

SESIONES ORDINARIAS

2015

ORDEN DEL DÍA N° 2017

Impreso el día 5 de junio de 2015

Término del artículo 113: 16 de junio de 2015

COMISIÓN DE JUSTICIA

SUMARIO: **Designación** de jueces subrogantes. Régimen. (32-S.-2015.)

- I. **Dictamen de mayoría.**
- II. **Dictamen de minoría.**
- III. **Dictamen de minoría.**
- IV. **Dictamen de minoría.**
- V. **Dictamen de minoría.**

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Justicia ha considerado el proyecto de ley en revisión por el cual se crea un régimen para la designación de jueces subrogantes; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará oportunamente el miembro informante, aconseja su sanción.

Sala de la comisión, 4 de junio de 2015.

Graciela M. Giannettasio. – Pablo F. J. Kosiner. – María del C. Bianchi. – Eric Calcagno y Maillmann. – Luis F. J. Cigogna. – Diana B. Conti. – Alfredo C. Dato. – Anabel Fernández Sagasti. – Ana C. Gaillard. – Josefina V. González. – Jorge A. Landau. – Carlos J. Moreno. – Juan M. Pais. – Héctor D. Tomas.

Buenos Aires, 27 de mayo de 2015.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha,

ha sancionado el siguiente proyecto de ley que paso en revisión a esa Honorable Cámara:

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – El Consejo de la Magistratura procederá a designar subrogantes de acuerdo con lo prescrito por la presente ley en casos de licencia, suspensión, vacancia, recusación, excusación o cualquier otro impedimento de los jueces o juezas de los tribunales inferiores a la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En caso de licencia inferior o igual a sesenta (60) días, la designación será realizada por la cámara del fuero, con comunicación inmediata al Consejo de la Magistratura, que podrá ratificarla o modificarla.

En los casos de tribunales con competencia electoral, la propuesta deberá ser formulada por la Cámara Nacional Electoral.

En el caso de tribunales respecto de los cuales hubiera transcurrido el plazo previsto por la ley de creación para su puesta en funcionamiento, se contara con el crédito presupuestario necesario para la habilitación y se encontrara en trámite el concurso para cubrir la vacante, el Consejo de la Magistratura podrá designar un/a subrogante de acuerdo con los términos de la presente ley y hacer efectivo su inmediato funcionamiento.

Art. 2° – El Consejo de la Magistratura designará subrogantes por mayoría absoluta de los miembros presentes.

La designación se realizará con un juez o jueza de igual competencia de la misma jurisdicción o con un miembro de la lista de conjuces confeccionada de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 3° de la presente ley.

Las cámaras deberán comunicar la necesidad de nombrar subrogantes al Consejo de la Magistratura.

Art. 3° – La Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura confeccionarán, cada seis (6) años, una lista de conjuces para

cada fuero, jurisdicción e instancia, la que se integrará con veinte (20) abogados y abogadas, y veinte (20) secretarios y secretarías judiciales. Tales listas serán sometidas a consideración del plenario del nombrado consejo. Una vez aprobadas, serán enviadas al Poder Ejecutivo nacional, para su posterior remisión al Honorable Senado de la Nación, a los fines de solicitar el acuerdo respectivo.

Los integrantes de la lista serán abogados y abogadas de la matrícula federal y secretarios y secretarías de la justicia nacional o federal, que cuenten con los demás requisitos legales exigidos para el titular del cargo.

Los abogados y abogadas que deseen integrar la lista de conjuces deberán inscribirse ante la Comisión de Selección de Magistrados y escuela judicial del Consejo de la Magistratura, las que establecerán la oportunidad y el procedimiento correspondiente a tales inscripciones.

Las cámaras nacionales y federales remitirán a la Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura, las nóminas y los currículum vitae de los secretarios y secretarías judiciales de todas las instancias de su jurisdicción, que hubieran manifestado conformidad para integrar las listas de conjuces. Ello sin perjuicio que la inscripción pueda realizarse directamente ante la Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial, en la oportunidad y de acuerdo al procedimiento aprobado por dicha comisión.

Las listas de conjuces para subrogar en tribunales con competencia electoral se conformarán con las nóminas remitidas por la Cámara Nacional Electoral.

Las listas podrán ser ampliadas, de conformidad con lo previsto en este artículo, en el caso de que se hubieran agotado los conjuces y no existiera ninguno en condiciones de subrogar.

A los efectos de seleccionar a los subrogantes, la Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura, emitirá un dictamen que será puesto a consideración del plenario del nombrado consejo.

Se deberán tener en cuenta los antecedentes profesionales y disciplinarios de los candidatos y candidatas, y se considerará especialmente su disponibilidad para dedicarse de manera exclusiva al cumplimiento de la función que se le asigne.

Art. 4° – Para el supuesto excepcional que no hubiere disponible una lista de conjuces con acuerdo del Honorable Senado de la Nación para la aplicación inmediata de la presente ley, el Consejo de la Magistratura designará subrogantes de la lista aprobada por el plenario. Estas designaciones tendrán un plazo máximo de duración de noventa (90) días hábiles, prorrogable por única vez por igual término.

Art. 5° – Quienes resulten designados como subrogantes tendrán derecho a una retribución

equivalente a la que corresponda a la función que desarrollen.

Si se tratara de magistrados o magistradas que ejercen su cargo juntamente con otro de igual jerarquía, su tarea será remunerada con un incremento consistente en la tercera parte de la retribución que corresponde a la función que subroga.

Art. 6° – A quienes provengan de la función pública y hubieran sido designados subrogantes, se les concederá licencia sin goce de haberes en su cargo, mientras dure la subrogación.

Art. 7° – Los subrogantes designados ocuparán el cargo en cuestión hasta que cese la causal que generó su designación, sin perjuicio de las responsabilidades y obligaciones propias de la función.

Art. 8° – El Consejo de la Magistratura será autoridad de aplicación de las subrogaciones de los tribunales inferiores a la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Art. 9° – Deróganse el párrafo segundo del artículo 7° y el artículo 31 del decreto ley 1.285/58, las leyes 26.372 y 26.376 y toda otra norma que se oponga a la presente.

La derogación a la que alude la primera parte del artículo producirá efectos en todos los concursos, cualquiera sea el estado en que se encuentren.

Art. 10. – Esta ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación. Las listas de conjuces que a ese momento contaran con acuerdo del Honorable Senado de la Nación, en los términos de las leyes 26.372 y 26.376, continuarán vigentes a los fines de la presente ley.

Art. 11. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Saludo a usted muy atentamente.

AMADO BOUDOU.

Juan H. Estrada.

INFORME

Honorable Cámara:

La Comisión de Justicia ha considerado el proyecto de ley en revisión por el cual se crea un régimen para la designación de jueces subrogantes; y, luego de un exhaustivo análisis, aconseja su sanción.

Graciela M. Giannettasio.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Justicia ha considerado el proyecto de ley en revisión por el cual se crea un régimen para la designación de jueces subrogantes; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja su rechazo.

Sala de la comisión, 4 de junio de 2015.

María G. Burgos. – Manuel Garrido. – Pablo L. Javkin. – Gustavo A. Valdés.

INFORME

Honorable Cámara:

Los jueces subrogantes son aquellos que ocupan temporalmente el cargo de juez en razón de una vacante cuya titularidad aún no ha sido asignada. Esta manera de ocupar un cargo temporalmente no es *per se* contradictoria con el respeto de las garantías judiciales. Sin embargo, para garantizarlas es preciso que los mecanismos de nombramiento y remoción de los jueces subrogantes cumplan con determinados requisitos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió en el caso *Aptiz Barbera contra Venezuela* que “43. La Corte observa que los Estados están obligados a asegurar que los jueces provisorios sean independientes y, por ello, debe otorgarles cierto tipo de estabilidad y permanencia en el cargo, puesto que la provisionalidad no equivale a libre remoción. En efecto, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas expresó que la destitución de jueces por el Poder Ejecutivo antes de la expiración del mandato para el que fueron nombrados, sin que se les dé razón concreta alguna y sin que dispongan de una protección judicial efectiva para impugnar la destitución, es incompatible con la independencia judicial. En similar sentido, la Corte considera que la provisionalidad no debe significar alteración alguna del régimen de garantías para el buen desempeño del juzgador y la salvaguarda de los propios justiciables. Además, no debe extenderse indefinidamente en el tiempo y debe estar sujeta a una condición resolutoria, tal como el cumplimiento de un plazo predeterminado o la celebración y conclusión de un concurso público de oposición y antecedentes que nombre al reemplazante del juez provisorio con carácter permanente. Los nombramientos provisionales deben constituir una situación de excepción y no la regla. De esta manera, la extensión en el tiempo de la provisionalidad de los jueces o el hecho de que la mayoría de los jueces se encuentren en dicha situación, generan importantes obstáculos para la independencia judicial. Esta situación de vulnerabilidad del Poder Judicial se acentúa si tampoco existen procesos de destitución respetuosos de las obligaciones internacionales de los Estados.”¹

A su vez, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Rosza”², y previo a la sanción de la ley 26.376 que hoy se viene a derogar, sostuvo que de acuerdo a la Constitución Nacional y a los principios de independencia e inamovilidad, para la designación de magistrados se requiere de la participación del Consejo

de la Magistratura, el Poder Ejecutivo y el Senado de la Nación y que este mecanismo es igualmente aplicable a la situación excepcional de los jueces subrogantes. En este sentido, agregó que: “[...] la garantía de independencia del Poder Judicial, requisito necesario para el control que deben ejercer los jueces sobre los restantes poderes del Estado, se vería gravemente afectada si el sistema de designaciones de subrogantes no ponderara la necesidad y grado de participación de los tres órganos de poder referidos en relación con los fines que se persiguen con la implementación de dicho sistema. Asimismo, cabe señalar que, a los efectos de no vulnerar la mentada independencia, es indispensable que este régimen de contingencia respete los principios y valores que hacen a la naturaleza y esencia del Poder Judicial en un estado constitucional de derecho, adaptándolos a las particularidades de excepción de un mecanismo de suplencias. También resulta imprescindible que la selección de estos magistrados esté presidida de un criterio de razonabilidad.

[...] La reglamentación sobre subrogantes, si bien con las adaptaciones que corresponda admitir en orden a la transitoriedad del requerimiento de su actuación, no puede dejar de contemplar el modo en que operarán en la contingencia las garantías conferidas a los jueces en general ni tampoco puede prescindir de los recaudos mínimos estipulados para el acceso al cargo de acuerdo a la instancia en que deba ser desempeñado.”

Más recientemente, en un caso sobre la validez del listado de conjueces de la Corte Suprema³ que no obtuvo el acuerdo del Senado con la mayoría especial con la que se designan a los jueces supremos, el máximo tribunal puso de relieve que: “...el hecho de que la intervención de los conjueces resulte excepcional y se circunscriba exclusivamente a la causa que se somete a su consideración, no obsta al principio que antecede, ello pues –en el caso concreto en que intervienen–, pasan a integrar la máxima instancia jurisdiccional del país en paridad de condiciones con los jueces titulares del Tribunal ya que, en definitiva, ejercen la misma función que éstos, que no es otra que la de administrar justicia como cabeza del poder judicial, mas de modo circunscripto al asunto cuyo conocimiento le fuera asignado.”

Es decir, que en reiteradas ocasiones y especialmente sobre la cuestión de los jueces subrogantes, la Corte Suprema se pronunció en línea con la importancia de que se cumplan con los requisitos constitucionales que se establecen para la designación de magistrados. Es llamativo, sin embargo, cómo el proyecto enviado con media sanción del Senado (32-S.-2015) desconoce estos principios resultando, en definitiva, en un intento de norma flagrantemente inconstitucional, que se inscribe dentro de los sistemáticos embates del gobierno contra el Poder Judicial.

1 CoIDH, Caso *Aptiz Barbera y otros* (“Corte Primera de la Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela. Sentencia de 5 de agosto de 2008.

2 “Rosza, Carlos Alberto y otro s/recurso de casación”.

3 CSJN, “Aparicio Ana Beatriz y otros contra Estado nacional s/empleo público”.

La iniciativa establece un nuevo régimen para la designación de jueces subrogantes para los tribunales inferiores a la Corte Suprema, para lo cual deroga las leyes 26.372, 26.376 y el segundo párrafo del artículo 7 y el artículo 31 del decreto-ley 1.285/58. Sobre las normas que deroga el proyecto, volveremos más adelante en tanto se expanden más allá del objeto de la futura norma.

En el primer artículo se establece que: “El Consejo de la Magistratura procederá a designar subrogantes de acuerdo con lo prescripto por la presente ley, en casos de licencia, suspensión, vacancia, recusación, excusación o cualquier otro impedimento de los jueces o juezas de los tribunales inferiores a la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En caso de licencia inferior o igual a sesenta (60) días, la designación será realizada por la cámara del fuero, con comunicación inmediata al Consejo de la Magistratura, que podrá ratificarla o modificarla.

En los casos de tribunales con competencia electoral, la propuesta deberá ser formulada por la Cámara Nacional Electoral.

En el caso de tribunales respecto de los cuales, hubiera transcurrido el plazo previsto por la ley de creación para su puesta en funcionamiento, se contara con el crédito presupuestario necesario para la habilitación y se encontrara en trámite el concurso para cubrir la vacante, el Consejo la Magistratura podrá designar un/a subrogante de acuerdo con los términos de la presente ley y hacer efectivo su inmediato funcionamiento.” Una primera cuestión que surge de este artículo es que se faculta a los jueces de las Cámaras por el plazo de 60 días a designar jueces de manera arbitraria en los términos anteriormente mencionados en el fallo de la Corte Interamericana más arriba citado y desoyendo las cláusulas constitucionales sobre la designación de jueces así como la interpretación de la CSJN en el fallo Rosza sobre la aplicación de iguales criterios para la designación de subrogantes. De igual manera, no se define qué sucede una vez vencido el plazo de 60 días si el titular no pudiera volver a ocupar su cargo. Asimismo, se faculta al Consejo de la Magistratura a designar subrogantes no únicamente en los casos tradicionales de licencia, recusación y excusación, sino también en los casos en los que tras la creación de un nuevo juzgado, éste se encontrara vacante. Es interesante, cómo el Senado –que debe brindar acuerdo a los jueces y a la lista de conjuces– avaló la regulación de un procedimiento de designación de jueces que es absolutamente inconstitucional, pues desconoce el artículo 99 inc. 4, que establece la facultad del presidente de la Nación de nombrar a los jueces federales de los tribunales inferiores en base a una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado.

Por otro lado, el artículo habla de “transcurrido el plazo previsto por la ley de creación para su puesta en funcionamiento”, cuando en general las leyes de creación de juzgados federales no establecen plazos para

su entrada en funcionamiento, con lo cual no es claro si este supuesto habilita todos los casos o ninguno de los casos. La sospecha nos inclina a la primera situación.

Tampoco se establecen plazos para una situación que debiera ser excepcional. Se infiere que es hasta que se designen los jueces titulares de acuerdo al procedimiento constitucional, pero es preciso tener en cuenta que en promedio un concurso puede durar años⁴, el plazo de 90 días hábiles del artículo 4° del proyecto para los casos de conjuces sin acuerdo del Senado tampoco parece suficiente para resolver esta situación, ni se determina qué sucede transcurrido dicho plazo y su prórroga.

En ese mismo párrafo se enumera como otra condición que el juzgado creado cuente con el crédito presupuestario para la habilitación: éste es otro obstáculo fácilmente subsanable ya que estamos más que acostumbrados a ampliaciones presupuestarias por decisión administrativa o decreto de necesidad y urgencia, con lo cual de este punto también se excluiría la participación del Poder Legislativo. Es decir, que con esta nueva regulación se podrían completar las 37 vacantes de nuevos juzgados con el mero acuerdo político entre el Consejo de la Magistratura y el Poder Ejecutivo, echando por tierra cualquier aspiración de independencia o su apariencia.

En igual sentido, no hay que dejar a un lado que en Argentina la utilización de las subrogancias como solución a las vacantes está lejos de ser una situación excepcional: del total de los juzgados federales el 22,6% están vacantes, esto es, más de 200 juzgados sobre un total de 892 no tienen designado aún a su titular⁵. Demás está decir que, además, en la última reforma a la ley 24.937 del Consejo de la Magistratura se reconoció al organismo la potestad de llamar a concurso previo a la existencia de una vacancia para evitar estas situaciones. A la fecha, dos años después de la sanción de la ley 26.855, nunca se llamó a uno de estos concursos. Este artículo vendría a subsanar la falta de acción del Consejo, aunque saltando el procedimiento de designación de jueces instituido en la Constitución Nacional, dando pie a la arbitrariedad.

Luego, en su artículo 2 el proyecto establece que el Consejo de la Magistratura puede designar subrogantes

4 De acuerdo al documento “Principios para una reforma democrática del Consejo de la Magistratura” elaborado por ACIJ, ADC, CELS, CIPPEC, Unión de Usuarios y Consumidores y Poder Ciudadano, sin tener en cuenta el plazo que lleva la totalidad del concurso, únicamente con la demora del Poder Ejecutivo en enviar los pliegos se sobrepasaría con creces ese plazo: “Un estudio revela que durante la presidencia de Néstor Kirchner, el Poder Ejecutivo demoró en promedio 310 días (con un mínimo de 72 días y un máximo de 993) para elevar los pliegos al Senado. Esta cifra es mucho mayor a la media de 116 días de las anteriores administraciones.” Ver Mariana Llanos, “Assessing Judicial reforms in Argentina (2000-2007): On the Cohabitation of Majority Presidents and Consensual Institutions”

5 Garrido, Manuel, “La situación actual de los jueces subrogantes en el ámbito federal”, CIPPEC. abril, 2010.

por una mayoría que la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Rizzo, Jorge Gabriel (apoderado lista 3 Gente de Derecho) s/acción de amparo c/Poder Ejecutivo” sobre la constitucionalidad de la reforma a la ley del Consejo de la Magistratura realizada en 2013 en el marco del fenómeno denominado “democratización de la justicia”, declaró inaplicable, en tanto frente a la nueva conformación del Consejo de la Magistratura, se ponía en mejor condición a una o unas pocas agrupaciones políticas sobre el resto. De igual modo, el artículo innova en cuanto crea un régimen que permite optar entre jueces de igual competencia o un miembro de la lista de conjuces. La ley 26.376 le otorga un orden de prelación a los jueces por sobre los conjuces que serán designados por sorteo. En cambio, en la nueva propuesta es indistinto alguien que cumple con los requisitos constitucionales para su designación que alguien que incluso podría ser designado sin acuerdo del Senado.

Más adelante, en el artículo 3° se define que la Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura debe elaborar cada seis años una lista de conjuces para cada fuero, jurisdicción e instancia, integrada por veinte (20) abogados y abogadas, y veinte (20) secretarios y secretarías judiciales. En la ley vigente, el plazo para la elaboración de la lista es de tres años. La ampliación al doble de tiempo parece exagerada, particularmente ante un cambio de gobierno incipiente. Por ejemplo, la lista que se elabore a partir de la sanción de esta ley durará más de lo que dure el próximo mandato presidencial.

Por otro lado, de acuerdo a la ley vigente la lista de conjuces se debería componer únicamente con abogados de la matrícula. Incluso la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Asociación de Magistrados y Funcionarios contra Estado nacional”, afirmó que no existe una obligación de reconocerle igual derecho a los secretarios y dio el visto bueno a la priorización que el Congreso hizo de los abogados de la matrícula en tanto la designación de secretarios podría agudizar y extender la situación excepcional. Sin embargo, el Consejo de la Magistratura en la resolución 8/2014 regula lo dispuesto por la ley 26.376 y faculta a “las Cámaras Nacionales y Federales, previo informe de los Colegios de Abogados de la respectiva jurisdicción, remitirán al Consejo de la Magistratura las nóminas de secretarios de todas las instancias de los Tribunales de la Jurisdicción que se encuentren matriculados y que hubieren manifestado conformidad para integrar las referidas listas de conjuces. En similares términos deberá informarse la nómina de secretarios de la matrícula federal.” Esto da muestras del peso que la corporación judicial puede tener en la designación de jueces subrogantes, y atenta contra la independencia de los magistrados. De acuerdo a un informe elaborado por CIPPEC, de quienes subrogan el número más significativo es el de jueces, seguidos por los secretarios y prosecretarios de Cámara que “constituyen el 4,9 % del total de los jueces nacionales”, mientras que los

abogados de la matrícula representan únicamente el 0,2 % de los jueces⁶. Asimismo, los criterios establecidos en el artículo para la selección de subrogantes por parte de la Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial no son lo suficientemente rigurosos a fin de evitar arbitrariedades. El proyecto insta a ponderar únicamente los antecedentes profesionales y disciplinarios de los candidatos y la disponibilidad para ejercer el cargo.

Por su parte, el artículo 4° del proyecto que en un intento hipócrita de subsanar el error de origen que pretendía designar jueces subrogantes por plazo indefinido y sin cumplir con el procedimiento diseñado por la Constitución para la designación de jueces, limita a 90 días hábiles prorrogables por una única vez la designación de subrogantes provenientes de una lista aprobada por el Consejo, sin acuerdo del Senado. Es decir, redundante en aquello que criticamos del artículo 1°, que el Consejo de la Magistratura puede de acuerdo a esta cláusula designar jueces sin la intervención en el procedimiento de designación del Ejecutivo y del Legislativo. En el artículo no se contempla qué sucede transcurridos los 180 días (vimos más arriba que un concurso puede durar significativamente más tiempo), poniendo en cuestión la independencia de los jueces subrogantes que fueran designados de acuerdo con estas prerrogativas. Recordemos, que como fue citado anteriormente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió sobre la duración de las subrogancias: “Además, no debe extenderse indefinidamente en el tiempo y debe estar sujeta a una condición resolutoria, tal como el cumplimiento de un plazo predeterminado o la celebración y conclusión de un concurso público de oposición y antecedentes que nombre al reemplazante del juez provisorio con carácter permanente. Los nombramientos provisionales deben constituir una situación de excepción y no la regla. De esta manera, la extensión en el tiempo de la provisionalidad de los jueces o el hecho de que la mayoría de los jueces se encuentren en dicha situación, generan importantes obstáculos para la independencia judicial.”

Finalmente, el artículo 9° del proyecto deroga las leyes 26.372, 26.376 y el segundo párrafo del artículo 7° y el artículo 31 del decreto-ley 1.285/58. El artículo 7° del decreto-ley 1.285/58 en su segundo párrafo dice que un juez desde el momento de la asunción de su cargo: “... deberá transcurrir un período de tres años en el ejercicio del cargo como condición para postularse en concurso para otro tribunal, o para subrogar una vacancia que implique el abandono de la función que se encuentre ejerciendo. Esta disposición no es de aplicación para quienes hayan jurado como jueces subrogantes.” Es llamativa esta eliminación, en tanto, en lugar de optar por una alternativa más adecuada en términos de técnica legislativa, que hubiese implicado una modificación al artículo eliminando únicamente

⁶ Garrido, Manuel, “La situación actual de los jueces subrogantes en el ámbito federal”, CIPPEC, abril, 2010.

aquella cuestión referida a las subrogancias, se borró de un plumazo aprovechando la ocasión la traba que la ley estableció para que los jueces concursen para la titularidad en otro tribunal. El plazo de tres años dista de ser irrazonable, pues la previsión contempla el tiempo y el esfuerzo que supone llevar a cabo un concurso. Resulta sorprendente que en paralelo a esta propuesta estén en trámite algunos concursos en los que jueces que no cumplen con el requisito de tres años como es el caso de los doctores Fernando Luis Rodolfo Poviña, Daniel Antonio Petrone y Pablo Daniel Vega que son postulantes al cargo de vocal en la Cámara Federal de Casación Penal en el Concurso N° 281⁷. Una situación similar se da en el caso del afamado juez Sebastián Casanello, postulante del concurso 212 para cubrir una vacante en la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal. No es necesario remarcar que no corresponde al Congreso de la Nación dictar leyes con nombre y apellido, destinadas a favorecer a algunos ciudadanos sobre otros, particularmente en función de su afinidad política.

En suma, por los motivos expuestos y en consideración de la marcada inconstitucionalidad que tiene este proyecto, es que recomendamos el rechazo del expediente 32-S.-2015.

Manuel Garrido.

III

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Justicia ha considerado el proyecto de ley en revisión por el cual se crea un régimen para la designación de jueces subrogantes; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja rechazar el proyecto y aprobar el que acompaña a este informe.

Sala de la comisión, 4 de junio de 2015.

Pablo G. Tonelli. – Guillermo Durand Cornejo.

INFORME

Honorable Cámara:

El proyecto bajo examen propone, en síntesis, modificar el sistema de subrogancias para cubrir las vacantes transitorias en los tribunales inferiores a la Corte Suprema. Se busca, así, otorgar al Consejo de la Magistratura de la Nación ciertas potestades constitucionales que, evidentemente, no tiene.

Si bien es cierto que la cuestión en materia de subrogancias ha sido abordada en forma confusa y hasta disímil desde hace ya algunos años (a través de

normas, decisiones judiciales, resoluciones y reglamentos) el tema no puede resolverse nunca del modo que ahora se propone en el proyecto bajo análisis, es decir, consagrando supuestos y soluciones reñidos con la Constitución Nacional. En tal sentido, no es ocioso recordar aquí los precedentes que propiciaron el actual escenario de caos normativo, en tanto certifican la situación referida y sirven de argumento suficiente para sostener nuestra postura.

Para comenzar, observamos que en el antecedente inmediato del proyecto, la ley 24.937, no se mencionó siquiera la posibilidad de que el Consejo de la Magistratura intervenga respecto del nombramiento de jueces subrogantes y conjueces.

Luego, con la sanción de la ley 25.876, aparecen los primeros conflictos dado que esa norma atribuyó al plenario del Consejo de la Magistratura la facultad de “dictar los reglamentos que establezcan el procedimiento y los requisitos para la designación de jueces subrogantes en los casos de licencia o suspensión de su titular y transitorios en los casos de vacancia para los tribunales inferiores...” (inciso 15, incorporado al artículo 7° de la ley 24.937).

En virtud de esta nueva atribución, el Consejo de la Magistratura Nacional dictó la resolución 76/04 que alteró, sin dudas, todo el sistema constitucional en tanto aprobó el “Reglamento de Subrogaciones de los tribunales inferiores de la Nación”, que sirvió de fundamento para nombrar una gran cantidad de jueces subrogantes.

Posteriormente y ante la gran cantidad de nulidades planteadas en los procedimientos en los que intervenían tales magistrados, la Corte Suprema de Justicia dictó la acordada 7/2005 por la que se decidió mantener provisoriamente la situación de los subrogantes en miras de evitar un caos judicial e institucional generado por los pedidos de nulidad respecto de las decisiones que aquellos emitieron.

Finalmente, el derrotero del régimen de subrogancias se completó con las interpretaciones jurisprudenciales surgidas a la luz de la ley 26.080 (norma que derogó el inciso 15 del artículo 7° de la ley 25.876), el acta 4/2006 del Consejo de la Magistratura (que mantenía el reglamento de subrogancias hasta tanto el Congreso Nacional sancionara una ley que las regulara) y el fallo “Rosza” de la Corte Suprema, que declaró la inconstitucionalidad del régimen de subrogancias dispuesto por la resolución 76/04 dictada por el Consejo de la Magistratura. En el considerando 19 del fallo referido, la Corte fundamentó su decisión al sostener “que, en las condiciones expresadas, el Régimen de Subrogaciones aprobado por la resolución 76/2004 del Consejo de la Magistratura, en la medida en que no se adecua a los parámetros constitucionales, en particular, en cuanto autoriza un método de nombramiento circunscripto a la intervención exclusiva de organismos que operan en el ámbito del Poder Judicial, es inconstitucional” (Fallos, 330:2361).

⁷ http://www.pjn.gov.ar/02_Central/ViewDoc.Asp?Doc=83422&CI=INDEX100.

Como consecuencia de ese fallo, la ley 26.372 hizo expresa referencia a la posibilidad de que existan jueces subrogantes siempre y cuando “hayan sido designados de acuerdo al procedimiento previsto en la Constitución Nacional”, condición que quedó también subsumida en la ley 26.376 al establecerse el régimen de subrogancias para los jueces de primera instancia nacionales o federales.

Hasta aquí, y tal como ha quedado expuesto, es posible advertir que la intromisión del Consejo de la Magistratura para establecer un marco normativo vinculado a los jueces subrogantes es de dudosa constitucionalidad, razón por la cual, corresponde analizar el alcance y desarrollo que tiene este órgano en la propia Constitución Nacional. Todo ello, a fin de determinar luego, si es posible que el Consejo por sus propios medios o por una ley del Congreso Nacional sustituya el diseño que la Constitución prevé para el nombramiento de magistrados subrogantes.

I. Aspectos constitucionales

1. Incompetencia del Consejo de la Magistratura

En lo referido al núcleo del proyecto bajo examen se advierte que en caso de vacancia de jueces, es el Consejo de la Magistratura el encargado de designar un subrogante, quien podrá ser un magistrado de igual competencia de la misma jurisdicción o un miembro de las listas de conjueces. A su turno, el artículo 3° del proyecto establece el mecanismo para la confección de las mencionadas listas. Se prevé, en lo esencial, que el Consejo de la Magistratura elaborará las listas cada 6 años, las que luego de aprobadas “serán enviadas al Poder Ejecutivo nacional, para su posterior remisión al Honorable Senado de la Nación, a los fines de solicitar el acuerdo respectivo”.

Al respecto, cabe decir que el proyecto es violatorio del principio de división de poderes y de las normas constitucionales que fijan el procedimiento para el nombramiento de los jueces federales. En efecto, la Corte Suprema ha resuelto que el sistema para cubrir las vacantes judiciales no puede prescindir de los recaudos mínimos estipulados para el acceso al cargo y que en estos casos se requiere la intervención sustancial de los tres órganos constitucionales con competencia en la materia, a saber: el Consejo de la Magistratura, el Poder Ejecutivo y el Senado de la Nación (CSJ, caso “Rosza”, *Fallos*, 330:2361; caso “Aparicio”, del 21/4/2015, considerando 15).

A su vez, la intervención de cada uno de estos tres órganos sólo puede llevarse a cabo conforme la competencia y el rol sustancial que a cada uno de ellos le ha asignado la Constitución Nacional. Así, al Consejo de la Magistratura le compete “seleccionar” y “emitir propuestas” para la designación de magistrados (artículo 114, incisos 1 y 2, CN); al Poder Ejecutivo le compete “nombrar” a los magistrados (artículo 99, inciso 4, CN); y al Senado le compete prestar “acuerdo” a las decisiones del Ejecutivo (artículo 99, inciso 4, CN). En

este plano, es necesario tener presente que “en nuestro ordenamiento constitucional ningún poder puede arrogarse mayores facultades que las que le hayan sido conferidas expresamente” (CSJ, *Fallos*, 137:47 y caso “Rizzo”, 18/6/2013, considerando 7).

Ahora bien, los artículos 1° y 2° del proyecto bajo examen violan estos principios elementales porque le asignan al Consejo de la Magistratura la facultad de “designar” a un magistrado, mientras que dicha facultad es exclusiva del presidente de la Nación.

Ello resulta claro ni bien se analiza el texto del proyecto, en cuanto establece que es el Consejo de la Magistratura quien “designa” a los subrogantes mediante una elección discrecional entre los jueces de igual competencia de la misma jurisdicción o de la lista de conjueces confeccionada conforme con el artículo 3° del proyecto. Esta facultad de “designación” o nombramiento de un funcionario de entre varios previstos en una nómina (o “lista”), como es obvio, no está contemplada en la Constitución. El artículo 114 de nuestra norma fundamental se limita a establecer que el Consejo selecciona magistrados, mediante concursos públicos, y como resultado de ellos confecciona ternas. Frente a ello, la función sustancial de “designar” o nombrar a un funcionario judicial, en el plan constitucional, le corresponde al Poder Ejecutivo.

De forma paralela, esta conclusión se ve corroborada si se examina cuál es el rol que el proyecto pretende dejarle al Poder Ejecutivo. Así, se observa que la única intervención prevista a favor de este órgano es la de recepción de las listas confeccionadas por el Consejo de la Magistratura, para su posterior “remisión al Honorable Senado de la Nación” (conf. artículo 3°, párrafo 1). Tal como resulta de la lectura de esta norma, el Poder Ejecutivo pasa a ser un mero emisario o mensajero, que eleva la “lista” al Senado de forma íntegra, sin poder ejercer su facultad de “nombramiento”, que no consiste en otra cosa más que la designación de entre la lista de postulantes que eleva el Consejo de la Magistratura.

Por lo tanto, vemos que se incumple con las directivas de la Corte Suprema en la materia. Si lo que se requiere es la intervención sustancial de tres órganos distintos, ello sólo puede significar que cada uno ejerza el rol que normativamente tiene asignado y no otro. En la medida en que el Consejo de la Magistratura realice los “nombramientos” en lugar de la “selección”, y el Poder Ejecutivo no esté habilitado para ejercer la función que le es propia y quede relegado a un papel meramente formal, la distribución de competencias prevista en la Constitución queda absolutamente subvertida y el proyecto se torna inválido.

2. Violación de la exigencia de selección mediante concurso público

Desde otra perspectiva, también resulta inconstitucional el artículo 3° del proyecto, que establece el mecanismo de elaboración de la lista de conjueces. En este punto, el proyecto se limita a establecer que se

emitirá un dictamen que será puesto a consideración del plenario del Consejo de la Magistratura y que a tal efecto se deberán “tener en cuenta los antecedentes profesionales y disciplinarios de los candidatos y candidatas”.

No obstante, este mecanismo es violatorio del artículo 114, inciso 1, de la Constitución Nacional. Y ello es así porque no basta que “se tengan en cuenta” los antecedentes de los candidatos; lo que la Constitución exige es que el Consejo de la Magistratura seleccione “mediante concursos públicos”.

En este punto la letra de la Constitución es absolutamente clara, explícita y taxativa. Se prevé la selección exclusivamente mediante “curso público”, sin que exista la posibilidad de sustituir este procedimiento específico por otros alternativos. En caso de que no se siga este procedimiento de selección no podrán asegurarse las mínimas condiciones de idoneidad e imparcialidad que debe tener cualquier ciudadano que ejerza de modo permanente o transitorio la función de juzgar.

A su vez, en la medida en que no existen motivos objetivos para prescindir del procedimiento de selección exigido constitucionalmente, el sistema propuesto en el proyecto abre la puerta para la selección facciosa y abusiva de candidatos adictos a una circunstancial mayoría política, poniendo en riesgo el sistema de división de poderes y la independencia del Poder Judicial de la Nación.

Por lo tanto, la confección de listas de conjuces prevista en el artículo 3° del proyecto, que abre la posibilidad de ejercer la función jurisdiccional sin haber pasado previamente por el debido procedimiento de selección por concurso público, es absolutamente inconstitucional.

3. Inconstitucionalidad de la excepción del artículo 4°

A todo lo dicho, se suma que el artículo 4° del proyecto dispone que en casos excepcionales en los que no hubiere disponible una lista de conjuces con acuerdo del Senado, el Consejo de la Magistratura designará subrogantes de la lista previamente aprobada por su plenario.

Es decir, en esta instancia el proyecto habilita la designación de jueces con la sola intervención del Consejo de la Magistratura, sin participación alguna del Poder Ejecutivo y del Senado de la Nación y, por tanto, en expresa violación a la jurisprudencia de la Corte Suprema (*Fallos*, 330:2361, considerando 14).

Como es frecuente, esta excepción tramposa está llamada a convertirse en la regla. En este punto, compartimos el punto de vista expresado por la Asociación por los Derechos Civiles, en cuanto ha manifestado que este artículo 4° “distorsiona todo el sistema de designación de jueces provisorios, vulnerando gravemente la garantía de independencia judicial” y que “la gravedad de este proyecto de ley radica en que se le otorgan –aunque sea a modo de excepción– al Consejo de la Magistratura facultades contrarias a la propia Consti-

tución Nacional, quedando al arbitrio del Consejo de la Magistratura la designación de subrogantes” (ADC, “La ADC alerta sobre un proyecto de ley inconstitucional sobre jueces subrogantes”, 2/6/2015, disponible en www.adc.org.ar).

Es preciso destacar que en la actualidad más del 18 % de los jueces son subrogantes y que este número se ha mantenido uniforme desde hace años. De manera que si se aprobara este proyecto de ley, el Consejo de la Magistratura, que es uno de los principales responsables de la mora en la integración de los juzgados federales, quedaría habilitado para nombrar transitoriamente una gran cantidad de jueces. El insólito resultado es el de que la propia torpeza y mora del Consejo recibirían un gran premio, en tanto se constituyen como el supuesto fáctico habilitante para ejercer una facultad excepcional sumamente delicada.

Es así que el proyecto en este punto crea de forma ilegítima un incentivo para que el Consejo de la Magistratura sea todavía más moroso –si cabe– de lo que ha sido hasta ahora. Ello determina no sólo la inconveniencia política del proyecto, sino que también lo vuelve jurídicamente “irrazonable”, esto es, se revela como un medio inadecuado para alcanzar el fin propuesto de reducir las vacantes en la magistratura.

El proyecto es en este punto contrario a la jurisprudencia de la Corte Suprema que no sólo establece la participación activa y sustancial de los tres poderes del Estado, sino que además establece que “resulta imprescindible que la selección de estos magistrados [subrogantes] esté presidida de un criterio de razonabilidad” (*Fallos*, 330:2361, considerando 14).

4. Subrogancias en juzgados nuevos

Una mención especial merece, por su parte, el párrafo 3° del artículo 1° del proyecto, que prevé la posibilidad de que el Consejo de la Magistratura designe un “subrogante” respecto de tribunales nuevos, es decir, que estén en una etapa de puesta en funcionamiento y respecto de los cuales no se haya designado jueces para su primera instalación conforme al procedimiento regular.

En estos casos resulta absolutamente inaplicable el concepto mismo de “subrogación”, que supone “sustituir” a otro (conf. Diccionario de la Real Academia Española). Al no existir un juez original, es conceptualmente absurdo hablar de subrogancia o sustitución.

Ésta no es sólo una cuestión puramente semántica. La realidad demuestra que no es lo mismo cubrir la inesperada vacancia en un tribunal con múltiples causas en trámite, a poner en funcionamiento un nuevo juzgado de manera apresurada e irregular. Es innegable que en el primer caso existe una urgencia evidente, que impide paralizar cientos de causas en trámite, porque ello implicaría un grave menoscabo a los justiciables y a la prestación del servicio de justicia. Pero esto último no se verifica en el marco de juzgados nuevos,

ya que no existen en este supuesto causas en trámite que súbitamente se quedan sin juez.

A esto se suma, por otro lado, el grave riesgo político que implicaría habilitar la posibilidad de crear nuevos juzgados y que éstos sean cubiertos inmediatamente por jueces subrogantes designados por el Consejo de la Magistratura, ya que se estaría creando un incentivo para demorar indefinidamente la provisión de los cargos según el procedimiento regular. Tal como se ha dicho ya, la mora del propio Consejo sería, en definitiva, la fuente de un poder extraordinario que le permitiría designar magistrados a espaldas del procedimiento previsto por la Constitución.

Por lo tanto, el mecanismo de designación de subrogantes para juzgados nuevos previsto en el proyecto no sólo es inconstitucional por los motivos expresados en todos los puntos anteriores, sino que, además, no existe el supuesto del juzgado nuevo el hecho de emergencia que justifica en el resto de los casos la solución excepcional de nombrar un juez provisorio. De tal modo, el sistema propuesto en el proyecto no cumple con la pauta indispensable de la “razonabilidad”, tal como es exigida por la jurisprudencia de la Corte (Fallos 330-2361, considerando 14).

5. La habilitación a funcionarios de otros poderes

Finalmente, el artículo 6° del proyecto señala como posibles jueces subrogantes “a quienes provengan de la función pública”, previendo para el caso que el funcionario en cuestión ejerza la subrogancia judicial con licencia sin goce de haberes en su cargo, mientras dure la subrogación.

De esta forma, hartamente ambigua, se produce una modificación de gran importancia, que implica una verdadera habilitación para que sean designados en el cargo de juez subrogante cualquiera de los funcionarios públicos que dependen del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo, permitiéndoles expresamente conservar ambos empleos.

Ello implica una grosera violación del principio de división de poderes y un atropello a la necesaria independencia del Poder Judicial. Como es obvio, uno de los propósitos centrales de la Constitución Nacional es el de “afianzar la justicia”, lo cual sólo puede ser logrado, mediante la creación de una judicatura imparcial, que no esté subordinada en modo alguno a los otros poderes del Estado.

A tal efecto, la Constitución ha establecido reglas claras, que impiden la creación de supremacías o sumisiones extraordinarias que impliquen una concentración de las facultades en cabeza de un gobierno determinado. Por eso, en los artículos 29, 34, 105 y 109 se han consagrado reglas de estricta separación entre los miembros de los tres poderes.

A ello se suma que, desde una perspectiva individual, la Constitución requiere que se garantice la “defensa en juicio de la persona y de los derechos” (conf. artículo

18 CN), y en particular, que todo juez sea “independiente e imparcial” a fin de garantizar la vigencia de los derechos humanos (conf. artículo 8, inciso 1, Convención Americana de Derechos Humanos). Como es evidente, un tribunal integrado por funcionarios dependientes del Ejecutivo o el Legislativo jamás podrá cumplir de forma independiente e imparcial la delicada función judicial que, en esencia, implica actuar como un “freno y contrapeso” frente a las ramas electivas de gobierno.

Es por ello que, a fin de explicitar y garantizar estos principios esenciales, existen entre nosotros normas jurídicas que han impedido –al menos hasta hoy– que un funcionario dependiente del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo integre un órgano judicial. Así surge con toda claridad del artículo 9° del decreto-ley 1.285/58, que establece que “es incompatible la magistratura judicial con toda actividad política (...) con la realización de cualquier actividad profesional (...) y con el desempeño de empleos públicos o privados”.

El proyecto bajo examen desconoce este principio esencial y pretende derogar implícitamente el artículo 9° del decreto-ley 1285/58, recién citado. No obstante, dado que sobre esta regla reposa en buena medida la independencia e imparcialidad del Poder Judicial, la iniciativa es manifiestamente inconstitucional.

III. Conclusiones

Se alega, en favor del régimen de designación de jueces subrogantes, la situación de emergencia que atraviesa el Poder Judicial de la Nación en tanto la realidad demuestra que en la actualidad hay una gran cantidad de juzgados vacantes.

No obstante, entendemos que para resolver ese problema no deben plantearse soluciones legislativas que son ostensiblemente inconstitucionales de acuerdo con lo que hemos señalado, sino que deben buscarse alternativas que doten de mayor celeridad al acto complejo de designación que integran por un lado el Consejo de la Magistratura y por el otro, el Poder Ejecutivo y el Senado.

Por lo expuesto, aconsejamos entonces, rechazar el proyecto de ley del expediente 32-S.-2015 y aprobar el proyecto que se adjunta.

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – En caso de licencia, suspensión, vacancia, recusación, excusación u otro impedimento de los jueces de primera instancia, nacionales o federales, la respectiva cámara del fuero nacional o federal procederá a la designación por sorteo de un subrogante de acuerdo con el siguiente orden:

a) Con un juez de igual competencia correspondiente a la misma jurisdicción en la que se produzca alguno de los supuestos antes mencionados.

b) De ser imposible proceder conforme el inciso anterior, se designará al subrogante por sorteo de entre una lista de conjueces confeccionada de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 3° y 4° de la presente ley y dentro de los treinta (30) días de acontecida la vacante.

Art. 2° – En caso de licencia, suspensión, vacancia, recusación, excusación u otro impedimento de los integrantes de las Cámaras de Casación o de Apelación, nacionales o federales, se designará un subrogante según el procedimiento previsto en el artículo 31 del decreto-ley 1.285/58.

De no resultar ello posible, se realizará el sorteo entre la lista de conjueces prevista en el artículo 3° de la presente ley.

El procedimiento previsto en los párrafos anteriores será igualmente aplicable a los Tribunales Orales en lo Criminal, en lo Penal Económico y de Menores con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Art. 3° – El Consejo de la Magistratura de la Nación confeccionará cada tres (3) años listas de conjueces que estarán integradas por abogados de la matrícula federal y por secretarios judiciales que reúnan los requisitos exigidos por la legislación vigente para los cargos que deban desempeñar.

El Consejo de la Magistratura de la Nación elaborará una lista de conjueces por cada cámara nacional o federal, previa selección mediante concurso público. Dichas listas serán aprobadas por el plenario del Consejo de la Magistratura de la Nación y elevadas al Poder Ejecutivo nacional.

El Poder Ejecutivo nacional designará de entre aquellos que integren las listas elevadas por el Consejo de la Magistratura de la Nación, y con el acuerdo del Honorable Senado de la Nación, entre diez (10) y treinta (30) conjueces por cada cámara nacional o federal, según la necesidad de las respectivas jurisdicciones.

Art. 4° – Aquellos que deseen integrar las listas de conjueces deberán inscribirse ante la Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura de la Nación, la que establecerá la oportunidad y el procedimiento correspondiente a tales inscripciones.

Las cámaras nacionales y federales remitirán a la Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial las nóminas y antecedentes curriculares de los secretarios judiciales de todas las instancias de su jurisdicción que hubieren manifestado conformidad para integrar las listas de conjueces. Ello sin perjuicio de que la inscripción pueda realizarse directamente ante la Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial, en la oportunidad y de acuerdo con el procedimiento aprobado por dicha comisión.

En todos los casos, los postulantes serán incorporados a las listas de conjueces una vez aprobadas y superadas todas las etapas de los concursos públicos respectivos. No podrán integrar las listas de conjueces

antes referida aquellas personas que al momento de la aprobación de las listas por el plenario del Consejo de la Magistratura de la Nación presten funciones en el Poder Legislativo nacional o en el Poder Ejecutivo nacional o que estén de otro modo alcanzados por las incompatibilidades previstas en el decreto-ley 1.285/58.

Las listas de conjueces para subrogar en tribunales con competencia electoral se conformarán con las nóminas remitidas por la Cámara Nacional Electoral al Poder Ejecutivo nacional. En ellas deberá verificarse siempre y previamente, el cumplimiento de los requisitos propios del cargo a subrogar de parte de los candidatos que se propongan.

Art. 5° – Quienes resulten designados como jueces subrogantes tendrán derecho a una retribución equivalente a la que corresponda a la función que desarrollen.

Si se tratara de magistrados judiciales que ejercen su cargo juntamente con otro de igual jerarquía, su tarea será remunerada con un incremento consistente en la tercera parte de la retribución que corresponda a la función que subroga.

Art. 6° – De producirse una vacancia en los tribunales inferiores con competencia electoral en los términos del artículo 1° de la presente ley, la propuesta de designación será realizada a partir de una lista de candidatos elaborada por la Cámara Nacional Electoral con prescindencia de lo dispuesto en el artículo 3°.

Art. 7° – En todos los casos, la vigencia de la función del juez subrogante caducará de pleno derecho a los dos años de su designación, debiendo darse cumplimiento en ese plazo al procedimiento de selección y designación definitiva en los términos del artículo 99, inciso 4°, de la Constitución nacional.

Art. 8° – Será nula de nulidad absoluta toda designación de un subrogante para desempeñar funciones en un juzgado o tribunal que no hubiese contado previamente con magistrados titulares designados conforme al procedimiento constitucional ordinario.

Art. 9° – Deróganse las leyes 26.372 y 26.376.

Art. 10. – Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

Pablo G. Tonelli.

IV

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Justicia ha considerado el proyecto de ley en revisión por el cual se crea un régimen para la designación de jueces subrogantes; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja su rechazo.

Sala de la comisión, 4 de junio de 2015.

Diego M. Mestre.

INFORME

Honorable Cámara:

I. *Consideraciones previas*

El proyecto de ley bajo análisis, tiene por objeto establecer el mecanismo de designación de jueces subrogantes para los casos de licencia, suspensión, vacancia, recusación, excusación o cualquier otro impedimento de los jueces o juezas de los tribunales inferiores a la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

La Constitución Nacional es la que prevé los mecanismos de selección de todos los jueces del Territorio Nacional y los inviste de garantías tales como la inamovilidad del cargo e intangibilidad de sus remuneraciones a los efectos de asegurar un actuar independiente. Esto constituye uno de los pilares del sistema democrático de nuestro país.

Pero el aparato judicial cuenta con demasiadas fallencias; una de ellas son las acefalías que se crean por ausencia de los titulares de los juzgados por tiempos que van de días a años violentando el derecho que tiene toda persona a ser juzgada por los tribunales ordinarios conforme a los procedimientos legales establecidos. Esta realidad se ha tratado de suplir mediante la figura del juez subrogante, el que al ser designado por un sistema diferente al contemplado en nuestra Carga Magna, pues no goza de las mismas garantías que otorga a los que así lo han sido. Pero la perversidad del sistema va más allá aún pues año tras año lo que comenzó como excepcional se ha vuelto regla teniendo con matices grises la tan preciada independencia judicial y la constitucionalidad misma del procedimiento de selección. Según un informe elaborado a fines del 2012 por la Organización no gubernamental, apartidaria y sin fines de lucro "Asociación por los Derechos Civiles (ADC)" casi el 20 % de los jueces en Argentina ya eran subrogantes, lo que es igual a decir que uno de cada cinco magistrados fue designado por un sistema distinto al establecido por la Constitución Nacional, lo que impacta directamente en la independencia judicial. Y es justamente por su carácter absolutamente excepcional que debemos limitar cualquier discrecionalidad en el camino, y enarbolar como estandarte nuestra Constitución Nacional para rechazar enfáticamente cualquier atropello que cada vez más seguido se quiere realizar a las instituciones elementales del país.

Por las razones de hecho y derecho expuestas en el presente informe, se aconseja nuevamente el rechazo del proyecto. A saber:

II. *Fundamentos*

Artículo 1°: El Consejo de la Magistratura procederá a designar subrogantes de acuerdo con lo prescripto por la presente ley, en casos de licencia, suspensión, vacancia, recusación, excusación o cualquier otro impedimento de los jueces o juezas de los tribunales inferiores a la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En caso de licencia inferior o igual a sesenta (60) días,

la designación será realizada por la cámara del fuero, con comunicación inmediata al Consejo de la Magistratura, que podrá ratificarla o modificarla (...)

Encontramos ya en este primer artículo la facultad de la Cámara del Fuero de designar en ciertos supuestos magistrados sin acuerdo del Senado. Por ello a la sombra de la Jurisprudencia sentada por nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación en autos "Rosza, Carlos Alberto y otro s/ recurso de casación" los procedimientos establecidos en nuestra pirámide jurídica para la designación y remoción de jueces, como el conjunto de garantías del que gozan los mismos una vez designados no son caprichosos, sino que intentan resguardar su independencia minimizando las posibilidades de que los otros poderes influyan indebidamente sobre ellos. Por ello, este tipo de prerrogativas establecidas en la norma contrarían directamente nuestra Constitución Nacional y el fallo citado.-

Pero el artículo va por más y permite al Concejo de la Magistratura modificar la decisión de la Cámara del Fuero sin establecer parámetros concretos y objetivos que fundamenten la decisión, la que la transforma en arbitraria, antojadiza y por ende contraria a derecho.-

Por otro lado, el presente proyecto inserta en su artículo 3° la posibilidad de los secretarios judiciales de integrar la lista de conjueces en la Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura quien será el que determine la oportunidad y el procedimiento a los fines de la selección como magistrado. Omite el texto disponer de elementos certeros, objetivos y de idoneidad tales como años en el cargo o concursos de aptitudes, lo que permitirá permanentes nombramientos como el del señor Laureano Durán que fue nombrado en su cargo de secretario un día antes de que asumiera como juez subrogante en el Juzgado Federal N° 1 de La Plata, tachando de vergonzoso poco transparente el proceso en cuestión.-

Nuestra Constitución nacional incorporó en su texto la condición de idoneidad como requisito esencial para fortalecer las instituciones de la república. La aptitud de una persona para ejercer ciertos cargos públicos, en este caso la de impartir justicia, conforme nuestro sistema jurídico luego de rendir concursos públicos determinados, debe someterse a consideración de los tres poderes que integran el estado, siendo el acuerdo del senado determinante para el nombramiento seguido. Lo que aquí como he señalado pretende dejarse de lado.

Es llamativo observar como el Gobierno nacional a un secretario de un juzgado como el señalado con anterioridad, sin antigüedad en el cargo dio por sentado que era apto para el cargo de juez subrogante defendiendo sus supuestas cualidades intelectuales, y por otro lado inicia una caza de brujas contra el honorable juez Fayt para que luego de años de llevar adelante una carrera judicial intachable tenga que demostrar que es idóneo para ocupar su lugar en la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Asimismo la labor legislativa en su artículo 4° establece “Para el supuesto excepcional que no hubiere disponible un lista de conjuces con acuerdo del Honorable Senado de la Nación para aplicación inmediata de la presente ley, el Consejo de la Magistratura designará subrogantes de la lista aprobada por el Plenario. Estas designaciones tendrán un plazo máximo de duración de noventa (90) días hábiles, prorrogable por única vez pro igual término”.

Si el oficialismo pretende convencer al parlamento en su conjunto que este proyecto de ley es noble y ha nacido solo para subsanar una posible privación de justicia a los habitantes del territorio Argentino, eliminando cualquier dejo de duda en cuanto a una posible búsqueda de impunidad, pues bien con este artículo borra con el codo lo que se ha escrito con la mano, toda vez que de la simple lectura del mismo podemos notar que se materializan 180 días hábiles donde magistrados afines tendrán a cargo la administración de justicia, designados por mecanismos ajenos a nuestra Constitución Nacional e incluso del propuesto en el artículo 3° de la presente ley.

Si una sola sentencia elimina, crea o modifica derechos y estados, me pregunto cuál será el resultado de nombrar un batallón de jueces afines al gobierno?

Lo cierto, lo verdadero, lo que se oculta en este caballo de Troya es un blanqueamiento de la colonización sistemática e ininterrumpida del poder judicial que el gobierno ha efectuado en esta década y es la estocada final de la mal llamada Ley de Democratización de la Justicia que pretende garantizar impunidad de un gabinete presidencial que en su conjunto acumula 745 denuncias ante la Justicia Federal, para ello pretenden violentar una vez más la Constitución Nacional.

Los jueces subrogantes sin excepción tienen que cumplir con el requisito constitucional de tener acuerdo del senado, debe haber participación de los tres poderes del estado en su designación, esto es una exigencia que se desprende no solo de la carta magna sino de varias decisiones de nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación que lo ha destacado. En uno u otro caso la política de gobierno ha sido desconocerlas con argumentos leguleyos distorsivos en procura de los fines manifestados.

III. Consideraciones finales

El sistema de subrogancia propuesto permite en su carácter no transitorio que al gobierno siga cajoneando concursos para que triunfe la esclavitud del pensamiento sobre la idoneidad del cargo, asimismo lo aventaja para ganar influencia sobre los ternados mientras dure el plazo de indesición, así como mantener a los subrogantes en un régimen de provisoriedad en la que la destitución se puede usar como escarmiento con una simple resolución cesatoria del Consejo de la Magistratura sin pasar por el Tribunal de Enjuiciamiento. Lo autoriza asimismo a enmascarar una búsqueda de impunidad tras el velo

de pretender solucionar una problemática judicial de fondo pero bajo la triste premisa de violentar la Constitución Nacional y el máximo órgano Judicial de nuestra república. Lo que en definitiva transforma a este proyecto en letra muerta por su naturaleza anticonstitucional al igual que su madre la mal llamada ley de democratización de la Justicia.

VI. Conclusión

En virtud de lo expuesto, es que sin más insto el rechazo de la iniciativa del expediente 32-S.-2015.

Diego M. Mestre.

V

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Justicia ha considerado el proyecto de ley en revisión por el cual se crea un régimen para la designación de jueces subrogantes; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará oportunamente el miembro informante, aconseja rechazar el proyecto de ley en revisión.

Sala de la comisión, 4 de junio de 2015.

Juan C. Zabalza.

INFORME

Honorable Cámara:

La Comisión de Justicia, ha considerado el proyecto de ley en revisión del Honorable Senado por el cual se crea un régimen para la designación de jueces subrogantes, anticipando brevemente los motivos del rechazo.

Uno de los pilares de la reforma constitucional de 1994 fue la modificación del sistema de selección y remoción de los jueces. El sistema hasta entonces vigente se había comenzado a demostrar incapaz para designar a los mejores magistrados, y las designaciones recaían casi siempre en quienes contaban con vinculaciones políticas, económicas o familiares con los mandatarios de turno.

El objetivo de la reforma fue garantizar la independencia y la transparencia en la designación de los jueces y establecer un sistema objetivo y meritocrático en el proceso de selección. Este sistema, con las imperfecciones propias de los inicios, funcionó satisfactoriamente durante los primeros años.

Sin embargo, a raíz de los sucesivos cambios que se introdujeron en el Consejo de la Magistratura, aumentando y disminuyendo sus miembros, cambiando la composición y el régimen de mayorías, este órgano de la Constitución se vio paralizado y no pudo, no supo o no quiso dar respuestas a los graves problemas que

comenzaron a suscitarse producto de las vacancias no cubiertas a lo largo y ancho del país.

Al Poder Ejecutivo nacional le cabe mucho de responsabilidad en este tema, puesto que, además de haber contado con mayoría de votos durante esta parálisis del consejo, los nombramientos en base a las ternas elevadas por el Consejo de la Magistratura en los términos del artículo 99, inciso 4, de la Constitución Nacional se demoran meses y hasta años en los despachos presidenciales.

Fomentada o no, la situación de la justicia federal y nacional fue entrando poco a poco en crisis, llegando a tener un cuarto de los cargos de magistrados no cubiertos por jueces designados en los términos que indica la Constitución Nacional.

Los cargos se comenzaron a cubrir con jueces subrogantes, provisorios por naturaleza, que no cuentan con el aval de los órganos constitucionales y cuya selección carece de los mínimos requisitos de objetividad que pueden requerirse para esta importante tarea. A pesar de que las subrogancias pueden durar años, lo inestable de la situación de estos magistrados da lugar a presiones de distinto tipo que pueden afectar la independencia de sus decisiones.

El sistema de subrogancias, que había funcionado históricamente de manera excepcional para cubrir unos pocos cargos y durante un lapso relativamente corto, entró en crisis. La dispersión en la forma de selección generó múltiples criterios para la asignación de subrogancias y fomentó la falta de transparencia y de verificabilidad en la aplicación de criterios objetivos.

El punto de inflexión para esta situación anómala llegó con el fallo “Rosza”, que la Corte Suprema de Justicia de la Nación emitió en 2007. En esa sentencia, la mayoría integrada por Ricardo Lorenzetti, Elena Highton de Nolasco, Carlos Fayt y Juan Carlos Maqueda, declaró inconstitucional el régimen de designación de subrogantes que tramitaba exclusivamente en la órbita judicial. Además, pidió al Congreso y al PEN que generen un sistema de nombramiento de jueces interinos o con mandatos transitorios de acuerdo con los parámetros constitucionales.

Un año después, el oficialismo impulsó la sanción de la ley 26.736. Dicha norma habilita al PEN a elaborar nóminas de diez a treinta conjuces, y con tres años de validez. Los conjuces han de recibir el acuerdo del Senado y ser sorteados por el Consejo de la Magistratura. Esta norma fue cuestionada desde la oposición por violatoria a la Constitución. De todas formas, y a

pesar de haber sido el autor intelectual de esta ley, el Ejecutivo no elaboró la lista de subrogantes.

Como consecuencia de todos estos errores, la situación de los jueces subrogantes se ha ido agravando por el aumento del número de vacancias y por la persistencia de factores que han favorecido la opacidad en las designaciones y las presiones de todo tipo sobre quienes deberían decidir con total independencia.

El proyecto que ahora nos presenta el Ejecutivo mantiene los mismos defectos antes detallados, agregando nuevas modalidades que seguramente habrán de crear mayores complejidades.

En el artículo 1° se prevé la posibilidad de que el Consejo de la Magistratura designe subrogantes en los tribunales recientemente creados y que no han sido aún puestos en funcionamiento por no haber finalizado los concursos correspondientes. Éste sería el caso de las Cámaras de Casación creadas por ley 26.853 para los fueros Contencioso Administrativo, civil y comercial, y del trabajo y de la seguridad social. Estas Cámaras, de trascendentes decisiones, podrían comenzar a funcionar de inmediato con jueces que no hayan siquiera pasado un examen de idoneidad ante el Consejo de la Magistratura.

El proyecto en análisis prevé que las designaciones de subrogantes se efectúen por simple mayoría de los miembros presentes, con lo cual le permite al oficialismo decidir quiénes serán los jueces encargados de decidir en cada causa.

El artículo 4° establece que, para el supuesto excepcional de que no hubiere disponible una lista de conjuces con acuerdo del Honorable Senado de la Nación para aplicación inmediata de la presente ley, el Consejo de la Magistratura designará subrogantes de la lista aprobada por el plenario. Esto significará lisa y llanamente que el Ejecutivo designará jueces y camaristas sin pasar por el Senado de la Nación, lo cual es de una flagrante inconstitucionalidad.

También se observa con preocupación la disposición contenida en el artículo 6°, en cuanto permite que funcionarios del Poder Ejecutivo asuman transitoriamente como jueces subrogantes y luego regresen a sus puestos cuando se les termine la licencia. Sobra aclarar que esta disposición tampoco resiste el menor filtro de constitucionalidad.

Por lo expuesto, y las demás razones que oportunamente dará el miembro informante, aconsejamos rechazar el proyecto de ley en revisión.

Juan C. Zabalza.