



Proyecto de ley

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso etc., sancionan con fuerza de Ley:

ARTÍCULO 1 °.- Modifícase el artículo 2º de la Ley 26.855 por el siguiente:

Artículo 2º: Composición. El Consejo estará integrado por diecinueve miembros, de acuerdo con la siguiente composición:

1. Cuatro jueces del Poder Judicial de la Nación, elegidos por el sistema D'Hondt, debiéndose garantizar la representación igualitaria de los jueces de cámara y de primera instancia, y la presencia de al menos 1 magistrado con competencia federal del interior de la República. Al menos 2 de los representantes de los jueces deberán ser mujeres.
2. Ocho legisladores. A tal efecto los presidentes de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, a propuesta de los bloques parlamentarios de los partidos políticos, designarán seis legisladores por la Cámara de Diputados y dos por la Cámara de Senadores. Para la Cámara de Diputados, corresponderán tres diputados al bloque con mayor representación parlamentaria (al menos uno de ellos debe ser mujer), dos al que le siga (al menos uno de ellos debe ser mujer) y uno al tercero. Para el Senado, corresponderá un senador al bloque con mayor representación parlamentaria y uno al siguiente (al menos uno de ellos debe ser mujer). En caso de que existieran bloques con la misma representación, se sorteará públicamente entre ellos a quién corresponde cada lugar.
3. Cuatro representantes de los abogados de la matrícula federal, designados por el voto directo de los profesionales que posean esa matrícula. 2 de los representantes deberá tener domicilio real en cualquier punto fuera del área metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Al menos 2 de los representantes deberán ser mujeres.
4. Un representante del Poder Ejecutivo.
5. Dos representantes del ámbito académico y científico, que deberán ser profesores regulares de cátedra universitaria de facultades de derecho nacionales y contar con una reconocida trayectoria y prestigio, que serán elegidos por el Consejo Interuniversitario Nacional con mayoría absoluta de sus integrantes. Al menos uno de ellos deberá ser mujer.

Los miembros del Consejo prestarán juramento en el acto de su incorporación de desempeñar debidamente el cargo por ante el Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.



Proyecto de ley

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

Por cada miembro titular se elegirá un suplente, mediante igual procedimiento, para reemplazarlo en caso de renuncia, remoción o fallecimiento.

ARTÍCULO 2.- Modifícase el art. 5 de la ley 26.855, que quedará redactado de la siguiente manera:

ARTICULO 5º — Incompatibilidades e Inmunidades. Los legisladores que sean miembros del Consejo de la Magistratura estarán sujetos a las incompatibilidades e inmunidades que rigen para sus calidades funcionales. Los miembros elegidos en representación del Poder Ejecutivo, de los abogados y del ámbito científico o académico estarán sujetos a las mismas incompatibilidades que rigen para los jueces. Los miembros del Consejo de la Magistratura no podrán concursar para ser designados magistrados o ser promovidos si lo fueran, mientras dure su desempeño en el Consejo y hasta después de transcurrido un año del plazo en que debieron ejercer sus funciones.

ARTÍCULO 3.— Modifícase el art. 9 de la ley 26.855, que quedará redactado de la siguiente manera:

ARTICULO 9º Quórum y decisiones. El quórum para sesionar será de 10 miembros y adoptará sus decisiones por mayoría absoluta de miembros presentes, salvo cuando por esta ley se requieran mayorías especiales

ARTÍCULO 4. — Modifícase el art. 12 de la ley 26.855, que quedará redactado de la siguiente manera:

ARTICULO 12. — Comisiones. Autoridades. Reuniones. El Consejo de la Magistratura se dividirá en cinco (5) comisiones, integradas de la siguiente manera:

1 De Selección de Magistrados y Escuela Judicial: dos (2) representantes de los jueces, tres (3) representantes de los legisladores, dos (2) representantes de los abogados, el representante del Poder Ejecutivo y dos (3) representantes del ámbito académico y científico.

2 De Disciplina: un (1) representante de los jueces, cinco (5) representantes de los legisladores, dos (2) representantes de los abogados, un (1) representante del ámbito académico y científico y el representante del Poder Ejecutivo.

3 De Acusación: un (1) representante de los abogados de la matrícula federal, ocho (8) legisladores pertenecientes a la Cámara de Diputados y un (1) representante del ámbito académico y científico.

4 De Administración y Financiera: dos (2) representantes de los jueces, dos (2) representantes de los legisladores, un (1) representante de los abogados, el representante del Poder Ejecutivo y tres (3) representantes del ámbito académico y científico.



Proyecto de ley

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

5 De Reglamentación: dos (2) representantes de los jueces, tres (3) representantes de los legisladores, un (1) representante de los abogados y tres (3) representantes del ámbito académico y científico.

Las reuniones de comisión serán públicas. Cada comisión fijará sus días de labor y elegirá entre sus miembros un presidente que durará un (1) año en sus funciones, el que podrá ser reelegido en una oportunidad.

ARTÍCULO 5. — Modifícase el art. 14 de la ley 26.855, que quedará redactado de la siguiente manera:

Comisión de Acusación: Es de su competencia proponer al plenario del Consejo la acusación de magistrados titulares, subrogantes y jubilados convocados de acuerdo al artículo 16 de la ley 24.018 a los efectos de su remoción.

Cuando sean los tribunales superiores los que advirtieran la presunta comisión de ilícitos o la existencia manifiesta de desconocimiento del derecho aplicable por parte de jueces inferiores, dispondrán solo para estos casos, la instrucción de un sumario que se remitirá con sus resultados al Consejo de la Magistratura, a los fines contemplados en el artículo 114, inciso 5° de la Constitución Nacional.

ARTÍCULO 76. — Modifícase el art. 15 de la ley 26.855, que quedará redactado de la siguiente manera:

Comisión de Disciplina: Es de su competencia proponer al plenario del Consejo sanciones disciplinarias a los magistrados titulares, subrogantes y jubilados convocados de acuerdo al artículo 16 de la ley 24.018.

Sanciones disciplinarias. Las faltas disciplinarias de los magistrados, por cuestiones vinculadas a la eficaz prestación del servicio de justicia, podrán ser sancionadas con advertencia, apercibimiento y multa de hasta un cincuenta por ciento (50%) de sus haberes. Constituyen faltas disciplinarias:

1. La infracción a las normas legales y reglamentarias vigentes en materia de incompatibilidades y prohibiciones, establecidas para la magistratura judicial.
2. Las faltas a la consideración y el respeto debido a otros magistrados, funcionarios y empleados judiciales.
3. El trato incorrecto a abogados, peritos, auxiliares de la justicia o litigantes.
4. Los actos ofensivos al decoro de la función judicial, el respeto a las instituciones democráticas y los derechos humanos o que comprometan la dignidad del cargo.
5. El incumplimiento reiterado de las normas procesales y reglamentarias.
6. La inasistencia reiterada a la sede del tribunal o el incumplimiento reiterado en su juzgado del horario de atención al público.
7. La falta o negligencia en el cumplimiento de sus deberes, así como de las obligaciones establecidas en el Reglamento para la Justicia Nacional.

ARTÍCULO 7. — Modifíquese el art. 22 de la ley 26.855, que quedará redactado de la siguiente manera:



Proyecto de ley

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

ARTICULO 22° Integración. Incompatibilidades e inmunidades. El Jurado de Enjuiciamiento estará integrado por siete miembros de acuerdo a la siguiente composición:

- 1.- Dos jueces que serán: de cámara, debiendo uno pertenecer al fuero federal del interior de la República y otro a la Capital Federal. A tal efecto, se confeccionarán dos listas, una con todos los camaristas federales del interior del país y otra con los de la Capital Federal.
- 2.- Cuatro legisladores, dos por la Cámara de Senadores y dos por la Cámara de Diputados de la Nación, debiendo efectuarse dos listas por Cámara, una con los representantes del bloque con mayor representación parlamentaria y la otra con las del bloque que le siga.
- 3.- Un abogado de la matrícula federal, debiendo confeccionarse una lista con todos los abogados matriculados en el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal y en las Cámaras Federales del interior del país que reúnan los requisitos para ser elegidos jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Todos los miembros serán elegidos por sorteo semestral público a realizarse en los meses de diciembre y julio de cada año, entre las listas de representantes de cada estamento. Por cada miembro titular se elegirá un suplente, por igual procedimiento, para reemplazarlo en caso de renuncia, impedimento, ausencia, remoción o fallecimiento. Los miembros del Jurado de Enjuiciamiento estarán sujetos a las incompatibilidades e inmunidades que rigen para sus calidades funcionales. El miembro elegido en representación de los abogados estará sujeto a las mismas incompatibilidades que rigen para los jueces.

ARTÍCULO 8.— Comuníquese al Poder Ejecutivo.



Proyecto de ley

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

La independencia del Poder Judicial es una de las deudas más grandes de la democracia en nuestro país. Desde la ampliación de la Corte Suprema en los 90s hasta las denuncias por corrupción y la dependencia del poder político de turno, el Poder Judicial ha sido objeto de críticas fuertes de la opinión pública. A diferencia de otras democracias jóvenes, como podrían ser la de países vecinos como Uruguay, nuestro país no ha logrado que la ciudadanía confíe en la independencia del Poder Judicial.

En respuesta a los reclamos de independencia, la reforma constitucional de 1994 creó el Consejo de la Magistratura con el objetivo de minimizar la influencia del poder político en el nombramiento, la remoción y la sanción de los jueces. Esta fue una tendencia de la región: El Salvador, Panamá, Costa Rica, Perú, Colombia, Ecuador también adoptaron esta institución. Algunas provincias argentinas también contaban con un Consejo de este tipo – Chaco, Chubut, Santiago del Estero, San Juan, Río Negro, San Luis, Tierra del Fuego y Formosa -.

La Constitución Nacional establece que *“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.”*

Es decir, la Constitución no fija cuál debe ser el número de miembros del Consejo. La primera ley reglamentaria, la ley 24.937, se dictó recién en 1997 cuando el peronismo perdió peso en las elecciones legislativas, lo que llevó a que aumentaran las chances de perder en las siguientes elecciones presidenciales. La ley establecía que el Consejo tendría 20 consejeros, que incluían al Presidente de la Corte Suprema.

En febrero de 2006 el Poder Ejecutivo, a cargo de Néstor Kirchner, impulsó una reforma al Consejo con el argumento de que éste era “lento, pesado y corporativo y no cambia las cosas en el Poder Judicial” (Clarín, 20/12/2005). Según explica Laura Roth, para la opinión pública, sin embargo, era claro que el objetivo del Poder Ejecutivo era aumentar su



Proyecto de ley

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

influencia en las decisiones del Consejo.¹ La ley finalmente fue sancionada y entró en vigencia en el 2007, pero el cambio no contó con consenso de otras bancadas que no fueran la oficialista y el apoyo de algunos partidos provinciales. La ley 26.080 disminuyó el número de integrantes del Consejo de 20 a 13 miembros.

La ley 26.080 disminuyó, entonces, la representación de las minorías, de los abogados y de los académicos. Los jueces perdieron uno de los 4 consejeros y al Presidente de la Corte. Cuando, como es la regla, el oficialismo tiene mayoría en ambas Cámaras, pasa de tener de un 25% de los lugares (5 consejeros de 20) a un 40% (5 consejeros de 13). Como explica Roth, si el oficialismo tenía antes capacidad de influir, con la reforma impulsada por el kirchnerismo en 2006, el oficialismo pasó a poder vetar cualquier decisión que debía ser tomada por dos tercios de los votos.²

No contentos con esta situación, en 2013 la Presidente Cristina Fernández envió al Congreso el paquete de leyes conocidas como de “democratización de la justicia”, que incluían una reforma del número de integrantes del Consejo y del modo en que se elegirían sus integrantes del Consejo. La ley 26.855 establecía en su artículo 2 que el Consejo tendría 19 integrantes. Aumentaba el número de abogados de 2 a 3 y el de académicos de 1 a 6. Además de este cambio en el número de miembros, también establecía que los representantes de los jueces, abogados y académicos serían elegidos “por el pueblo de la Nación por medio del sufragio universal”.

El siguiente cuadro comparativo refleja los cambios a la integración del Consejo:

Ley 24.939	Ley 26.080	Ley 26.855
Presidente de la Corte	Se elimina	Mantiene eliminación
Cuatro abogados	Dos abogados	Tres abogados
Cuatro jueces	Tres jueces	No se modifica
Cuatro senadores: dos para la mayoría, uno para la 1era minoría, uno para la 2da minoría	Tres senadores: dos para la mayoría, uno para la primera minoría	No se modifica
Cuatro diputados: dos para la mayoría, uno para la primera minoría, uno para la segunda minoría	Tres diputados: dos para la mayoría, uno para la 1era minoría	No se modifica
Dos académicos	Un académico	Seis académicos
Un representante del Poder Ejecutivo	No se modifica	No se modifica

¹ Laura Roth, “El Consejo de la Magistratura” en Roberto Gargarella (coord.), Teoría y Crítica del Derecho Constitucional, Tomo I (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2010), p. 371.
² Idem., p. 376.



Proyecto de ley

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

En el famoso caso “Rizzo” del 18/6/2013, la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró inconstitucional el artículo 2 de la ley 26.855 porque no procuraba el equilibrio entre los representantes del pueblo y el resto de los representados en el Consejo. La Corte declaró la inconstitucionalidad de los artículos 2º, 4º, 18 y 30 de la ley 26.855 y del decreto 577/13, que realiza la convocatoria para la elección de candidatos a consejeros. Así, en los puntos regidos por las normas declaradas inconstitucionales e inaplicables, mantiene su vigencia el régimen anterior previsto en las leyes 24.937 y sus modificatorias 24.939 y 26.080.

Según la Corte, las personas que integran el Consejo lo hacen en nombre y por mandato de cada uno de los estamentos indicados, lo que supone inexorablemente su elección por los integrantes de esos sectores. En consecuencia, el precepto constitucional no contempla la posibilidad de que los consejeros puedan ser elegidos por el voto popular ya que, si así ocurriera, dejarían de ser representantes del sector para convertirse en representantes del cuerpo electoral.

La Corte también sostuvo que la ley 26.855 hace que el magistrado que aspira a ser miembro del Consejo en representación de los jueces deba desarrollar actividades político-partidarias, tales como llevar a cabo una campaña electoral nacional con el financiamiento que ello implica, proponer a la ciudadanía una determinada plataforma política y procurar una cantidad de votos que le asegure ingresar al Consejo de la Magistratura. Esto obliga al juez que aspira a ser consejero a optar por un partido político. En la práctica, la ley contraría la imparcialidad del juez frente a las partes del proceso y a toda la ciudadanía porque le exigía identificarse con un partido político mientras cumple la función de administrar justicia.

Ahora bien, después de la declaración de inconstitucionalidad, el Congreso de la Nación no ha avanzado en una nueva reforma del Consejo y, en consecuencia, en lo pertinente, sigue vigente la ley 26.855. con los problemas ya mencionados. Es necesario, entonces, repensar el Consejo de la Magistratura.

Por ello, con respecto al número de integrantes del Consejo, en este proyecto proponemos seguir la ley 24.937, primera ley reglamentaria del Consejo, con dos cambios importantes. En primer lugar, proponemos eliminar la presencia del Presidente de la Corte Suprema, que ya había sido eliminado en la ley 26.080. La presencia del Presidente de la Corte agregaría corporativismo al Consejo, en el que el Poder Judicial ya está representado por los jueces.

En segundo lugar, proponemos que, de los 8 legisladores que integrarían el Consejo, 6 pertenezcan a la Cámara de Diputados. Esta propuesta se basa en que, por mandato constitucional, la Cámara de Senadores ya tiene un rol importante en el control del Poder Judicial: da acuerdo o rechaza las propuestas del Poder Ejecutivo para el nombramiento de los jueces federales. La disminución del número de Senadores y el consecuente aumento de



Proyecto de ley

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

Diputados busca equilibrar entre las Cámaras el rol que tienen en el nombramiento y control de desempeño del Poder Judicial.

Finalmente, proponemos poner en práctica la paridad de género para la integración del Consejo. Por ello, para cada uno de los estamentos representados en el Consejo, proponemos paridad de género en la representación.

Es importante destacar que esta ley no exige que los legisladores que integren el Consejo deban ser abogados. La presencia de legisladores en el Consejo obedece a una lógica de control de los representantes de la ciudadanía al funcionamiento de uno de los tres poderes. Obedece, entonces, a la lógica de frenos y contrapesos propia de la organización institucional contemplada en nuestra Constitución. Los abogados ya tienen representación corporativa. Los legisladores, por supuesto, también podrían ser abogados. Pero, en ese caso, no actuarían como abogados, sino ejerciendo control político del desempeño del Poder Judicial. Ello es así porque, si bien se afirma que el Consejo integra el Poder Judicial, es un órgano que lo controla y, por ello, incluye a los representantes del pueblo entre sus integrantes.

El siguiente cuadro comparativo refleja la propuesta en relación a las leyes anteriores:

Ley 24.939	Ley 26.080	Propuesta
Presidente de la Corte	Se elimina	Mantiene eliminación
Cuatro abogados	Dos abogados	Cuatro abogados
Cuatro jueces	Tres jueces	Cuatro jueces
Cuatro senadores: dos para la mayoría, uno para la 1era minoría, uno para la 2da minoría	Tres senadores: dos para la mayoría, uno para la primera minoría	2 senadores: 1 por la mayoría, 1 por la 1era minoría
Cuatro diputados: dos para la mayoría, uno para la primera minoría, uno para la segunda minoría	Tres diputados: dos para la mayoría, uno para la 1era minoría	6 diputados: 3 por la mayoría, 1 por la 1era minoría, 1 por la 2da minoría
Dos académicos	Un académico	Dos académicos
Un representante del Poder Ejecutivo	No se modifica	No se modifica

Con respecto a las Comisiones del Consejo, proponemos regresar a la organización prevista en la ley 24.939 para las Comisiones de Disciplina y Acusación, que las separaba.

Esta propuesta está fundada en que la Comisión de Acusación reemplaza al Congreso Nacional en lo atinente al juicio político. Por esa razón, la Cámara de Diputados debe tener el rol protagónico en esta Comisión. La Comisión mantendría el número de integrantes, pero estaría compuesta por ocho legisladores pertenecientes a la Cámara de Diputados, un representante de los abogados y un representante del ámbito académico y científico. Quedarían excluidos los representantes de los jueces con el objetivo de evitar que se



Proyecto de ley

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

enfrenten a un conflicto de interés al tener que acusar a sus colegas. También queda excluido el Poder Ejecutivo, que tampoco participa en la acusación en el juicio político contemplado en la Constitución Nacional para los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En cuanto a la Comisión de Disciplina, proponemos modificar su integración. Por empezar, es importante evitar el comportamiento corporativo de los jueces protegiendo a sus pares.³ Por ello, se propone disminuir a un juez la presencia de los magistrados, aumentar la presencia de legisladores, mantener en dos al número de representantes de los abogados (que aportan su conocimiento técnico y experiencia desde el otro lado del litigio) y en uno al representante del Poder Ejecutivo. Finalmente, en línea con la disminución del número de representantes académicos en el Consejo en relación al número que proponía la ley 26.080, se propone disminuir el número de académicos a uno.

Este proyecto modifica también los artículos 5 y 22 en relación a las inmunidades de los miembros del Consejo y de los Miembros del Jurado de Enjuiciamiento. La ley vigente otorga inmunidades funcionales a los jueces, abogados y al representante del Poder Ejecutivo que sean miembros del Consejo. Sin embargo, según la Constitución, los únicos que gozan de inmunidades constitucionales -de opinión, de arresto y de proceso- son los legisladores, es decir, senador/as y diputada/os de la Nación (artículos 68, 69 y 70 de la Constitución Nacional). Lo hizo como excepción al artículo 16 de la Constitución Nacional, que establece la igualdad ante la ley como una piedra angular de nuestro ordenamiento jurídico y político.

Una excepción de esta importancia debe estar expresamente establecida en la Constitución. El congreso no debe promover el corporativismo de los otros poderes otorgándole inmunidades que la Constitución no contempla y que no tienen otros ciudadanos.

Estas propuestas tienen por objetivo cumplir con el mandato de la Constitución Nacional de 1994 y promover la confianza pública en el Poder Judicial.

Por todo lo expuesto, es que solicito la sanción del presente Proyecto de Ley.

³ Laura Roth explica que, desde sus comienzos, esta Comisión ha tenido un fuerte sentido corporativo por parte de los jueces, que se han mostrado renuentes a sancionar a sus pares.