

INFORME DE POLÍTICA PÚBLICA

Justiciapedia

PROCESOS DISCIPLINARIOS CONTRA JUECES

Transparencia y rendición
de cuentas en los procesos
disciplinarios del Consejo de
la Magistratura de la Nación.

NOVIEMBRE 2016

AUTORES

Área Fortalecimiento de las Instituciones Democráticas

Renzo Lavin
Fernando Bracaccini
Marcelo Giullitti



Asociación Civil por
la Igualdad y la Justicia

SUMARIO EJECUTIVO*

La publicidad de los procesos disciplinarios contra jueces permite el control ciudadano sobre la actuación de aquéllos y disminuye las posibilidades de que ocurran arbitrariedades y/o hechos de corrupción en el ejercicio de las facultades disciplinarias del Consejo de la Magistratura contra los jueces. Esto es vital, dado que el manejo arbitrario de los procesos disciplinarios puede funcionar como una herramienta de presión contra jueces, en detrimento de su independencia.

En este documento se analiza el régimen disciplinario contra jueces, a partir de un estudio sobre la normativa y la información disponible en la materia y de la experiencia de ACIJ al intentar acceder a los expedientes. A pesar de que la **Ley N° 24.937** del Consejo de la Magistratura prevé expresamente su publicidad, el acceso a dicha información es limitado e impide el adecuado control ciudadano. La falta de transparencia en este ámbito constituye un riesgo para la independencia judicial.

El presente documento ofrece propuestas para adecuar la tramitación de estos expedientes al mandato legal y asegurar su publicidad de acuerdo a los lineamientos establecidos por la recientemente aprobada **Ley N° 27.275** de Acceso a la Información Pública.

INTRO EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO SOBRE LOS JUECES

El **Art. 110** de la Constitución establece que los jueces conservarán sus empleos en la medida en que dure su buena conducta. Es decir, preservarán sus cargos en tanto no se compruebe que incurrieron en alguna falta en el ejercicio de su función.

Mediante la reforma constitucional de 1994 se creó el Consejo de la Magistratura de la Nación, el cual **según el Art. 114 de la Constitución Nacional tiene la atribución de:**

- 1 Ejercer facultades disciplinarias sobre magistrados**
- 2 Decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, y en su caso ordenar la suspensión del funcionario y formular una acusación en su contra (artículo 114 inciso 4 y 5).**

El Consejo cuenta, entonces, con una doble facultad disciplinaria: en primer lugar, la imposición de sanciones (amonestaciones o sanciones pecuniarias) a jueces por conductas indebidas y, en caso de que éstas sean tan graves o repetidas que impliquen el incumplimiento de la “buena conducta” requerida por el art. 110 de la Constitución, puede disponer la apertura de un procedimiento para su remoción. Esta potestad reviste particular importancia, dado que es una excepción a la garantía de inamovilidad de los jueces, prevista por la Constitución Nacional para contribuir a su independencia.

La transparencia y rendición de cuentas son fundamentales para permitir el control ciudadano y evitar el ejercicio arbitrario de las potestades disciplinarias del Consejo de la Magistratura. Sin información completa, precisa y actualizada, no hay control público posible. En particular, es importante conocer cuáles son las razones por las cuales los jueces son denunciados y evaluar su mérito y sustento probatorio para poder evaluar las decisiones sobre la aplicación de sanciones o falta de ellas.

*A lo largo del documento se busca evitar el lenguaje sexista, pero a efectos de facilitar la lectura no se incluyen recursos como “@”, “x” o “-a/as”.

SITUACIÓN ACTUAL

DEL ACCESO A LOS EXPEDIENTES DISCIPLINARIOS

El Consejo de la Magistratura estableció un procedimiento para la tramitación e investigación de las denuncias por las posibles faltas que los jueces cometieran en el ejercicio de sus funciones. Las denuncias contra jueces que se presentan en el Consejo de la Magistratura son tramitadas ante la Comisión de Disciplina y Acusación, la cual debe decidir si considera admisible la denuncia, en cuyo caso da apertura a una investigación que es asignada por sorteo a un Consejero para su instrucción. Tras ello, se abre un proceso en el cual se producen las pruebas necesarias para determinar la veracidad de los hechos denunciados y se convoca a los jueces denunciados a presentar su defensa. Una vez finalizada la investigación, la Comisión de Disciplina debe elevar al plenario del Consejo de la Magistratura un dictamen en el cual se recomienda:

1. la aplicación de sanciones;
2. la apertura de un proceso de remoción;
3. o bien la desestimación de la denuncia.

Si bien la Ley N° 24.937 establece en su art. 8 que “los expedientes que tramiten en el Consejo de la Magistratura serán públicos, especialmente los que se refieran a denuncias efectuadas contra magistrados”, **dicha publicidad no se encuentra asegurada** actualmente.

DEFICIENCIAS EN MATERIA DE PUBLICIDAD DE LOS EXPEDIENTES DISCIPLINARIOS

A No se permite el acceso a los expedientes disciplinarios. En 2015, la Comisión de Disciplina rechazó un pedido de acceso a los expedientes disciplinarios realizado por ACIJ, con el argumento de que “la publicidad de los actos está garantizada a través de las publicaciones con el estado procesal de los expedientes que se registra en forma periódica y actualizada en la página del Consejo”¹.

Sin embargo, la información publicada en el portal web no es suficiente para realizar un control real sobre lo que ocurre en los expedientes, por las siguientes razones:

B En el sitio web sólo se publica la carátula del expediente, la fecha de inicio, el estadio procesal y el nombre del consejero a cargo de la investigación. Esto impide saber la identidad del juez denunciado y los hechos por los que se lo acusa.

C Si bien se publican los dictámenes de la Comisión de Disciplina, esos dictámenes se emiten una vez que las denuncias ya están resueltas. Esto impide controlar los procesos disciplinarios mientras están siendo desarrollados, lo cual se presenta particularmente grave si se tiene en cuenta que:

- En muchos casos los expedientes pasan largos períodos de tiempo sin ser tratados por la Comisión, y por lo tanto sin que se emita dictamen. Además de implicar una situación de incertidumbre para el juez investigado y dar lugar a presiones indebidas, esto se traduce en un largo tiempo sin control, dada el vacío de información que se produce entre la denuncia y el dictamen.
- La ausencia de información hasta la emisión de un dictamen podría facilitar la demora del proceso hasta que opere el plazo de vencimiento de 3 años, ya que hasta ese momento no se podrían controlar las circunstancias de hecho y derecho denunciadas.
- La información publicada en los dictámenes es sólo aquella que la Comisión decide incorporar, y no refleja necesariamente todos los asuntos involucrados en el proceso disciplinario. La actividad de control no puede depender de la información que el propio órgano controlado -el Consejo de la Magistratura- decida publicar.
- Según el portal del Consejo de la Magistratura, a la fecha de esta publicación hay doscientos catorce (214) expedientes disciplinarios abiertos y sin dictamen, y que por lo tanto escapan a todo control efectivo. Esto da cuenta de la magnitud del problema.

¹Acta de la Comisión de Disciplina y Acusación del Consejo de la Magistratura de la Nación, 28 de mayo de 2015.

¿DE DÓNDE SURGE LA OBLIGACIÓN DE BRINDAR ACCESO A LOS EXPEDIENTES DISCIPLINARIOS?

La obligación del Consejo de la Magistratura de permitir el acceso a los expedientes disciplinarios contra jueces deriva del derecho de acceder a información pública. Los expedientes disciplinarios son actuaciones de un Poder del Estado que analiza el desempeño de funcionarios públicos, y por lo tanto la información allí contenida es de carácter público.

EL ACCESO LIBRE A LA INFORMACIÓN ES UN DERECHO DE LOS CIUDADANOS, ESTABLECIDO POR LAS SIGUIENTES NORMAS:

1. LA CONSTITUCIÓN NACIONAL Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES

- Art. 1, 14 y 32 de la Constitución Nacional.
- Art.13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,
- Art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos,
- Art. 10 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

2. LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

La recientemente sancionada Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública también obliga al Consejo de la Magistratura a brindar acceso a toda la información que se encuentre en su poder, salvo que esté alcanzada por alguna excepción expresamente contemplada en la ley. En su art. 7 prevé expresamente al Consejo de la Magistratura entre los sujetos obligados a brindar información, y por eso es que actualmente el Consejo debe adaptar sus mecanismos internos a las obligaciones contenidas en la ley. El art. 38 establece el plazo de un año para ello.

3. LA LEY DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA DE LA NACIÓN

La Ley N° 24.937 que regula el Consejo de la Magistratura también reglamenta el derecho constitucional a acceder a información pública en el ámbito del Poder Judicial. Desde su modificación por la Ley N° 26.080 en 2006, la ley prevé expresamente en su art. 8, 2º párrafo, el libre acceso a los expedientes de procesos disciplinarios.

RECOMENDACIONES PARA ASEGURAR LA PUBLICIDAD DE LOS EXPEDIENTES DISCIPLINARIOS

1 APLICACIÓN DEL PRINCIPIO GENERAL SOBRE PUBLICIDAD

La Ley de Acceso a la Información establece como principio la presunción de publicidad de toda la información en poder del Estado, y que el acceso a la información pública sólo puede ser limitado cuando concurra alguna de las excepciones previstas en la ley. El art. 8 de la Ley del Consejo de la Magistratura sigue este mismo principio al establecer que todos los expedientes que allí tramiten son públicos. A partir de estas normas, se debe presumir que toda la información en poder del Consejo de la Magistratura es pública, a menos que se pruebe que media alguna de las excepciones previstas en la Ley de Acceso a la Información Pública.

2 EL RESGUARDO DE LOS DATOS PERSONALES Y LA INFORMACIÓN JUDICIAL RESERVADA

El régimen de publicidad debe asegurar el resguardo de información reservada por ley que pueda estar contenida en los expedientes disciplinarios. Para ello, la propia Ley de Acceso a la Información ofrece la solución. La norma establece mecanismos de disociación de la información que permiten garantizar el acceso a los expedientes sin que ello signifique ventilar públicamente datos que deban permanecer reservados.

En efecto, el art. 8 inc. i de la Ley de Acceso a la Información establece que no será pública la información que contenga datos personales, lo cual podría ocurrir, por ejemplo, si en los expedientes disciplinarios hubiera información sobre terceras personas cuya privacidad deba ser protegida. Algo similar ocurre con el art. 8. inc. K, que veda el acceso a la “información de carácter judicial cuya divulgación estuviera vedada por otras leyes o por compromisos contraídos por la República Argentina en tratados internacionales”. Como el art. 708 del Código Civil y Comercial de la Nación establece el principio de reserva o acceso limitado a los expedientes de procesos de familia, y el art. 204 del Código Procesal Penal de la Nación (ley 23.984) establece el secreto de sumario para las personas extrañas al proceso, podría pensarse que cuando el expediente disciplinario involucrara este tipo de casos, no podría asegurarse su pleno acceso. Sin embargo, la propia ley establece la solución para este tipo de casos en su art. 1º que dice: “(...) en aquel caso en el que parte de la información se encuadre dentro de las excepciones taxativamente establecidas por esta ley, la información no exceptuada debe ser publicada en una versión del documento que tache, oculte o disocie aquellas partes sujetas a la excepción.”. De hecho, la posibilidad de disociar la información está también prevista en el propio art. 8 inc. i de la Ley.

Por lo tanto, en los procesos disciplinarios en los que se involucren datos personales sensibles o que estén vinculados a casos judiciales de carácter reservado, **debe permitirse el libre acceso a los expedientes disciplinarios y toda la documental anexa y tacharse o testarse toda la información que permita individualizar a las terceras personas involucradas a los casos judiciales en cuestión.** Así, se asegura el libre acceso a información pública y se mantiene en reserva la información de carácter confidencial.

3 TRANSPARENCIA ACTIVA EN LA PUBLICACIÓN DE INFORMACIÓN

El acceso a los expedientes como respuesta a una solicitud no es suficiente para asegurar adecuadamente el derecho de acceder a información pública. La Ley de Acceso a la Información Pública establece obligaciones de transparencia activa sobre los sujetos obligados, por las cuales deben publicar de oficio la información en su poder en un sitio web, de una manera clara, estructurada y fácilmente entendible. A partir de ello, el Consejo de la Magistratura debe mejorar la cantidad y calidad de la información que actualmente publica en su sitio web sobre los procesos disciplinarios y facilitar la accesibilidad a la misma.

El Consejo deberá publicar, al menos, la siguiente información en relación a los procesos disciplinarios:

- Fecha de inicio de la denuncia y fecha de ingreso a la comisión.
- Número de expediente.
- Carátula, nombre del denunciante y del/los denunciado/s.
- Dependencia judicial a cargo del/los magistrados denunciado/s.
- Copia digitalizada de la denuncia.
- Estado procesal de la denuncia con fecha datada.
- Estadísticas del tratamiento de los procesos disciplinarios.

4 APERTURA DE DATOS

Respecto a la forma de entregar la información, es necesario tener en cuenta que la Ley de Acceso a la Información Pública establece el principio de apertura, según el cual la información que se entregue -tanto por solicitudes como por las obligaciones de transparencia activa- debe ser accesible en formatos electrónicos abiertos. Esto facilita su reutilización y el procesamiento de los datos por medios automáticos.