



Asociación Civil por
la Igualdad y la Justicia



SOBRE LA REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN DE MINISTROS DE LA CORTE, PROCURADOR GENERAL Y DEFENSOR GENERAL DE LA PROVINCIA DE CHUBUT

Aportes y observaciones al proyecto de ley 145/15



1. INTRODUCCIÓN

La construcción de una democracia sólida y estable requiere, para su funcionamiento, de un sistema judicial transparente, profesional y neutral respecto de intereses particulares. En ese sentido, desde hace más de 10 años que existe a nivel nacional un consenso social y político en torno a la necesidad de reformular el proceso de designación de los más altos cargos del Poder Judicial¹, bajo el entendimiento de que es necesario dotar de mayor legitimidad a esas autoridades para lograr una mayor calidad institucional y democrática en el sistema judicial y, por consiguiente, en el Estado en su conjunto.

Un procedimiento transparente y participativo es imprescindible para la correcta valoración de la idoneidad técnica y jurídica, la trayectoria, el compromiso con la defensa de los derechos humanos y los valores democráticos del candidato. Los antecedentes existentes a nivel nacional demuestran la conveniencia de este tipo de reformas, y establecen parámetros a través de los cuales las designaciones en cuestión contribuyan a un efectivo mejoramiento del servicio de justicia, al fortalecimiento del sistema republicano y al incremento de la calidad institucional.

2. SITUACIÓN ACTUAL DE LA PROVINCIA DE CHUBUT

El artículo 166 de la Constitución de la Provincia del Chubut estipula que “los Ministros del Superior Tribunal de Justicia, el Procurador General y el Defensor General son designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura, prestado con el voto de los dos tercios del total de sus miembros (...)”. Actualmente, no existe ninguna norma que limite o reglamente el proceso por el cual el Gobernador y el Poder Legislativo provincial ejercen esa facultad constitucional. Esto significa que las designaciones de los cargos más trascendentes del Poder Judicial provincial están exentas de una regulación que las someta al escrutinio de la comunidad jurídica o de la ciudadanía en general. Por ende, la aprobación de los pliegos en la Legislatura carece a priori de la transparencia necesaria para dotar de legitimidad al candidato.

La ausencia de una norma que reglamente el procedimiento de designación puede significar un obstáculo no sólo para los legisladores que deseen interrogar al candidato sobre cuestiones de suma importancia para la aprobación de su pliego, sino también para la participación de la ciudadanía en su conjunto.

¹ “Una Corte para la democracia: grave retroceso institucional”, disponible en: <http://www.cels.org.ar/comunicacion/?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=2014>



En cuanto a la oportunidad y conveniencia de realizar una reforma en el sentido expuesto, la Provincia de Chubut se enfrenta a circunstancias que potencian las virtudes de la propuesta. Dadas las tres vacantes producidas en la Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia, y la de la Defensoría General, el nuevo gobierno provincial deberá proponer en sus primeros meses de mandato candidatos para cuatro de los ocho cargos cuya designación regula el art. 166 de la Constitución. Esta delicada situación torna indispensable la democratización de los procesos de designación.

3. ANTECEDENTES A NIVEL NACIONAL: *UNA CORTE PARA LA DEMOCRACIA*

Durante la década de los noventa, la legitimidad institucional, política y social de la Corte Suprema de Justicia de la Nación había caído a niveles bajísimos. Ante esta situación, en el año 2003, seis ONG² se reunieron en el colectivo “Una Corte para la Democracia” con el objetivo de promover reformas para mejorar el funcionamiento del Máximo Tribunal judicial de la Nación.

Ese proceso culminó con la producción de tres documentos cuyos lineamientos constituyeron un fundamento determinante para la consecuente sanción del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nro. 222/03, que indica el procedimiento para el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que también resulta de aplicación para la designación del Procurador General de la Nación y del Defensor General de la Nación, en virtud del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nro. 588/03. Paralelamente, el Reglamento del Senado de la Nación se modificó con el objetivo de adaptar su propio procedimiento a los nuevos estándares fijados por el Poder Ejecutivo.

4. LINEAMIENTOS CENTRALES DE LA REFORMA: *DECRETO N° 222/03*

A. Criterios de evaluación de los candidatos

Uno de los ejes para el perfeccionamiento del proceso de designación del candidato es la acreditación de aspectos relativos a su trayectoria profesional y académica, los compromisos públicos y privados que tuvieren, y el cumplimiento de sus respectivas obligaciones impositivas, entre otras cuestiones de relevancia.

²Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Fundación Poder Ciudadano, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y Unión de Usuarios y Consumidores.



En ese sentido, los documentos elaborados por “Una Corte para la Democracia”³ proponen los siguientes criterios de evaluación:

- **Idoneidad técnico-jurídica:** Esta exigencia resulta necesaria para elevar el nivel de las instituciones que el proyecto regula, siendo de toda lógica que las máximas autoridades del Poder Judicial cuenten con la capacidad y experiencia que sus responsabilidades exigen.
- **Idoneidad moral:** Si bien el significado del criterio de idoneidad moral puede ser materia opinable, éste debería operar como límite a la designación del candidato a fin de obligar al Poder Ejecutivo provincial a hacer explícita su idea sobre lo que debe entenderse por “idóneo moralmente”. Frente a un concepto tan amplio y subjetivo, la publicidad del criterio es la única garantía de autocontrol.
- **Independencia de criterio:** Si bien creemos que los funcionarios del Poder Judicial – ya sean jueces, fiscales o defensores- toman decisiones de fuerte contenido político sin poder circunscribirse a consideraciones meramente técnicas, es necesario que los candidatos puedan asegurar independencia de criterio al evaluar las causas que se le sometan a consideración, esto es, independencia respecto de la influencia del poder gubernamental de turno y de los grupos de interés.
- **Compromiso con valores democráticos y con los derechos humanos:** Dado el rol fundamental que tiene el Poder Judicial en la protección del contenido constitucional y de los derechos humanos, es inadmisibles la candidatura de personas que no logren superar este escrutinio.

Es de destacar que la reglamentación no debe limitarse a la designación de magistrados del máximo tribunal, sino que también debe regularse la designación de las máximas autoridades del Ministerio Público. Sin embargo, sería un error establecer criterios de evaluación equivalentes para cargos tan diferentes entre sí.

El Ministerio Público es un actor fundamental para el buen funcionamiento de la justicia y la vigencia de los derechos fundamentales. Tanto la idoneidad técnica y “moral” como el compromiso con los valores democráticos y los derechos humanos son características ineludibles para ellos, al igual que para todas las autoridades del Poder Judicial. Sin embargo, en estos casos es esencial definir qué significa poseer idoneidad técnica para ocupar estos puestos e implica también, discutir qué perfil de funcionario requiere la función de Procurador o Defensor. En otro de los documentos suscriptos por el colectivo

³ “Una Corte para la Democracia II. Remoción y Designación de Jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, disponible en: www.cels.org.ar/common/documentos/corte_II.pdf



“Una Corte para la Democracia”⁴ se ha entendido que el perfil de los candidatos debe garantizar:

- Conocimiento y experiencia en el diseño y ejecución de políticas sobre administración de justicia y organización de instituciones.
- La definición de un proyecto específico de trabajo a ser evaluado por la Legislatura al momento de analizar su pliego.
- Conocimientos y capacidades para ejercer su función como fiscal ante el Tribunal Superior de Justicia (para el Procurador General).

En el caso del Defensor General puede señalarse:

- Conocimiento y experiencia en el diseño y ejecución de políticas que aseguren el acceso a la justicia y la preservación de los derechos humanos de los sectores más vulnerables.
- La presentación de un proyecto de desarrollo institucional.
- Conocimiento y capacidades para liderar la organización y ejercer la función de Defensor ante el Superior Tribunal de Justicia.

B. Mecanismos de participación popular para la evaluación de los candidatos

El segundo objetivo fundamental de cualquier reforma en esta materia es permitir un debate público con amplia participación de la comunidad otorgando a todos los miembros, individuos u organizaciones, la posibilidad de expresar sus opiniones y sus interrogantes respecto de las ideas y el comportamiento de los nominados. Este procedimiento permite dotar de mayor transparencia y legitimidad al nombramiento.

De este modo, el sistema de justicia no sólo contará con autoridades idóneas, sino que también logrará renovar la imagen pública de los sistemas de justicia. Un Poder Judicial que no exhibe rasgos claros de independencia e imparcialidad resiente la confianza y credibilidad de la sociedad en las instituciones republicanas y los principios que sostienen el Estado de Derecho.

El medio más idóneo para instrumentar los objetivos de transparencia y participación descriptos es el de una audiencia pública y abierta no sólo a los legisladores sino también a la sociedad civil, en la cual se permita un amplio debate sobre la capacidad del candidato, así como la formulación de preguntas relevantes para el cargo que pretende ocupar.

⁴ “Fiscales y Defensores en la agenda democrática. Propuestas para el fortalecimiento del Ministerio Público”, disponible en: www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/p37.pdf



C. Composición general del TSJ

La reforma debe contener también la definición de criterios referidos a la composición del Tribunal Superior de Justicia en su conjunto. Específicamente, dicha reglamentación debería estar orientada a lograr el equilibrio en materia de género. En esa línea, varios Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos garantizan la participación de las mujeres en los poderes públicos. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 23, inciso c, establece el derecho a acceder a un cargo público en condiciones de igualdad. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sostuvo que:

“...en el artículo 23, la Convención Americana se refiere a los derechos políticos no sólo como derechos sino como oportunidades lo que implica que toda persona que formalmente sea titular de estos derechos tenga la oportunidad real para ejercerlos. En este sentido, **la Corte Interamericana ha considerado ‘indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de la igualdad y la no discriminación⁵’**”.

La Carta Democrática Interamericana provee en su artículo 28 que “los Estados promoverán la plena e igualitaria participación de la mujer en las estructuras políticas de sus respectivos países como elemento fundamental para la promoción y ejercicio de la cultura democrática⁶”. De conformidad con este artículo, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos ha instado a los Estados miembros a “continuar colaborando en la eliminación de los obstáculos para la participación plena de las mujeres en los procesos democráticos⁷”.

En ámbito del sistema universal de derechos humanos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), establece en su artículo 7.b que:

“Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a:

b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y **ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales**”.

⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc.79, 18 de abril de 2011.

⁶ Carta Democrática Interamericana, Aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 11 de septiembre de 2001

⁷ Resolución AG/RES. 2327 (XXXVII-O/07), Promoción y Fortalecimiento de la Democracia: Seguimiento de la Carta Democrática Interamericana, 5 de junio de 2007.



El Comité CEDAW señaló que: “...es indispensable hacer que la mujer participe en la vida pública, para aprovechar su contribución, garantizar que se protejan sus intereses y cumplir con la garantía de que el disfrute de los derechos humanos es universal, sin tener en cuenta el sexo de la persona⁸”.

Por su parte, el decreto 222/03 advirtiendo las desigualdades de género en los procesos de designación de magistrados/as de la Corte Suprema dispuso en el artículo 3, que “...al momento de la consideración de cada propuesta, se tenga presente, en la medida de lo posible, la composición general de la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION para posibilitar que la inclusión de nuevos miembros permita reflejar las diversidades de género...”.

Por todo ello, consideramos que la construcción de una sociedad igualitaria exige el reconocimiento de los obstáculos que enfrentan las mujeres para acceder a las funciones públicas y que se tomen medidas efectivas para eliminar esta desigualdad de género.

Finalmente, la reglamentación también deberá promover una representación balanceada de las procedencias regionales de la provincia y el equilibrio en la especialización jurídica

D. Plazo del Poder Ejecutivo para ejercer su facultad constitucional

Consideramos que, tal como lo dispone el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nro. 222/2003⁹, debiera establecerse un plazo que inste al Gobernador a presentar un pliego una vez producida una vacante en alguno de los cargos previstos en el artículo 166 de la Constitución provincial. Si bien la propuesta de un candidato es una decisión política, no debe dejarse librado al Poder Ejecutivo la facultad de mantener una Corte Suprema con menos miembros de los que la Constitución o la ley mandan. Una disposición en tal sentido permite minimizar una etapa que por definición debe ser excepcional.

5. PROYECTO DE LEY NRO. 145/15

⁸ ONU, Comité CEDAW. Recomendación General N° 23. Vida Política y Pública. 16º período de sesiones, 1997. Párrafo 17.

⁹ **Art. 4°** — “Establécese que, producida una vacante en la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION, en un plazo máximo de TREINTA (30) días, se publicará en el Boletín Oficial y en por lo menos DOS (2) diarios de circulación nacional, durante TRES (3) días, el nombre y los antecedentes curriculares de la o las personas que se encuentren en consideración para la cobertura de la vacancia. En simultáneo con tal publicación se difundirá en la página oficial de la red informática del MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS”.



El Proyecto de Ley Nro. 145/15 presentado ante la Legislatura de la Provincia del Chubut establece “las condiciones para el procedimiento de designación previsto en el primer párrafo del Artículo 166° de la Constitución Provincial” (artículo 1º). En ese sentido, constituye una acertada y necesaria reglamentación de esta cláusula constitucional. Con el objeto de aportar al debate, presentamos a continuación observaciones y sugerencias.

A. Criterios de evaluación de los candidatos

En el Capítulo II (“Facultades del Poder Ejecutivo Provincial. Contenido de los Pliegos”), el artículo 31 regula los criterios de idoneidad exigibles al candidato que deben ser incluidos por el Poder Ejecutivo Provincial en los pliegos elevados.

Por un lado, se establecen acertadamente los criterios de idoneidad técnica-jurídica, que permitirán a los legisladores y a la ciudadanía en su conjunto evaluar de manera adecuada los antecedentes y la trayectoria del candidato en esa materia.

Luego, la norma propuesta detalla una serie de exigencias que permitirían comprobar la “idoneidad moral” del sujeto propuesto. Tal como hemos indicado anteriormente, el significado de “idoneidad moral” es problemático, debido a lo opinable y difuso del término. Por ende, si bien los requisitos incluidos en esa categoría resultan adecuados, sugerimos una modificación nominal de la misma.

En ese sentido, dentro de la categoría de “idoneidad moral”, encontramos ciertos requisitos cuya exigencia no tendría razón de ser –tal es el caso de la certificación de antecedentes penales y civiles–, o bien que, aun siendo indispensables para un correcto examen del candidato, no podrían categorizarse como cuestiones “morales”, ya que en realidad se relacionan con aspectos tales como la independencia de criterio y los eventuales conflictos de interés que puedan enfrentar una vez en el cargo –nómina de clientes y contratistas habituales, etc.-.

B. Mecanismos de participación popular para la evaluación de los candidatos

El Capítulo II regula el “Procedimiento para el Acuerdo Legislativo”, el cual deberá realizarse “promoviendo la mayor transparencia en el tratamiento de los pliegos, procurando recibir la mayor cantidad de opiniones de la sociedad civil y de la ciudadanía en general y siguiendo el procedimiento que establece la presente ley” (art. 4º). De esta manera, se cumple con uno de los ejes fundamentales que debe seguir cualquier reforma en esta materia.



Sin embargo, en cuanto a la técnica legislativa elegida para regular la audiencia, consideramos que el artículo 8^o¹⁰ resulta insuficiente, ya que deja un amplio margen de discrecionalidad al poder reglamentario del Poder Ejecutivo. Por lo tanto, sería necesario que se legislen en forma clara y específica cuestiones como el derecho de los legisladores y del público en general a presentar y realizar todas aquellas preguntas que resulten pertinentes y adecuadas a los fines de evaluación del candidato. De esta manera, se impediría que la audiencia se convierta en un mero trámite formal, garantizando que cumpla su objetivo de ser una instancia de debate y diálogo en torno a los antecedentes del candidato y la conveniencia de su designación.

C. Composición general del TSJ

Como ya se ha expuesto, el Poder Ejecutivo provincial se ha abstenido hasta el momento de autolimitar su facultad constitucional de designar miembros del Poder Judicial con el acuerdo de la Legislatura. Por lo tanto, no existe reglamentación legal alguna que le imponga al Gobernador un criterio referido a la composición general del Tribunal Superior de Justicia. Sin embargo, este vacío legal podría ser suplido por la Legislatura, mediante el establecimiento de criterios tales como: género, procedencia regional y especialización jurídica, de conformidad con las consideraciones realizadas precedentemente.

D. Plazo del Poder Ejecutivo para ejercer su facultad constitucional

El artículo 3^o establece que “Producida una vacante en el Superior Tribunal de Justicia, en el cargo de Procurador General y/o Defensor General de la Provincia, el Poder Ejecutivo Provincial, en uso de sus facultades constitucionales elevará el o los pliegos correspondientes a la Honorable Legislatura (...)”. De esta forma, omite la inclusión de cualquier tipo de plazo para que el Poder Ejecutivo ejerza su facultad. Recomendamos reducir temporalmente la situación de vacancia del cargo, tal como lo hace el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nro. 222/2003¹¹.

¹⁰ **Artículo 8°.-** “Dentro de los CUARENTA Y CINCO (45) días del cumplimiento de las publicaciones dispuestas en el artículo 5° se convocará a una Audiencia Pública, con la presencia del/los candidatos. Para ello se elaborará un pliego y/o resumen de los antecedentes y las preguntas, consultas y/o comentarios realizados por terceros”.

¹¹ **Art. 4°** — “Establécese que, producida una vacante en la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION, en un plazo máximo de TREINTA (30) días, se publicará en el Boletín Oficial y en por lo menos DOS (2) diarios de circulación nacional, durante TRES (3) días, el nombre y los antecedentes curriculares de la o las personas que se encuentren en consideración para la cobertura de la vacancia. En simultáneo con tal publicación se difundirá en la página oficial de la red informática del MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS”.



E. Publicidad de las declaraciones juradas y demás documentos presentados por el candidato

Si bien el decreto 222/2003 no contiene previsiones que aseguren la publicidad de la declaración jurada de los candidatos, o de otros antecedentes presentados, la misma se encuentra garantizada por otras normas, tales como el decreto 1172/03 o la ley 25.188 de Ética en el ejercicio de la función pública, y sus modificatorias.

En Chubut, la ley 231 de Ética y Transparencia en la Función Pública establece que sólo se podrá acceder a las declaraciones juradas de los funcionarios en caso de que se los investigue, y la ley 156 en su art. 5 limita el acceso a la información en forma amplia, lo que podría utilizarse para negar el acceso a las declaraciones juradas del candidato.

Es necesario que la ley prevea la expresa publicidad de los antecedentes del candidato contenidos en el art. 3 del proyecto. La participación ciudadana sólo es posible si existe información accesible y suficiente.

6. CONCLUSIÓN

La provincia de Chubut se encuentra ante la oportunidad de producir un cambio histórico en materia de transparencia y participación ciudadana en los asuntos públicos. La aprobación de una reforma de este tipo significaría un salto de calidad en materia institucional y política. La experiencia nacional ha dado probadas muestras, en este sentido, el decreto 222/2003 ha permitido dotar a la Corte Suprema de Justicia de la Nación de un grado de legitimidad y estabilidad del que nunca había gozado antes.

Avanzar en la sanción de una ley de esta naturaleza permitiría transformar no sólo la capacidad y la legitimidad del Poder Judicial provincial, sino también la calidad institucional del Estado de Chubut en su conjunto.