturales” no son solamente aquellos funcionarios y funcionarias judiciales que se presentan a un concurso vinculado a una vacante en el fuero en donde trabajan. Según la información cuantitativa y cualitativa presentada, parecieran ser también los “ternados naturales” y los “elegidos naturales”.

Es en función de lo dicho que el concepto de “familia judicial” puede ser asociado con el de “candidatos naturales”. Me refiero a que la existencia de judiciales que reemplazan a los judiciales en el ejercicio de la magistratura no pareciera guardar diferencia entre el período histórico que gobierna la aparición y consolidación del primer concepto analizado con el momento posterior a la reforma de 1994.



Los candidatos naturales: un eufemismo para referirse a la familia judicial. Apuntes para el estudio de los concursos organizados por el Consejo de la Magistratura de la Nación

Lo que salta más a la vista en el período gobernado por el Consejo de la Magistratura es cómo intervienen los magistrados y las magistradas, a través de su órgano de representación gremial, en las disputas por ocupar los espacios que se abren en los juzgados, tribunales y cámaras en donde se generan las vacantes.

En términos más generales, puedo decir que si bien la transición democrática y la reforma constitucional de 1994 colisionan con una estructura judicial que viene sin cambios desde al menos 1930, estas dos transformaciones más que modificar las trayectorias de los magistrados y magistradas que se hacen cargo de las vacantes, se expanden dentro de la estructura vigente manteniendo la característica descrita en la primera parte de este texto.

De todas formas, tanto los contenidos que tiene la dimensión normativa que las expresa (la ley especial que creó al Consejo de la Magistratura, por ejemplo), como la forma en que los distintos actores que integran el mismo les dan vida y los ponen en movimiento, generaron nuevos procesos de interacción que garantizan que la “familia judicial” y los “candidatos naturales” sigan existiendo y dialoguen entre sí. Basta ver los dichos de los entrevistados traídos a colación, para observar que el escenario en donde los mencionados procesos se desenvuelven es el Consejo de la Magistratura, una institución, por cierto, que venía a terminar con estos manejos.



Notas

[1] Este trabajo es parte de la investigación que realicé para redactar mi tesis doctoral titulada Lo que aprenden en el juzgado lo aplican en el consejo. Procesos de interacción y medio social interno en el estudio de las disputas políticas por los espacios dentro del Poder Judicial de la Nación.

[2] AA. VV. (2022). El problema de la selección de jueces y juezas en la Argentina. Una mirada hacia el interior del Consejo de la Magistratura. ADC: Bs. As. Disponible en <https://adc.org.ar/informes/el-problema-de-la-seleccion-de-jueces-y-juezas-en-argentina/>

[3] AAVV (2022). El problema de la selección de jueces y juezas en la Argentina. Una mirada hacia el interior del Consejo de la Magistratura. ADC: Bs. As. Disponible en <https://adc.org.ar/informes/el-problema-de-la-seleccion-de-jueces-y-juezas-en-argentina/>. Pág. 72.

[4] AAVV (2022). El problema de la selección de jueces y juezas en la Argentina. Una mirada hacia el interior del Consejo de la Magistratura. ADC: Bs. As. Disponible en <https://adc.org.ar/informes/el-problema-de-la-seleccion-de-jueces-y-juezas-en-argentina/>. Pág. 77.

[5] Pellet Lastra, A. (2001). Historia política de la Corte (1930 – 1990). Buenos Aires: AD – HOC.

[6] Sarrabayrouse, M., J. (2015). Desnaturalización de categorías: Independencia judicial y acceso a la justicia. Los avatares del proceso de democratización de la justicia en Argentina. Colombia Internacional, (84), 139-159. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint84.2.015.05>.

[7] A partir de 1862 se sucedieron una serie de enfrentamientos militares en los que se definían las disputas políticas de la época y en los que, por distintos motivos, los jueces de sección debieron actuar. Me refiero a la “noche de los siete años” en Catamarca que va de 1862 a 1868, las montoneras tanto la de 1863 como la que se despliega entre 1867 y 1868. La ocupación paraguaya de Corrientes en 1865, los levantamientos de 1870, 1873 y 1876 de López Jordán en Entre Ríos, los fallidos intentos revolucionarios encabezados por Mitre en 1874



Los candidatos naturales: un eufemismo para referirse a la familia judicial. Apuntes para el estudio de los concursos organizados por el Consejo de la Magistratura de la Nación

y el conflicto con la provincia de Buenos Aires en 1880. Para un estudio de la intervención de los jueces federales en estos conflictos recomiendo consultar los textos de Eduardo Zimmermann (2007, 2010) y de Abelardo Levaggi (1997).

[8] Además de una justicia claramente local, para la cual se creaban los cargos de alcaldes, jueces de paz y jueces de mercado, se crea una justicia ordinaria de primera y segunda instancia dotada de una competencia similar a la que tenía asiento en las provincias, pero, en este caso, los magistrados y magistradas eran elegidos a propuesta del presidente de la Nación con acuerdo del Senado. También, en la mencionada ley queda plasmado que es la CSJN la que ejerce la superintendencia sobre los mismos, es decir, que el máximo tribunal argentino era la autoridad tanto de los juzgados federales o de sección, como de la recientemente creada justicia nacional.

[9] Son los casos de Estrada Juan Bautista quien estaba casado con la hija de Bernardo de Irigoyen y el de Ángel Garay quien fuera empleado del estudio de José María Moreno. Ver el Nuevo diccionario biográfico argentino (1750 – 1930) de Cutolo (1971).

[10] Es, por ejemplo, el caso de Juan Agustín García (h), que llega a juez o jueza de instrucción penal luego que su padre fuera ascendido en el mismo fuero a camarista. Con posterioridad su padre es nombrado en la cámara comercial y él pasa a ser juez o jueza de primera instancia en lo comercial, llegando a camarista federal en 1902. Ver Cutolo (1971).

[11] Es el caso de Eduardo Naón, quien fuera secretario de Nicanor González del Solar. Este último llegó a ser juez o jueza de la CSJN en 1901. Ver Cutolo (1971)

[12] El ejercicio de la superintendencia supone que los jueces además de ser las autoridades en términos jurisdiccionales, son las autoridades en términos administrativos o de superintendencia. Es decir que deciden sobre los nombramientos del personal, los ascensos, el manejo del presupuesto, etc. En la actualidad, formalmente la superintendencia corresponde a las distintas cámaras nacionales y federales, pero, en los hechos, muchos de los aspectos que se pueden incluir aquí se encuentran delegadas en los juzgados de primera instancia.

[13] Es el caso de Nemesio González (Cutolo, 1979).



Los candidatos naturales: un eufemismo para referirse a la familia judicial. Apuntes para el estudio de los concursos organizados por el Consejo de la Magistratura de la Nación

[14] Este último, junto a Joaquín Carrillo Graz, posee un claro perfil judicial en su experiencia profesional (Cutolo, 1979).

[15] En el proceso contra Hipólito Yrigoyen, Enrique Escalante Echagüe, Alfredo Avellaneda Huergo y Felipe Senillosa fueron cesanteados por excusarse de intervenir en la denuncia que se le instruía al derrocado presidente radical (Dromi, 1996: 223). El argumento aducido por los magistrados y magistradas era que poseían una amistad cercana con el primer mandatario. Si bien en este período solamente tenemos estas tres remociones, es cierto también, como ya mencioné, que sentaron el precedente para lo que iba a venir.

[16] Para poder corroborarlo no hace falta más que consultar la edición del boletín oficial del 21/12/1955 en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/10920082/19551221>. También la del 18/01/1956 en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/10919348/19560118>, la del 17/01/1956 en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/10919025/19560117>, y la del 25/01/1956 en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/10919868/19560125>

[17] Lo dicho vale para la mayoría de los gobiernos. Según Juan Manuel Palacio, a Perón no le fue sencillo, en la secretaría de trabajo y previsión, conseguir candidatos idóneos para ejercer el cargo de jueces y juezas laborales. Esto último, lo llevó a pedir una prórroga para la puesta en funcionamiento de los nuevos juzgados (Palacio, 2.018: 114). Además, y como también muestra el autor citado, los perfiles políticos de los magistrados y magistradas elegidos en muchos casos eran cercanos al radicalismo (Palacio, 2.018: 115 – 117).

[18] Uno de los mayores ejemplos de lo dicho es el conocido caso Sagasta (Fallos 241: 50), el cual sentó un precedente por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) con respecto a este tema. Este último, fue impulsado por el Dr. José María Sagasta el cual llegó a la Corte y tuvo una resolución favorable para el gobierno. La particularidad de este caso es que no había sido nombrado por la dictadura de 1955, sino por el gobierno constitucional de Juan Domingo Perón. El argumento es que durante el período dictatorial no ejerció su cargo como juez o jueza de un período constitucional, sino como magistrado o magistrada de un gobierno de facto. En este sentido, al restablecerse un gobierno constitucional, necesitaba de un nuevo acuerdo del Senado (Dromi, 1996; Pérez Guilhou, 1983).



Los candidatos naturales: un eufemismo para referirse a la familia judicial. Apuntes para el estudio de los concursos organizados por el Consejo de la Magistratura de la Nación

[19] Pellet Lastra, A. (2001). Historia política de la Corte (1930 – 1990). Buenos Aires: AD – HOC.

[20] Alegre, M. (2015). De la ESMA al INDEC. La justicia frente al poder. En Bohoslavsky, J. P. (Editor). ¿Usted también doctor? Complicidad de jueces, fiscales y abogados durante la dictadura. Buenos Aires: Siglo XXI. Pág. 402.

[21] Buteler, A. (2017). Concurso público: Acceso a las cátedras universitarias y a la magistratura federal. Buenos Aires: Astrea – Ediciones RAP.

[22] Esas tres palabras no están elegidas al azar. En muchos de los cursos que he dictado sobre sociología de las organizaciones en la escuela judicial del consejo de la magistratura, les solicitaba a los estudiantes que definieran al Poder Judicial con tres calificaciones positivas y tres negativas. “Honestidad”, “verdad” y “objetividad” son las calificaciones favorables que con mayor regularidad aparecían.

[23] Los cuadros I y II fueron elaborados a partir de una matriz de datos confeccionada en el marco del proyecto de investigación “Los jueces, el Poder Judicial y el Consejo de la Magistratura de la Nación: Sociología de un poder del Estado”, del cual fui su director. El mencionado proyecto fue apoyado y financiado por el Programa de Reconocimiento Institucional de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Las fuentes utilizadas fueron los currículum vitae de los ternados en los concursos para magistrados y magistradas en la justicia nacional y federal disponibles en la página web del Poder Judicial de la Nación. Agradezco a los miembros del equipo de trabajo: Natalia Martínez, Penélope Newbery, Agustina Vetere, Javier Fiorilli e Ignacio Gertie.

[24] Las entrevistas mencionadas se realizaron en el marco del proyecto UBACyT “Política y poder judicial. Redes, trayectorias e instituciones en la justicia nacional y federal”, con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Para un análisis con mayor profundidad sobre el tema recomiendo revisar Nardi (2020).

[25] Weber, M. (2014), La política como vocación. En Weber, M. El político y el científico, Buenos Aires: UNSAM. Disponible en <http://www.bibliotecabasica.com.ar> Pág. 2.

[26] Esto sucede luego de haber aprobado el examen, que se hayan evaluado los antecedentes y se hayan resuelto las impugnaciones.



Los candidatos naturales: un eufemismo para referirse a la familia judicial. Apuntes para el estudio de los concursos organizados por el Consejo de la Magistratura de la Nación

[27] Comentarios realizados “off the record”.

[28] Entrevista a un camarista federal de la CABA.

[29] Entrevista a un camarista nacional de la CABA.

Otras fuentes consultadas:

- ▶ Bennedetti, M. A. (2018). Una reconstrucción (no jurisdiccional) de la Corte presidida por Genaro Carrió. Tras los rastros de sus acordadas y resoluciones más significativas. En Gaidó, P. Clérico, L. (Directoras). La Corte de Genaro Carrió. Buenos Aires: AD – HOC.
- ▶ Dromi, R.(1996). El Poder Judicial. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.
- ▶ Levaggi, A. (1997). Judicatura y política. La justicia federal en las provincias argentinas (1863-1883). Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.
- ▶ Nardi, J. (2020), Los jueces también hacen política. Las disputas por los espacios en el Poder Judicial de la Nación. En Revista Temas Sociológicos, N° 26, pp 53 – 87.
- ▶ Palacio, J. M. (2018). La justicia peronista. La construcción de un nuevo orden legal en la Argentina. Buenos Aires: Siglo XXI.
- ▶ Pérez Guilhou, D. (1983). Los jueces de facto y la Amnistía Política: Temas de controversia constitucional. Buenos Aires: Depalma.
- ▶ Tanzi, H. (2008). Historia ideológica de la Corte Suprema de Justicia (1903 – 1930). Ius – Historia, N°5, pp. 147 – 244. <https://p3.usal.edu.ar/index.php/iushistoria/articla/view/1428/1825>.
- ▶ Zimmermann, E. (2007). Centralización, justicia federal y construcción del estado en la organización nacional, en Revista de Instituciones, Ideas y Mercados, N° 46, pp. 265 – 292.
- ▶ (2010). En tiempos de rebelión. La justicia federal frente a los levantamientos provinciales, 1860-1880. En Bragoni, B., Míguez, E. (coordinadores). Un nuevo orden político. Provincias y estado nacional, 1852-1880, Buenos Aires: Editorial Biblos.

* **Juan José Nardi**

Es Magíster en Investigación en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA). Sociólogo (UBA), docente, investigador y candidato a doctor por la facultad de Ciencias Sociales de la UBA.



Algoritmos judiciales, un nuevo velo de la justicia

ADC



Por **Tomás Francisco Pomar***

+ info



A B S T R A C T

El presente artículo constituye un estudio preliminar de las diversas tensiones y desafíos presentes en la contratación de software de licencias privadas para el desarrollo del sistema informático de gestión judicial del Poder Judicial de la Nación. A tal fin, se presenta un estudio del proceso institucional que ha dado lugar a la implementación del sistema Lex 100 para, posteriormente, ubicar al diseño institucional adoptado en tensión con las diversas prerrogativas vigentes en materia de transparencia y acceso a la información pública.

P A L A B R A S C L A V E

Sistemas informáticos ×

Participación pública ×

Contrataciones públicas ×

Licencias de software ×

Acceso a la información pública ×

Lex 100 ×



“Cuando ya no podemos rechazar de lleno la tecnología, tendremos que explicar por qué algunas soluciones son mejores que otras. Si esto nos obliga a pensar y hacer preguntas, entonces es una tarea meritoria en sí misma.”

Evgeny Morozov

Introducción

En el 2020, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), mediante la sanción de las Acordadas N°11/2020 y 12/2020, estableció la puesta en funcionamiento de los diversos elementos necesarios para la implementación definitiva del expediente digital en el ámbito de la Justicia nacional. Tal decisión, si bien apresurada por el advenimiento de la pandemia de Covid-19, resultó congruente con las acciones previas llevadas a cabo por la Corte Suprema desde 2011 en el marco de su Programa de Fortalecimiento Institucional.

La definitiva digitalización de las actuaciones jurisdiccionales ha implicado no sólo una modificación respecto a las formas tradicionales de ejercer el patrocinio letrado, sino también un cambio sustancial con respecto a las formas de acceso y entendimiento de las reglas vigentes en la praxis judicial. Tal situación se deriva al considerar que estos sistemas de gestión



judicial, lejos de constituir una mera herramienta accesoria, como sería un procesador de texto, se erigen hoy día como el espacio inmaterial, sometidos a reglas específicas propias de la programación, en el que los procesos judiciales se sustancian. Es así como resultamos testigos de la aparición de un novedoso velo de la justicia: el velo algorítmico.

Este proceso de inmaterialización de los Tribunales ha introducido elementos de difícil o casi nula comprensión por parte de los diversos operadores jurídicos quienes, en su inmensa mayoría, carecen de conocimientos básicos en materia informática.¹ Asimismo, esta transformación de la Justicia se ha caracterizado por una circunstancia de particular interés: la implementación de todos los elementos vinculados a su funcionamiento ha sido efectuada por medio de la contratación de software de licencias privadas. Estas dos circunstancias han redundado en una profundización en la opacidad de los sistemas de justicia por dos vías paralelas y simultáneas. Por un lado, se presenta ante nosotros un escenario de escaso conocimiento técnico para la interpretación del funcionamiento de estos sistemas. Por el otro, las particulares condiciones de las licencias de software adquiridas imposibilitan a las personas usuarias acceder a las reglas de funcionamiento empleadas por estos sistemas.



Asimismo, esta nueva realidad ha introducido a un novedoso actor en el funcionamiento de la Justicia. Mientras que en el pasado la totalidad de los elementos atinentes al trámite judicial resultaban definibles por la acción de los diversos operadores jurídicos, en la actualidad a esa relación ha de sumarse la prestación de servicio de las empresas privadas proveedoras de software.²

Este escenario obliga a una profunda reflexión en torno a los posibles efectos y consecuencias que la intermediación tecnológica supone para el funcionamiento de nuestra justicia. Esto toda vez que, si bien la opacidad informática resulta una realidad ubicua que caracteriza nuestros tiempos, en el caso específico de la Justicia, tal realidad se inscribe en un espacio que, desde siempre, ha sido objeto de un desarrollo institucional signado por el principio de publicidad de los actos y normas aplicables a su funcionamiento. Al respecto, no resulta temerario afirmar que la introducción de elementos de imposible auditabilidad en los procesos judiciales presenta, cuanto menos prima facie, un hecho de razonable inquietud.

Si bien se podría plantear que una contratación pública de este tipo no conlleva efectos jurídicos alguno para terceros más allá del Estado y la empresa contratista, vale la pena marcar las particulares circunstancias que caracterizan al Sistema de Gestión Judicial. Sólo de tal modo resultará posible ajustar



nuestra mirada para así poder diferenciar a los sistemas de mera gestión de aquellos de gestión de datos relativos a derechos humanos.³ Una vez más, diferenciar al género de la especie.

El sistema de gestión judicial Lex 100 excede por mucho el rol de una mera base de datos. Compuesto por tres módulos horizontales y un módulo superior conteniendo las funcionalidades específicas y reglas de gestión⁴, todos sus elementos hacen la esencia misma de la operatoria jurisdiccional. En este sentido, vale remarcar que la información relativa a los procesos se encuentra especialmente regulada. Asimismo, también hemos de señalar que, al margen de las actuaciones judiciales, la información puesta en conocimiento por las partes en muchas ocasiones, debido a su materia, resulta pasible de una especial protección. Los viejos casilleros con actuaciones ordenadas alfabéticamente no han desaparecido, su función ordenadora pervive en las bases de datos del Lex 100. Los juzgados, en la era digital, son hoy en día algo tan inmaterial como la propia idea de la Justicia.

El presente trabajo orienta sus esfuerzos a caracterizar el proceso institucional acaecido en la Justicia Nacional a partir de la implementación de los diversos sistemas tecnológicos mediante los que se dio lugar al uso del expediente electrónico. De igual modo, se pretende señalar algunas de las múltiples



problemáticas que esta implementación ha conllevado a fines de evidenciar el relevante papel que este software tiene en el funcionamiento de la Justicia. Por último, es la intención indicar las tensiones existentes entre la función del expediente electrónico, la modalidad de contratación pública escogida y los estándares vigentes en materia de transparencia y acceso a la información pública.

La implementación del expediente electrónico en el Poder Judicial de la Nación

Con la sanción de la Ley 26.685, en el 2011, comenzó a un largo proceso de digitalización de las actuaciones judiciales en nuestro país el cual, si bien caracterizado inicialmente por la introducción de reformas parciales, ha logrado llegar a su absoluta consumación como consecuencia de las medidas adoptadas durante la pandemia.

En este sentido, cabe señalar que la implementación de estas reformas ha tenido lugar, por dos vías paralelas y complementarias. Por un lado, la CSJN ha entendido la sanción de la Ley 26.685 como una autorización legislativa por medio de la cual se la ha facultado a desarrollar las reglamentaciones necesarias para la implementación del domicilio electrónico.⁵



Tal interpretación ha posibilitado a nuestro máximo tribunal, en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional del Poder Judicial de la Nación, sancionar un conjunto de acordadas⁶ dirigidas a regular los diversos aspectos relativos a la digitalización del servicio de justicia. Sin embargo, no ha sido el tribunal cimero sino el Consejo de la Magistratura de la Nación, el órgano responsable de efectuar las distintas contrataciones públicas necesarias para la digitalización de los procesos judiciales. En este sentido, la propia Corte, mediante distintas acordadas, estableció la competencia concurrente de la Dirección General de Tecnología y de la Dirección General de Seguridad Informática del Consejo de la Magistratura en lo que al almacenamiento y resguardo de las actuaciones informáticas respecta.

Esta distribución de competencias ha dotado a la implementación del expediente electrónico en nuestro país de un carácter bifronte. Mientras que la CSJN establece criterios y, en definitiva, dirige este proceso, el Consejo de la Magistratura tiene a su cargo la definición de los elementos técnicos que hacen a las adquisiciones necesarias para la efectiva implementación del sistema. Al mismo tiempo, es el Consejo de la Magistratura quien, en su carácter de adquirente de los sistemas, se encuentra a cargo de preservar la seguridad informática de estos, así como de establecer las comunicaciones y solicitudes ante las firmas proveedoras de servicios informáticos.



Es así como, en el 2011, como resultado de la Licitación Pública N°395/2010⁷, el Consejo de la Magistratura de la Nación resolvió la contratación de un sistema de gestión judicial la cual fuera adjudicada a la firma Atos Origin Argentina S.A. y Base 100 S.A. U.T.E mediante la Resolución A.G. N° 2221. Al respecto, vale señalar que las particularidades propias de una contratación de este tipo implicó la elaboración de un Plan de Trabajo de forma conjunta entre la empresa adjudicataria y la denominada Unidad Ejecutora del Proyecto Informático del Consejo de la Magistratura (UEPI), la cual coordinó la sucesiva implementación de nuevas funcionalidades.⁸

De este modo, se dio comienzo a la implementación del sistema denominado Lex 100 en la Justicia Nacional de nuestro país. En lo que respecta a este trabajo, resulta necesario señalar la circunstancia de que las autoridades, en todas las instancias de esta implementación, han optado por la contratación de softwares registrados bajo licencias privativas desarrolladas por el sector privado.

El Lex-100 en funcionamiento, los diversos incidentes en su implementación y sus afectaciones al acceso a la justicia

Desde la implementación del sistema informático de gestión judicial Lex-100, se han presentado múltiples caídas de sistema, así como



diferentes tipos de problemáticas originadas en su uso. Estas deficiencias han dado lugar a la formulación de distintos planteos ante las autoridades por parte de distintos sectores afectados por el uso de este sistema.⁹

Ya en el 2016, la CSJN debió dictar una resolución declarando inhábiles los días 24 y 25 de octubre debido a fallas presentadas con la conectividad del sistema informático.¹⁰ En tal ocasión, el máximo tribunal consideró que, “...este Tribunal ha puesto en conocimiento de ese Consejo de la Magistratura la honda preocupación respecto del funcionamiento del servicio informático del Poder Judicial de la Nación, cuyos principales componentes se encuentra a cargo de dicho organismo, e hizo saber que se observan graves deficiencias vinculadas al mantenimiento de la base de datos; a la necesidad de ampliación de licencias; a la conservación de los servicios de procesamiento y almacenamiento (sin contrato de soporte); al estado de los enlaces digitales (ampliación, inclusión de nuevos puntos y red de fibra óptica en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires); entre otros componentes esenciales para el óptimo funcionamiento de la instalación . Y, expresamente, resaltó que resultaba “imprescindible regularizar todos estos servicios, esto a fin de evitar cualquier circunstancia que pueda provocar el corte del sistema de gestión informático, con considerables consecuencias para el servicio de justicia, que depende en



virtud de lo dispuesto en las mencionadas normas de la alta disponibilidad del sistema informático”.¹¹

Posteriormente, mediante el dictado de la Resolución CSJN N°3179/2016, nuestro máximo tribunal resolvió extender la declaración de inhábiles a los días 26, 27 y 28 de octubre, debido a que los inconvenientes técnicos no habían sido resueltos. De tal modo, hubo en aquel año cinco días del calendario judicial en el que el servicio de justicia se vio interrumpido como resultado de una falla presentada en el sistema provisto por un proveedor privado.

Una situación análoga tendría lugar en el 2018.¹² En tal ocasión, una falla producida en los data centers del Consejo de la Magistratura paralizó el funcionamiento de los tribunales durante el día 31 de mayo. En su resolución para declarar la fecha inhábil, la CSJN consideró que “en atención a lo informado por la Comisión Nacional de Gestión Judicial a fs. 9 y en virtud de que se trata de una situación excepcional puesto que la conectividad a internet resulta esencial para el normal funcionamiento del servicio de justicia”.¹³

Tiempo después, en el 2020¹⁴, otro incidente de similares características interrumpió el servicio de justicia por seis días durante el mes de enero. En dicha ocasión, si bien el



desperfecto se presentó durante la feria de verano, la criticidad de la falla imposibilitó el normal desarrollo de las causas con habilitación previa así como el funcionamiento de los organismos de turno a cargo de los nuevos procesos penales que se iniciaban. Con relación a este incidente, vale resaltar el particular hecho de que el mismo sucediera semanas antes de la declaración de pandemia que, en último término, terminara por impulsar la definitiva implementación del expediente digital en la Justicia Nacional.

Software privativo en la gestión judicial: Características y desafíos de las licencias aplicables al software de uso público

Las licencias de software constituyen autorizaciones contractuales toda vez que las mismas establecen un acuerdo entre las partes, en la que una desarrolladora/proveedora autoriza el uso de un sistema en favor de una tercera persona, al tiempo que establece las facultades de este adquirente. Salvo algunas excepciones, la parte desarrolladora es quien previamente estipula de forma unilateral los términos y condiciones contenidos por la licencia a aplicar al sistema informático por parte del adquirente. Tal potestad en cabeza del proveedor/



desarrollador se ve posibilitada en nuestro país por la adopción de un modelo de protección autoral para las obras de software desde la última década del siglo pasado.

La aplicación de normativa autoral al software en nuestro país tiene su origen en la sanción de la Ley 25.036¹⁵, mediante la que se modificara la Ley 11.723, que incorporó a los “programas de computación fuente y objeto” dentro de las obras protegidas por los derechos de autor.¹⁶ Es así que a las creaciones de software les resultan aplicable los mismos derechos y obligaciones que para cualquier obra, con la salvedad introducida con la incorporación al art. 55 bis el cual establece que “la explotación de la propiedad intelectual sobre los programas de computación incluirá entre otras formas los contratos de licencia para su uso o reproducción”.

Por ello, en los contratos de venta de software con licencias privativas, como el Lex 100, el proveedor concede al licenciataria un derecho de uso sobre el programa el cual no incluye la entrega del código fuente¹⁷ del mismo. Esta situación, muchas veces de difícil comprensión por su elevado grado de abstracción, implica que, si bien el licenciataria o la licenciataria resulta una persona usuaria legítima del sistema, este en modo alguno podría indagar en el modo de funcionamiento de los componentes que hacen al software que emplea.¹⁸



Esta indisponibilidad del código fuente (así como de otros elementos estructurales relativos a la operatoria) en los sistemas de software de uso público, atenta de un modo alarmante contra la posibilidad de participar y debatir en torno a las tecnologías implementadas. Más aún, la imposibilidad legal de acceder al código fuente implica hoy día consagrar la inauditabilidad por parte de las diversas personas usuarias. Asimismo, merece señalarse que “no es menor el hecho de que esta gran limitación de los derechos de los usuarios implica un alto grado de opacidad respecto del funcionamiento del software, en tanto, al desconocerse el modo en que fue programado, no puede tenerse certeza respecto del tipo de seguridad que utiliza ni del tipo de operaciones que realiza.”¹⁹

En el caso del Lex 100, la particular función atribuida al sistema debiera tornar aún más gravosos estos efectos. Si bien la mayoría de la población no cuenta con conocimientos para la lectura e interpretación de lenguajes de programación, la posibilidad de acceder a los elementos que componen los diversos módulos del sistema significa, cuanto menos, poder contar con un elemento que posibilite auditar el funcionamiento del sistema y la calidad del software adquirido por las autoridades. De no contar con acceso a tales elementos nos encontramos ante un novedoso y temerario escenario. Y es que, aún cuando la función jurisdiccional resulta una caracterizada por la publicidad de sus actos, se estaría legitimando el absoluto secretismo de los



elementos que componen su principal herramienta de trabajo. La venda de la justicia cambia de rostro. Si antes era ella quien ciega era llamada a juzgar, es ahora sobre la ciudadanía sobre quien se posa un velo que le obstruye la mirada para que no pueda opinar sobre a las tecnologías empleadas para la tramitación de sus propias causas. De este modo, aún las personas versadas en informática se ven constreñidas de poder formular juicios de valor de funciones elementales tales como las medidas de seguridad o privacidad de un sistema que, por su especial función, almacena información privada, incluso hasta de carácter reservado.²⁰

El caso O.D.I.A.: Hacia la publicidad de los elementos esenciales del código fuente judicial

El 8 de junio de 2022, la Agencia de Acceso a la Información Pública del Poder Judicial de la Nación (AAIP.PJN) dictó la Resolución N° 16/2022 en el marco del expediente administrativo AIP 48/2021. El antecedente tuvo su origen en un reclamo administrativo formulado ante la referida agencia por parte del Observatorio de Derecho Informático Argentino (O.D.I.A), por considerar insuficientes la información brindada por la Dirección de Seguridad Informática del Consejo de la Magistratura como respuesta ante un pedido de Acceso a la Información Pública



(AIP).²¹ Esta promisorio resolución constituye en el presente un interesante botón de muestra para el análisis de las tensiones emergentes entre las políticas de transparencia y las modalidades de contratación de software implementadas por el Consejo de la Magistratura de la Nación.

El pedido de Acceso a la Información Pública presentado se conformó de catorce preguntas dirigidas a obtener información que posibilita esclarecer las causales de los múltiples incidentes informáticos registrados. Por otro lado, la información requerida dirigía sus esfuerzos a dilucidar qué medidas de contingencia fueron implementadas por las autoridades. Asimismo, se pretendió obtener información relativa a los elementos estructurales y las medidas de seguridad/confidencialidad del sistema Lex 100 que posibilitaran evaluar la calidad del sistema contratado.

En sus respuestas iniciales, ambas de fecha 25 de febrero de 2022, las Direcciones Generales de Tecnología y la de Seguridad Informática del Consejo de la Magistratura invocaron en seis ocasiones la excepción contemplada por el art. 8 inc. “c” de la Ley 27.275 a efectos de negarse a entregar la información solicitada. En este punto, vale señalar que, en tal oportunidad, las referidas Direcciones Generales invocaron la mencionada excepción sin desarrollar motivación alguna para la aplicación de las excepciones invocadas.



Posteriormente, la AAIP.PJN al intervenir en el expediente formuló un conjunto de señalamientos de importancia para comenzar a desandar el problema planteado. Su decisión, haciéndose eco de lo decidido por la CSJN en autos caratulados “Asociación Derechos Civiles c/EN PAMI s/amparo”²², puntualizó que “la información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no debe ser una gracia o favor del gobierno. Este tiene la información solo en cuanto representante de los individuos. El Estado y las instituciones públicas están comprometidas a respetar y garantizar el acceso a la información de todas las personas”. En consonancia con lo anterior, la resolución estableció que, “el artículo 1º de la misma Ley N°27.275, al considerar el principio de “facilitación”, dispone la realización de un ejercicio de ponderación, para determinar la procedencia de la restricción en los casos en que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener la información”. Además, agregó que “la manda legal de efectuar un test de interés público y de daño, no es otra cosa que una precisión del examen de proporcionalidad que, junta al de legalidad y necesidad, debe superar toda restricción legal a un derecho”. En base a estas premisas, el director de la AAIP.PJN determinó que, “cabe revisar la respuesta cursada al Observatorio, ya que no basta con invocar el artículo 8º inciso “c”, es necesario un “acto fundado” para encuadrar la información que se requiere en una restricción”.



Por otro lado, en cuanto a la falta de respuesta sobre cuestiones concernientes a las medidas de seguridad del sistema Lex 100, señaló que “...está claro que, en materia informática, algunos detalles del sistema pueden llegar a ser calificados de reservados, en cuanto pueden afectar su seguridad, pero de existir tal riesgo, la negativa a suministrar datos debe fundamentarse”.

Sin embargo, aún a pesar de lo resuelto por la AAIP.PJN, en sus posteriores intervenciones las Direcciones Generales del Consejo decidieron persistir en la tesitura previamente adoptada. A tal fin, resolvieron invocar nuevamente la excepción contenida por el art. 8 inc. “c” de la Ley 27.275 en la interpretación de que el ámbito de apreciación de las condiciones de tal excepción resultaba una cuestión discrecional propia de su competencia técnica. En este punto vale advertir una interesante paradoja. De seguir el criterio esbozado por las Direcciones, se llegaría por un momento al absurdo de intentar legitimar la existencia de jerarquías dentro de las competencias discrecionales atribuidas a Direcciones de idéntico nivel dentro de un mismo órgano. Seríamos entonces testigos del nacimiento de un supuesto especial dentro del Derecho de Acceso a la Información Pública, Accesos a la Información Pública en que un órgano específico define el Derecho que asiste al peticionante y otro, de carácter técnico, se encuentra a cargo de argüir los motivos tecnológicos que legitiman la restricción.



Con respecto al punto específico del código fuente y la arquitectura de sistema aplicadas al Lex 100, vale señalar que la Dirección General de Tecnología, con posterioridad a lo resuelto por la AAIP.PJN, dispuso que "es preciso indicar que si se informasen los detalles específicos de los inconvenientes técnicos configurados, la documentación de infraestructura del sistema Lex 100 y su código fuente, podría exponerse al sistema a un escenario proclive a recibir ataques externos, dado que a partir del análisis integral de esos datos podría identificarse la presencia de un patrón de funcionamiento, lo que potenciaría las posibilidades de eventuales ataques informáticos" (el destacado nos pertenece).

Entendemos que vale la pena detenerse un instante en este argumento esgrimido por el Consejo de la Magistratura para no hacer entrega de la información solicitada. Su negativa se basa, inicialmente, en la excepción prevista por el inciso "c" (secretos industriales) del art. 8 de la Ley 27.275, pero para fundar su acogimiento a esta, plantea la existencia de un interés superior dado por su deber de seguridad respecto al propio sistema. Ahora bien, sin perjuicio de lo obsoleto de los modelos de seguridad por oscurantismo o desconocimiento²³, la respuesta planteada constituye un absoluto sinsentido en materia de transparencia o DD. HH. Esto al advertirse que la negativa por "seguridad" planteada por el Consejo de la Magistratura resulta esgrimida de un modo que hasta escapa a las especiales previsiones del 8



inc. “a” en cuanto a la información reservada del Estado la que, pudiendo ser exceptuada, “en ningún caso podrá alcanzar a la información necesaria para evaluar la definición de las políticas de seguridad, defensa y de relaciones exteriores de la Nación; ni aquella otra cuya divulgación no represente un riesgo real e identificable de perjuicio significativo para un interés legítimo vinculado a tales políticas”.

Aun cuando la materia pueda resultar aún extraña o abstracta para aquellos ajenos a la programación, la simple idea de establecer en la tecnología de uso público, y sus licencias, zonas francas para el ejercicio de los derechos fundamentales resulta un escenario inadmisibles. Tal como ilustra Beatriz Busaniche, “los programas en código fuente, escritos por programadores y comprensibles para otras personas que dominan la técnica, contienen una intención comunicativa subyacente y pueden existir, incluso, independientemente de la existencia de una máquina. El texto fuente de los programas tiene una capacidad expresiva, es el vehículo idóneo para comunicar algoritmos, soluciones a problemas, de la misma manera que un músico comunica a sus pares la composición mediante la escritura de partituras”.²⁴ En este sentido, la auditabilidad de las reglas de funcionamiento del Sistema de Gestión Judicial, lejos de constituir una mera indagación técnica, constituye sólo un nuevo episodio de un viejo deseo, transparentar el funcionamiento de nuestra justicia.



Conclusión

La creciente intermediación tecnológica en los procesos judiciales, lejos de constituir una transformación accesoria, nos empuja necesariamente a revisitar viejos debates.

Si bien la introducción de este tipo de herramientas resulta necesaria para mejorar la gestión y desempeño de las instituciones, la definición de las políticas públicas en materia tecnológica deben, necesariamente, orientar sus esfuerzos hacia objetivos institucionales que exceden la mera eficacia técnica. Sólo de este modo resultará posible inscribir estos proyectos de modernización en la búsqueda por instituciones más robustas.

Al respecto, el acceso a los códigos fuente del software de Gestión Judicial se presenta ante nosotros como un paso necesario para garantizar la transparencia y auditabilidad en los procedimientos que hacen a la sustanciación de los procesos judiciales. Su impacto en la tramitación de los distintos expedientes, así como la necesidad de evaluar las medidas de seguridad y privacidad por estos implementadas suponen también un ejercicio ciudadano necesario para evaluar el diseño y ejecución de las políticas públicas.



Algoritmos judiciales, un nuevo velo de la justicia

La absoluta imposibilidad de contar con elementos mínimos que permitan ponderar la calidad e integridad de los sistemas informáticos adquiridos por el Estado constituyen un doble peligro. Por un lado, la sociedad se ve privada de contar con información elemental que permita evaluar elementos esenciales como las medidas de seguridad implementadas para resguardar su información. Por el otro, la imposibilidad de realizar un análisis mínimo de este “nuevo” tipo de sistemas obstaculiza de un modo alarmante la posibilidad de evaluar la calidad de las contrataciones públicas, lo que conlleva a “viejos” riesgos en cuanto al uso y destino de los fondos públicos empleados.

En definitiva, no se trata pues de saber si nuevas modalidades de ejercer nuestro derecho resultan posibles ante la eclosión tecnológica. Más bien se trata de ejercer y garantizar los derechos que desde antiguo han sido reconocidos y dotarlos de las garantías que le son debidas ante una realidad que ya acontece frente a nosotros.

Sea quizá un primer paso necesario en este desafío el desprendernos del adjetivo “nuevas” para referir a las tecnologías. El futuro llegó hace rato.



Notas

[1] Véase: Camila Saleme y Bernardo Bazet Viñas: “El Problema de la Selección de Jueces y Juezas en Argentina: Una Mirada Hacia el Interior del Consejo de la Magistratura”, ADC, Bs. As., 2022.

[2] A mero modo de ejemplo puede señalarse que entre marzo de 2016 y mayo de 2022, de los 29.503 incidentes informáticos – de todo tipo – reportados, 3.242 debieron ser resueltas por las empresas proveedoras. Fuente: EXP. AIP N°48/2021. Informe producido por la Dirección General de Tecnología del Consejo de la Magistratura de fecha 16/06/22.

[3] Si bien esta categorización resulta parte de una investigación en proceso, hemos señalado la misma por vez primera en: Pomar, Tomás Francisco, “Acceso a la información pública y software Hacia la plena publicidad de los códigos fuente empleados por el estado”, revista Pensamiento Penal, 16 de marzo de 2022.

[4] Cf. Publicación efectuada por la propia empresa disponible en: <https://lex100.tech/>

[5] CSJN, Fallos: 338:508

[6] CSJN, Acordadas N° 31/2011, 8/2012, 6/2014, 11/2014, 3/2015, 13/2015, 26/2015, 9/2016, 16/2016, 22/2017, 39/2017, 15/2019, 11/2020, 12/2020, 15/2020, 25/2021, 20/2022 y 31/2020.

[7] La misma tramitó mediante el expediente CM N°10-15572/2009.

[8] El plan de trabajo originario resultó aprobado el 20/12/2011 siendo este adecuado y actualizado mediante adendas N°1, de fecha 9 de mayo de 2012, N°2, de fecha 20 de diciembre de 2012, N°3 de fecha 15 de noviembre de 2013, N°4, de fecha 11 de septiembre de 2014 y N°5 de fecha 30 de diciembre de 2014.

[9] Desde el año 2016 la UEJN viene llevando a cabo una campaña gremial denunciando la existencia de fallas en el sistema Lex-100. Asimismo, el CPACF (Colegio Público de Abogados de la Capital Federal) ha presentado múltiples peticiones ante la CSJN solicitando la declaración de días inhábiles como consecuencia de las fallas informáticas registradas.



[10] CSJN Res. N°3019/2016

[11] CSJN Res. N°3019/2016, Consid. N°4.

[12] <https://www.diariojudicial.com/nota/80862>

[13] CSJN RESOLUCIÓN N° 1463/2018

[14] <https://www.infobae.com/sociedad/2020/01/28/desde-hace-6-dias-la-justicia-esta-virtualmente-paralizada-por-un-apagon-informatico/>

[15] B.O.: 11/11/98. Sancionada el 14 de octubre de 1998. La norma modifica los arts. 1º, 4, 9 y 57 e introduce el artículo 55 bis a la ley n° 11.723.

[16] Vale señalar que de forma previa que cuatro años antes de la modificación de la ley, se había sancionado el Decreto 165/1994 el cual establecía que, “a) Se entenderá por obras de software, incluidas entre las obras del artículo 1º de la ley 11.723, a las producciones constituidas por una o varias de las siguientes expresiones: I. Los diseños, tanto generales como detallados, del flujo lógico de los datos en un sistema de computación; II. Los programas de computación, tanto en su versión “fuente”, principalmente destinada al lector humano, como en su versión “objeto”, principalmente destinada a ser ejecutada por el computador; III. La documentación técnica, con fines tales como explicación, soporte o entrenamiento, para el desarrollo, uso o mantenimiento de software.”

[17] El código fuente de los programas informáticos es el conjunto de líneas de texto que expresan, en un determinado lenguaje de programación, los procedimientos establecidos para que la computadora pueda ejecutar un programa determinado. Este elemento de los sistemas resulta la obra entregable por parte de los programadores la cual resulta legible por cualquier operador o persona con conocimiento técnico. Este código se diferencia del denominado “código objeto” el cuál es la resultante procesar el código fuente con un compilador o interprete el cual se expresa en lenguaje binario para ser aplicado por el computador.

[18] Al respecto, vale señalar la aplicabilidad de las especiales prerrogativas establecidas por Ley N°24.766 al código fuente de los sistemas informáticos.



Algoritmos judiciales, un nuevo velo de la justicia

[19] Pomar, Tomás Francisco, “Acceso a la información pública y software Hacia la plena publicidad de los códigos fuente empleados por el estado”, revista Pensamiento Penal, 16 de marzo de 2022.

[20] Con respecto a las medias de privacidad vale señalar que, en septiembre de 2021, el programador Javier Smaldone denunció públicamente la existencia de fallas críticas en cuanto a la protección de información por parte del sistema de gestión de causas del Poder Judicial de la Nación.

[21] La presentación completa del Pedido de Acceso a la Información se encuentra disponible en: <https://www.diariojudicial.com/nota/92642>

[22] Fallos: 335:2393

[23] Desde antiguo, basar la seguridad de un sistema en que nadie conozca su funcionamiento ha sido puesto en jaque. A modo de ejemplo se puede señalar el “Principio de Kerckhoffs”, aplicado hoy día en el desarrollo de sistemas criptográficos, el cual fue establecido en el SigloXIX.

[24] BUSANICHE, Beatriz, “El dilema del copyright en el campo del software”, Fundación Vía Libre, disponible en vialibre.org.ar



* **Tomás Francisco Pomar**

Es abogado (UBA). Carrera de especialización en Derecho Informático (UBA) con tesina aprobada. Profesor adjunto a cargo del curso “Justicia Digital” (Ciclo Profesional Orientado) del Depto. De Cs. Sociales de la Facultad de Derecho (UBA.). Jefe de Trabajos Prácticos de la asignatura Elementos del Derecho Constitucional (UBA). Presidente del Observatorio de Derecho Informático Argentino (ODIA).

APC
por los Derechos Civiles