



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

### PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados...*

**Artículo 1°:** Modificase el primer párrafo del artículo 1° de la ley 24.937 (t.o. 1999) y sus modificatorias, por el siguiente:

Artículo 1°: El Consejo de la Magistratura es un órgano permanente del Poder Judicial de la Nación que ejerce la competencia prevista en el artículo 114 de la Constitución Nacional de acuerdo con la forma representativa, republicana y federal que la Nación Argentina ha adoptado para su gobierno, para lo cual deberá observar especialmente los principios de publicidad de los actos de gobierno, transparencia en la gestión, control público de las decisiones y elección de sus integrantes a través de mecanismos no discriminatorios que favorezcan la participación.

**Artículo 2°:** Sustitúyese el artículo 2° de la ley 24.937 (t.o. 1999) y sus modificatorias, por el siguiente:

Artículo 2°: Composición. El Consejo estará integrado por catorce (14) miembros, de acuerdo con la siguiente composición:

1. Un (1) representante de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, designado por ese tribunal.
2. Tres (3) representantes de los jueces del Poder Judicial de la Nación, elegidos por el sistema D'Hondt y por el voto directo de todos los jueces que integran el mencionado poder, debiéndose garantizar la representación de los jueces de cámara y de primera instancia y la presencia de magistrados con competencia federal en el interior del país.
3. Cuatro (4) representantes del Congreso de la Nación, designados por mitades por cada una de las cámaras y a propuesta de los dos bloques más numerosos de cada una de ellas.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

4. Cuatro (4) representantes de los abogados de la matrícula federal, elegidos por el voto directo de los profesionales que posean esa matrícula. Para la elección se utilizará el sistema D'Hondt, y se elegirán dos (2) representantes de los abogados matriculados en la Ciudad de Buenos Aires y dos (2) representantes de los abogados matriculados en las demás jurisdicciones.

5. Un (1) representante del Poder Ejecutivo.

6. Un (1) representante del ámbito académico y científico, que deberá ser profesor regular titular o asociado, o de categorías equivalentes, que haya sido designado mediante concurso público de oposición y antecedentes, consulto o emérito, de universidades nacionales. Será elegido por sus pares mediante voto secreto y por simple mayoría. Se garantizará la participación de diferentes universidades del país y las candidaturas deberán contar con el aval de un porcentaje mínimo del padrón de profesores de al menos cinco (5) facultades.

En cada estamento que tenga más de un representante, se respetará la pluralidad de género.

Por cada miembro titular se elegirá un suplente, mediante igual procedimiento, para reemplazarlo en caso de vacancia por renuncia, remoción o fallecimiento, y también en caso de excusación, recusación o licencia concedida por el Consejo de conformidad con la reglamentación general que se dicte.

Los miembros del Consejo prestarán juramento en el acto de su incorporación de desempeñar debidamente el cargo por ante el presidente del mismo Consejo o, en caso de ausencia, ante el presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

**Artículo 3°:** Modifícase el artículo 3° de la ley 24.937 (t.o. 1999) y sus modificatorias, por el siguiente:

Artículo 3°. Duración. Los miembros del Consejo de la Magistratura durarán cuatro (4) años en sus cargos y no pueden ser reelegidos sino con intervalo de un período.

**Artículo 4:** Modifícase el artículo 4° de la ley 24.937 (t.o. 1999) y sus modificatorias, por el siguiente:



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

Artículo 4. Requisitos. Para ser miembro del Consejo de la Magistratura se requieren las mismas condiciones exigidas para ser juez de primera instancia de la Nación.

**Artículo 5°:** Modifícanse los incisos 3°, 15 y 18 del artículo 7°, de la ley 24.937 (t.o. 1999) y sus modificatorias, por los siguientes:

3. Designar entre sus miembros a su vicepresidente.

15. Decidir la suspensión de jueces titulares, subrogantes y jubilados convocados de acuerdo con el artículo 16 de la ley 24.018, previo dictamen de la Comisión de Disciplina y Acusación. Y decidir la apertura del procedimiento de remoción de los mismos magistrados, previo dictamen de la Comisión de Disciplina y Acusación, formular la acusación correspondiente ante el Jurado de Enjuiciamiento y ordenar, en su caso, la suspensión del magistrado. En ambos supuestos se requerirá una mayoría de dos tercios de los miembros presentes. Estas decisiones no serán susceptibles de acción o recurso judicial o administrativo alguno. La suspensión de un magistrado no podrá prolongarse más de un (1) año, salvo que se produzca a su respecto la apertura del procedimiento de remoción. La decisión de abrir un procedimiento de remoción no podrá extenderse por un plazo mayor de tres (3) años contados a partir del momento en que se presente la denuncia contra el magistrado. Cumplido el plazo indicado sin haberse tratado el expediente por la comisión, éste pasará al plenario para su inmediata consideración.

18. Remover a sus miembros de sus cargos, cuando incurrieran en mal desempeño o en la comisión de un delito durante el ejercicio de sus funciones y por el voto de las tres cuartas partes de los miembros totales del cuerpo, mediante un procedimiento que asegure el derecho de defensa del acusado,. El acusado no podrá votar en el procedimiento de su remoción.

**Artículo 6°:** Sustitúyese el artículo 9° de la ley 24.937 (t.o. 1999) y sus modificatorias, por el siguiente:



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

Artículo 9°: Quórum y decisiones. El quórum para sesionar será de ocho (8) miembros y el Consejo adoptará sus decisiones por mayoría absoluta de miembros presentes, salvo cuando por esta ley se requieran mayorías especiales.

**Artículo 7°:** Sustitúyese el artículo 10 de la ley 24.937 (t.o. 1999) y sus modificatorias, por el siguiente:

Artículo 10. Presidencia. El representante de la Corte Suprema de Justicia de la Nación presidirá el Consejo de la Magistratura y ejercerá las atribuciones que dispone esta ley y las demás que establezcan los reglamentos que dicte el mismo Consejo. Tiene los mismos derechos y responsabilidades que los restantes miembros del Consejo y cuenta con voto simple, salvo en caso de empate, en el que tendrá doble voto.

**Artículo 8°:** Sustitúyese el artículo 12 de la ley 24.937 (t.o. 1999) y sus modificatorias, por el siguiente:

Artículo 12: Comisiones. Autoridades. Reuniones. El Consejo de la Magistratura se dividirá en cuatro (4) comisiones, integradas de la siguiente manera:

1. De "Selección de Magistrados y Escuela Judicial": dos (2) representantes de los jueces, dos (2) representantes de los legisladores, dos (2) representantes de los abogados y el representante del ámbito académico y científico.
2. De "Disciplina y Acusación": un (1) representante de los jueces, tres (3) representantes de los legisladores, tres (3) representantes de los abogados, y el representante del Poder Ejecutivo.
3. De "Reglamentación": dos (2) representantes de los jueces, dos (2) representante de los legisladores, dos (2) representantes de los abogados y el representante de la Corte Suprema.
4. De "Administración y Financiera": el representante de la Corte Suprema, dos (2) representantes de los jueces, dos (2) representantes de los legisladores, un (1) representante de los abogados, el representante del Poder Ejecutivo y el representante del ámbito académico y científico.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

Las reuniones de comisión serán públicas. Cada comisión fijará sus días de labor, que no podrán tener una frecuencia menor de una vez a la semana, y elegirá entre sus miembros un presidente que durará un (1) año en sus funciones y podrá ser reelegido una vez.

**Artículo 9:** Sustitúyese el artículo 13 de la ley 24.937 (t.o. 1999) y sus modificatorias, por el siguiente:

Artículo 13: Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial. Es de su competencia llamar a concurso público de oposición y antecedentes para cubrir las vacantes de magistrados judiciales, sustanciar los concursos, designar jurados, evaluar antecedentes e idoneidad de aspirantes, confeccionar las propuestas de ternas por orden de mérito, elevarlas al plenario del Consejo y ejercer las demás funciones establecidas en esta ley y en el reglamento que se dicte en consecuencia.

Asimismo, será la encargada de dirigir la Escuela Judicial a fin de atender a la formación y el perfeccionamiento de los funcionarios y los aspirantes a la magistratura.

La concurrencia y aprobación de los cursos de la Escuela Judicial será considerada como antecedente especialmente relevante en los concursos para la designación de magistrados y en la promoción de quienes forman parte de la carrera judicial.

La selección se hará de acuerdo con la reglamentación que apruebe el plenario del Consejo por mayoría del total de sus miembros, de conformidad con las siguientes pautas:

1. Los postulantes serán seleccionados mediante concurso público de oposición y antecedentes. Cuando se produzca una vacante, la comisión convocará a concurso dando a publicidad las fechas de los exámenes y la integración del jurado que evaluará y calificará las pruebas de oposición de los aspirantes, poniendo en conocimiento de los interesados que dicho concurso estará destinado a cubrir todas las vacancias que se produzcan durante la sustanciación del concurso y hasta la decisión del plenario, siempre y cuando se trate de la misma competencia territorial, de materia y grado. Alternativamente, cuando el plenario se lo encomiende, deberá convocar a concurso previo a la producción de la o las vacantes, de conformidad con lo establecido por el artículo 7°, inciso 6°, de la presente ley y la reglamentación que en consecuencia se dicte. La comisión podrá tramitar un concurso múltiple cuando exista más de una vacante para la misma función, sede y especialidad.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

2. Previamente se determinarán los criterios y mecanismos de calificación de los exámenes y de evaluación de los antecedentes, debiendo garantizarse igualdad de trato y no discriminación entre quienes acrediten antecedentes relevantes en el ejercicio de la profesión o la actividad académica o científica y aquellos que provengan del ámbito judicial.

3. Las bases de la prueba de oposición serán las mismas para todos los postulantes. La prueba de oposición escrita y oral deberá versar sobre temas directamente vinculados a la función que se pretenda cubrir y evaluará tanto la formación teórica como la práctica.

Los exámenes y la ponderación de antecedentes tendrán la misma incidencia en la calificación final.

B) Requisitos. Para ser postulante se requerirá ser abogado y reunir las condiciones exigidas para el cargo que se concurre. No podrán ser postulantes las personas que tengan condenas firmes con pena de inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos.

La nómina de aspirantes deberá darse a publicidad para permitir las impugnaciones que correspondieran respecto a la idoneidad de los candidatos.

C) Procedimiento. El Consejo —a propuesta de la comisión— elaborará periódicamente listas de jurados para cada especialidad. Dichas listas deberán estar integradas por profesores de cada especialidad y de áreas generales de la formación jurídica designados por concurso en universidades nacionales.

El jurado quedará conformado en cada caso por los cuatro (4) miembros de dichas listas de especialistas que resulten sorteados por la comisión. El sorteo deberá efectuarse públicamente por mecanismos que garanticen la transparencia del acto. Los miembros, funcionarios y empleados del Consejo no podrán ser jurados.

La reglamentación establecerá un sistema que permita a los aspirantes recusar con causa a cualquier miembro del jurado. La comisión resolverá esos planteos, mediante resoluciones irrecurribles.

El jurado tomará un examen escrito, que garantice el anonimato de los aspirantes. Quienes resulten aprobados deberán rendir un examen oral en audiencia pública, que será filmada. En base a las calificaciones obtenidas y a la ponderación de los antecedentes, el jurado fijará el correspondiente orden de mérito.

La comisión ponderará los antecedentes obrantes en la sede del Consejo. De todo ello, se correrá vista a los postulantes, quienes podrán formular impugnaciones dentro de los cinco (5) días, debiendo la comisión expedirse en un plazo de diez (10) días



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

hábiles.

En base a los elementos reunidos y a la entrevista con los postulantes, la comisión determinará por resolución fundada la terna y el orden de prelación que será elevada al plenario junto con la nómina de los postulantes que participarán de la entrevista personal.

El plenario convocará a los seleccionados a una entrevista personal de carácter público, que tendrá por único objeto evaluar la idoneidad, aptitud funcional, vocación democrática y republicana y sensibilidad social del postulante. El Consejo implementará sistemas audiovisuales idóneos que garanticen la difusión de la entrevista en la jurisdicción a la que corresponda el concurso pertinente. El plenario podrá revisar de oficio las calificaciones de los exámenes, los antecedentes, impugnaciones y dictámenes.

Toda modificación a las decisiones de la comisión deberá ser suficientemente fundada por el plenario

El plenario deberá adoptar su decisión por mayoría de dos tercios de los miembros presentes y la misma será irrecurrible.

La duración total del procedimiento no podrá exceder de noventa (90) días hábiles contados a partir de la prueba de oposición. El plazo sólo podrá prorrogarse por treinta (30) días hábiles más, mediante resolución fundada del plenario, en el caso de que existieren impugnaciones. El rechazo por el Senado del pliego del candidato propuesto por el Poder Ejecutivo importará la convocatoria automática a un nuevo concurso para cubrir la vacante de que se trate.

D) Publicidad. Este requisito se cumplirá con la publicación por tres (3) días en el Boletín Oficial, en tres (3) diarios de circulación nacional y en dos (2) diarios de circulación local -según la jurisdicción de la vacante a concursar-, en cuatro (4) medios de comunicación audiovisual nacional y en dos (2) medios de comunicación audiovisual local -según la jurisdicción de la vacante a concursar-, en la que se indicará con claridad, el llamado a concurso, las vacantes a concursar y todos los datos correspondientes, individualizando los sitios en donde pueda consultarse la información in extenso, a lo que se agregará la obligación de comunicar a los colegios de abogados, a las universidades nacionales y a las asociaciones de magistrados y abogados, nacionales y de la jurisdicción de la vacante a concursar. El Consejo deberá mantener actualizada, a través de sus órganos de documentación y comunicación, la información referente a las convocatorias, y permitir el acceso a formularios para la inscripción de los postulantes en la página web que deberá tener a tal fin, de modo de posibilitar a todos los aspirantes de la República conocer y acceder a la información con antelación



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

suficiente.

**Artículo 10:** Sustitúyese el artículo 24 de la ley 24.937 (t.o. 1999) y sus modificatorias, por el siguiente:

Artículo 24. Remoción. Los miembros del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados podrán ser removidos de sus cargos cuando incurrieran en mal desempeño, o en la comisión de un delito, durante el ejercicio de sus funciones, por el voto de las tres cuartas partes de los miembros totales del Consejo y mediante un procedimiento que asegure el derecho de defensa del acusado.

**Artículo 11:** Sustitúyese el artículo 28 de la ley 24.937 (t.o. 1999) y sus modificatorias, por el siguiente:

Artículo 28. Incompatibilidades. Licencias. La calidad de miembro del Consejo de la Magistratura será incompatible con el ejercicio de los cargos de legislador y de juez.

Los abogados deberán suspender su matrícula federal por el tiempo que dure el desempeño efectivo de sus cargos. El miembro del ámbito académico y científico deberá solicitar licencia sin goce de haberes en las universidades en las que ejerza su actividad.

No podrán ejercerse simultáneamente los cargos de los miembros del Consejo de la Magistratura y del Jurado de Enjuiciamiento.

**Artículo 12:** Sustitúyese el artículo 29 de la ley 24.937 (t.o. 1999) y sus modificatorias, por el siguiente:

Artículo 29. Carácter de los servicios. Los miembros del Consejo de la Magistratura y del Jurado de Enjuiciamiento percibirán una compensación equivalente a la remuneración de un juez de la Cámara Nacional de Casación Penal. En el caso del Jurado



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

de Enjuiciamiento, la percibirán desde la plena y efectiva constitución del jurado. Se entiende por plena y efectiva constitución del jurado su puesta en funcionamiento para el juzgamiento de un caso en concreto hasta el dictado de la sentencia o, en su caso, de la aclaratoria.

**Artículo 13:** Sustitúyese el artículo 33 de la ley 24.937 (t.o. 1999) y sus modificatorias, por el siguiente:

Artículo 33. Elecciones. La elección de los representantes de los magistrados será convocada, organizada y fiscalizada por la Asociación de Magistrados de la Justicia Nacional.

La Federación Argentina de Colegios de Abogados, por su parte, organizará la elección de los representantes de los abogados de la matrícula federal.

**Artículo 14:** Deróganse el artículo 3° bis de la ley 24.937 (t.o. 1999) y sus modificatorias, y el artículo 30 de la ley 26.855.

**Artículo 15:** La modificación de la integración de las comisiones, el régimen de quórum y el régimen de mayorías previstos en la presente ley, entrarán en vigor una vez que se haga efectiva la modificación de la integración del cuerpo prevista en el artículo 2° de la presente ley y a continuación del fin del mandato de los actuales miembros del Consejo de la Magistratura.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

### FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar la ley 24.937, a fin de darle al Consejo de la Magistratura y al Jurado de Enjuiciamiento una integración y funcionamiento acordes con la letra, el espíritu y la interpretación jurisprudencial de los artículos 114 y 115 de la Constitución Nacional.

#### I. Introducción

De acuerdo con el mencionado artículo 114, el Consejo de la Magistratura tiene asignada la competencia para seleccionar a los postulantes a magistrados nacionales y administrar el Poder Judicial de la Nación. Como se puede advertir, la ley que regula el Consejo versa sobre cuestiones esenciales para la existencia y desenvolvimiento de uno de los tres poderes del Estado, nada menos que el Poder Judicial, en el cual reposa, en última instancia, la salvaguarda de los derechos y garantías de quienes habitan la Nación argentina.

Por ello, toda propuesta legislativa que modifique o sustituya dicha ley, debe considerarse como un proyecto de trascendencia institucional, razón por la cual para su aprobación la Constitución exige una mayoría especial.

Los objetivos que persigue este proyecto de ley en relación al Consejo de la Magistratura son: en lo institucional, que tenga el rol adecuado que le corresponde como órgano del Poder Judicial y que actúe con independencia de los otros poderes; en lo operativo, que sea un órgano eficiente y ágil; y, en lo funcional, que sus miembros se desempeñen con dedicación y profesionalismo.

En forma paralela, este proyecto también persigue despejar la incertidumbre e inseguridad jurídica generadas en la integración y funcionamiento del Consejo de la Magistratura, luego de que la Corte Suprema de Justicia declarara la inconstitucionalidad de los principales artículos de la ley 26.855 (caso "Rizzo, Jorge Gabriel", fallado el 18/6/2013, R.369.XLIX). Esta situación se profundiza por las numerosas medidas cautelares aún vigentes dictadas por muchos tribunales federales del país, que dispusieron suspender la aplicación de la citada ley; a lo que hay que agregar las causas aún en trámite y sin sentencia, que tornan el panorama jurídico todavía más incierto.

En ese marco, el presente proyecto modifica la ley 24.937 del Consejo de la Magistratura de la Nación en relación con su misión, composición, modo de integración, requisitos para ser miembro y duración de mandatos, atribuciones, quórum y mayorías para adoptar deci-



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

siones, cantidad y composición de las comisiones, entre otros. También se modifican algunos aspectos del Jurado de Enjuiciamiento.

Concretamente, se propone modificar los artículos 1°; 2°; 3°; 4°; 7°, incisos 3°, 15, y 18; 9°; 10; 12; 13; 24; 28; 29 y 33 de la ley 24.937, modificada por ley 26.855.

A fin de seguir un orden metodológico, antes de explicar las principales propuesta del proyecto y sus fundamentos, corresponde referirse al contexto en que se origina esta iniciativa, así como a los argumentos políticos y jurídicos que se tuvieron en consideración.

### II. Contexto

En primer lugar, cabe recordar que el Consejo de la Magistratura de la Nación fue incorporado en la Constitución Nacional, como órgano permanente del Poder Judicial de la Nación, por la convención constituyente de 1994.

Pero tuvieron que pasar casi cuatro años desde la reforma constitucional para que, finalmente, el 10 de diciembre de 1997, el Congreso dictara la ley 24.937, reglamentaria del artículo 114 de la Constitución Nacional y como norma orgánica del Consejo de la Magistratura, lo que permitió ponerlo en funcionamiento.

Los antecedentes del trámite parlamentario de esa ley dan cuenta del intenso debate que se dio en el seno del Congreso para dictar una ley de trascendencia institucional como la prevista en el artículo 114 de la Constitución. Inclusive, a los pocos días de sancionada la ley, el 18 de diciembre de 1997, fue necesario dictar otra ley (24.937) correctiva de la primera.

La siguiente reforma sustancial a la ley 24.937 ocurrió recién el 22 de febrero de 2006, al dictarse la ley 26.080, a partir de un proyecto enviado por el entonces presidente de la Nación Néstor Kirchner.

En esa ocasión nos opusimos al mencionado proyecto objetando, en lo sustancial, que había tramitado con innecesario apuro, que los miembros políticos tendrían clara preeminencia sobre los no políticos -quebrando el equilibrio exigido por el artículo 114 de la Constitución-, que no estaban representadas todas las instancias judiciales -al suprimirse la de la Corte Suprema-, y que en el proceso de remoción se trataba con un sistema distinto y desigual a los miembros políticos, que terminaba favoreciéndolos (cfr. dictamen de minoría del diputado Pablo G. Tonelli, en Orden del Día 9, sesiones extraordinarias 2005, Cámara de Diputados de la Nación).

Como si esa reforma no hubiese sido suficiente para lograr su afán de controlar al Poder Judicial, y aún contradiciéndose con sus propuestas anteriores, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner impulsó en 2013 una nueva e importante reforma de la ley 24.937, que



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

concluyó con la sanción de la ley 26.855 (que sigue vigente pero ha sido declarada inconstitucional).

Una de las reformas principales de la nueva ley fue disponer que los representantes de los estamentos del Consejo de la Magistratura, no serían electos por sus pares de cada sector, sino por sufragio popular. Para lograr eso, la ley preveía que la elección de consejeros se debía realizar junto con las elecciones a legisladores de este año, y que los candidatos (por ejemplo, los jueces si aspiraban a representar a ese estamento) debían presentarse a través de partidos políticos y sus boletas adherirse a las del resto de los candidatos políticos.

Además, en un sentido contrario a la ley 26.080 que había reducido a 13 los miembros del Consejo, la ley 26.855 los elevaba a 19, con la particularidad de que durante un cierto lapso de transición deberían llegar a ser 23 integrantes.

Con un trámite parlamentario velocísimo y a pesar del rechazo de los partidos de la oposición, las universidades, las academias de derecho, las asociaciones de jueces, y los juristas más respetados, el gobierno se empeñó en sancionar una ley cuyas normas eran insalvablemente inconstitucionales y que, por ello, tenía un final previsible en los estrados de los tribunales del país y de la Corte Suprema.

En ocasión de tratarse el proyecto en esta cámara, nos opusimos por considerarlo francamente violatorio de la división de poderes consagrado en el artículo 1º, y especialmente del artículo 114, ambos de la Constitución Nacional (cfr. dictamen de minoría suscripto por los diputados Pablo G. Tonelli, Laura Alonso, Julián M. Obiglio y Alberto J. Triaca, en Orden del Día 1905, sesiones ordinarias 2013, Cámara de Diputados de la Nación).

La idea de la elección popular de los miembros del Consejo de la Magistratura no se trató más que de una propuesta demagógica por la cual el gobierno, bajo la excusa de querer ampliar una conquista social como el sufragio universal, en realidad pretendió violar la letra y el espíritu del artículo 114 de la Constitución a fin de afectar la independencia del Poder Judicial.

El tiempo y la justicia terminaron dando la razón a quienes sosteníamos la inconstitucionalidad de buena parte de la ley 26.855. Primero, la justicia federal en diversos puntos del país concedió numerosas medidas cautelares suspendiendo la aplicación de la ley. Luego, llegó la palabra final de la Corte Suprema de Justicia en el fallo dictado el pasado 18 de junio, en la ya citada causa "Rizzo, Jorge Gabriel".

En lo que aquí interesa, el máximo tribunal resolvió "declarar la inconstitucionalidad de los artículos 2º, 4º, 18 y 30 de la ley 26.855, y del decreto 577/2013". También dispuso "declarar la inaplicabilidad de las modificaciones introducidas por la ley 26.855 con relación al quórum previsto en el artículo 7º, al régimen de mayorías y a la composición de las comisiones del Consejo de la Magistratura, de conformidad con lo previsto en el artículo 29 de dicha ley".



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

Asimismo, decidió que "en los puntos regidos por las normas declaradas inconstitucionales e inaplicables, mantendrá su vigencia el régimen anterior previsto en las leyes 24.937 y sus modificatorias 24.939 y 26.080".

Como es posible advertir, la declaración de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de diversos artículos de la ley 26.855 que hacen a la integración, atribuciones y funcionamiento del Consejo de la Magistratura, así como la decisión de disponer la vigencia del régimen anterior de la ley 24.937, con las modificaciones de las leyes 24.939 y 26.080, produjo un estado de incertidumbre jurídica y dudas que aún persiste en torno a las normas que rigen ese órgano.

Es de notar que la decisión de la Corte Suprema en la causa "Rizzo" puede calificarse como una de aquellas excepcionales que tienen efectos erga omnes, en este caso por el carácter indivisible de la materia en discusión que no permitía dar solución inter partes (en igual sentido, disidencia parcial de los Dres. Argibay y Petracchi, en Fallos 332-111, consid. 7° y 8°).

A ello se suma que, a diferencia de lo que ocurre en algunos sistemas constitucionales europeos donde existe un tribunal constitucional, nuestra Corte Suprema de Justicia, cuya función en la división de poderes responde al modelo norteamericano, carece de facultades para derogar leyes a través en sus decisiones.

Por esa razón, aunque la Corte declaró inconstitucional la ley 26.855, aún con efectos erga omnes, la misma sigue vigente.

En este estado de cosas el Congreso de la Nación, asumiendo la inconstitucionalidad de una ley que dictó, declarada por el tribunal que tiene la última palabra en la interpretación de la Constitución, debe actuar derogando o modificando esa ley, a fin de restablecer el imperio de la juridicidad.

En ese contexto se propicia este proyecto, en el entendimiento de que el Congreso de la Nación debe hacerse cargo de su responsabilidad de proveer a un órgano de la Constitución como el Consejo de la Magistratura, de un régimen jurídico que le brinde certezas en su integración y funcionamiento, haga posible su operatividad, y sea adecuado a la ley fundamental.

### III. Argumentos políticos y jurídicos

Además de los elementos expuestos en el apartado anterior, diversos argumentos fueron considerados en la elaboración de este proyecto de ley.

#### a) La letra de los artículos 114 y 115 de la Constitución Nacional

La primera fuente a la que el legislador debe ser fiel en un proyecto que regule el Consejo de la Magistratura como el que se propone, es el artículo 114 de la Constitución Nacional, ya citado.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

En lo que aquí respecta, los puntos centrales que derivan del mismo son: i) el artículo 114 está inserto dentro de la Sección III de la Constitución, dedicada al Poder Judicial; ii) el Consejo tiene a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial; iii) debe ser integrado periódicamente; iv) la integración es, en general, por representación de estamentos; v) la integración debe procurar el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo), de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal; vi) además, el Consejo debe estar integrado por otras personas del ámbito académico y científico.

Por su parte, el artículo 115 de la Constitución, en lo pertinente, prevé que "los jueces de los tribunales inferiores de la Nación serán removidos por las causales expresadas en el artículo 53, por un jurado de enjuiciamiento integrado por legisladores, magistrados y abogados de la matrícula federal".

b) El debate de la Convención Constituyente de 1994

Otro elemento a tener presente son los debates de la Convención Constituyente de 1994, como fuente preferente de interpretación de los artículos 114 y 115 de la Constitución (conf. Fallos 322-1726, 333-633, etc.).

Al respecto se suele citar a los convencionales García Lema y Paixao, quienes expusieron los fundamentos de las reformas que provenían del Pacto de Olivos.

El convencional García Lema mencionó las ideas-fuerza que motivaron la reforma. La primera era "la necesidad de obtener una consolidación y perfeccionamiento del sistema democrático". La segunda idea-fuerza era "generar un nuevo equilibrio en el funcionamiento de los tres órganos clásicos del poder del Estado -el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial-; y a ella responden, a su vez, la atenuación del régimen presidencialista, el fortalecimiento del rol del Congreso, la mayor independencia del Poder Judicial".

Una tercera, emparentada con la anterior, era "conseguir mayor eficiencia en el funcionamiento de las instituciones del Estado, característica común a las reformas perseguidas respecto de los tres poderes clásicos" (sesión del 27/7/94).

Por su parte, el convencional Paixao, en referencia específica al Consejo de la Magistratura, agregó que se ponía en práctica un modelo mixto o "intermedio", en el cual "los poderes democráticos retengan una importante injerencia en el proceso de designación de los jueces, pero en el que simultáneamente —por participación de los propios jueces en el gobierno de la magistratura y por participación de estamentos vinculados con la actividad forense u otras personas— el sistema judicial esté gobernado con pluralismo aunque sin transferir a quienes no tienen la representación popular la totalidad de los poderes propios distintos de los que le son específicamente propios del sistema judicial, que son los de dictar sentencias, esto es, resolver casos contenciosos" (sesión del 27/7/94).



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

También es posible citar a otros convencionales que prestaron su voluntad para aprobar la creación del consejo, que revelan que el propósito unánime de 1994 fue asegurar una menor injerencia de los intereses político-partidarios en la elección y remoción de jueces.

Así, el convencional Cornet dijo que el Consejo de la Magistratura "terminará de una vez y para siempre con la tentación de los presidentes de turno de designar a los integrantes del Poder Judicial de la Nación entre sus amigos. No siempre el amiguismo va de la mano de la idoneidad".

En igual sentido, se expresó el convencional Kammerath, quien dijo que este sistema mixto plasmado en el Consejo de la Magistratura "ayudará, en general, a exigir la idoneidad y a hacer un transparente sistema de selección de los jueces, garantizando algo que hasta hoy no existe como es la igualdad de oportunidades para todos los hombres y mujeres que creyéndose formados y capacitados para incorporarse al Poder Judicial no tienen un ministro, un diputado, un senador, un político amigo que les permita figurar en las listas en las que figuran los jueces que son designados. La idoneidad, los exámenes, el concurso público y una integración seria e institucional de este Consejo de la Magistratura contribuirá seguramente a mejorar este sistema".

En la sesión del día siguiente, 28 de julio de 1994, las expresiones continuaron en la misma línea, subrayando que el Consejo de la Magistratura sería un órgano profesional y ajeno al vaivén de la política partidaria. Así, por ejemplo, el convencional Cullen, dijo que "la designación y remoción de los magistrados al margen de toda preferencia de carácter político, a través del Consejo de la Magistratura con integración tripartita entre políticos, abogados, jueces e, incluso, personalidades independientes y académicas, evidentemente constituye un reclamo generalizado de la sociedad. Desde ya apoyo esta solución...".

Finalmente, el último día que se debatió el tema en la convención antes de votar el artículo 114, el convencional Ramón Mestre señaló "al plantear la necesidad del funcionamiento del Consejo de la Magistratura estamos tratando de terminar con ese poder absoluto a través del cual el presidente es el único que selecciona a los magistrados. El Consejo de la Magistratura representará en el futuro un organismo independiente para la selección de los más idóneos a efectos de ser promovidos como jueces de la Nación. A su vez, al manifestar la necesidad del jury de enjuiciamiento y de que sea el Consejo de la Magistratura quien abra el proceso, estamos intentando terminar con la ficción del juicio político a los magistrados, que está en el texto de la Constitución pero que no se materializa en los hechos. Así encontraremos la forma de resolver el problema que acucia a los argentinos cuando no hay Justicia en condiciones de resolver los cuestiones fundamentales de la sociedad" (sesión del 1/08/94).

En tanto el convencional Alfonsín, al tomar la palabra leyó un documento en el que expre-



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

saba: "toda norma que pueda implicar alguna limitación a la independencia del Poder Judicial, a la independencia e imparcialidad de la composición del Consejo de la Magistratura (...) aunque no contradiga el texto que sancionamos, debe considerarse que vulnera el espíritu de la Constitución y contradice la intención del constituyente" (sesión del 1/08/94).

### c) Opinión de la doctrina

A su turno, la doctrina especializada que ha analizado tanto la letra del artículo 114 de la Constitución como las intervenciones en el debate constituyente que acabamos de citar, llegó a la conclusión unánime de que la razón de ser del Consejo de la Magistratura era la eliminación de la manipulación político-partidaria de la Justicia.

Por citar a los más relevantes, tenemos la opinión de María Angélica Gelli, quien afirmó que el consejo fue creado para "sanear y hacer más eficaz la designación de magistrados y la remoción de los jueces, apartándolas de consideraciones y disputas político-partidarias" (aut. cit., Constitución comentada, pág. 929) y para "despolitizar los nombramientos y destituciones de magistrados" (ob. cit., pág. 930).

En idéntico sentido, se pronunció Gregorio Badeni, al explicar que el consejo fue "...concebido constitucionalmente como un control intraórgano y, a la vez, para limitar la injerencia de los órganos políticos en la designación y remoción de los jueces..." (La reforma del Consejo de la Magistratura, JA 2006-II-813).

De la misma opinión fue Bidart Campos, quien enfatizó que "el Consejo exige independencia, y no la tendría si se convirtiera en un organismo instrumentado política o partidariamente para subordinar el poder judicial a los poderes políticos" (aut. cit., Manual de la Constitución reformada, tomo III, pág. 374).

Y por último, la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba se expresó diciendo que "la voluntad y el espíritu del constituyente ha sido la de alcanzar un Consejo de la Magistratura con integración equilibrada entre los diversos sectores, evitando tanto la politización como el corporativismo en la designación y destitución de los magistrados" (JA 2006-II-1446)

### d) La postura de la Corte Suprema

Sabemos que la Corte Suprema de Justicia de la Nación es la última intérprete de la Constitución Nacional, con lo cual es un elemento ineludible la interpretación que ese tribunal haya hecho sobre los artículos 114 y 115 de la Constitución en relación al rol institucional y las funciones del Consejo de la Magistratura, así como el lugar que ocupa dicho órgano dentro del Poder Judicial de la Nación.

Al respecto, en los fundamentos de la acordada 4/04, la Corte señaló que "la reforma de 1994 no ha alterado las graves responsabilidades que derivan de la naturaleza misma de



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

las funciones que ejerce esta Corte, como órgano supremo a cargo del gobierno del Poder Judicial (ac. 8/99)".

A renglón seguido, agregó que "basta para sostener esta conclusión con tomar en cuenta que las disposiciones de la ley fundamental que crean al Consejo de la Magistratura y al Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados han sido incluidas en la sección tercera del título de la Constitución referente al Gobierno Federal, sección que establece el Poder Judicial, por lo que uno y otro son órganos de este poder".

Siguió explayándose el tribunal para explicar que "la reforma constitucional de 1994 ha realizado un encuadramiento de aquellos órganos como pertenecientes a uno de los poderes constituidos desde 1853, que es plenamente concorde con la metodología adoptada para las otras autoridades creadas, definiendo inequívocamente la inserción institucional realizada. Ello es así, pues al igual que con el Consejo de la Magistratura y con el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, al crear la Auditoría General de la Nación y el Jefe de Gabinete de Ministros, la Ley Fundamental los ha incorporado en el ámbito del Poder Legislativo (título primero, sección primera, capítulo sexto) y del Poder Ejecutivo (título primero, sección segunda, capítulo cuarto), respectivamente".

Concluyó el razonamiento sosteniendo que "todos los órganos mencionados se incorporan a los poderes constituidos en cuyos respectivos ámbitos funcionan, para asistirlos en el ámbito de las competencias fijadas y sin independencia funcional".

También merecen citarse algunos fundamentos de la acordada 36/04. Al referirse a su propio rol institucional, la Corte destacó que "las funciones de gobierno que le asisten sobre el Poder Judicial de la Nación derivan de su condición de titular de este departamento del Gobierno Federal, que ha sido expresamente establecida por la Constitución Nacional desde 1853 en la primera disposición correspondiente a la Sección Tercera que regula la naturaleza y atribuciones del Poder Judicial (art. 94), y que se mantiene inalterada con la reforma introducida a la Ley Fundamental en 1994 (conf. acordadas 13/99, 1/2000, 3/2000, 37/2000, 18/2001, 29/2001, 30/2002, 16/2003, 15/2004), que —por un lado— ha reproducido dicho texto también en la primera disposición (art. 108) y —por el otro— ha incorporado dentro de este poder al Consejo de la Magistratura, asignándole potestades en materia de administración de recursos y ejecución del presupuesto (art. 114, inc. 3°)".

Por su parte, al referirse a la relación con el Consejo de la Magistratura, el máximo tribunal fue claro al decir que "más allá de que algunas de las atribuciones reconocidas al Consejo por la Constitución Nacional son ejercidas sin intervención de esta Corte en la condición indicada (art. 114, incs. 1°, 2° y 5°), a la par que otras dan lugar a la actuación de este tribunal con el alcance que contemplan diversas disposiciones legales en vigencia (leyes 23.853; 24.156; 24.937, arts. 7 y 14), el emplazamiento de dicho organismo dentro del ámbito de del Poder cuya titularidad corresponde a esta Corte es una clara demostración de la



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

voluntad de los constituyentes de rechazar toda idea de un ejercicio conjunto o bicéfalo de aquélla, al contemplar al consejo en una disposición no casualmente ubicada en la Sección Tercera 'Del Poder Judicial' (conf. acordada 4/2000, voto mayoritario y voto concurrente de los jueces Petracchi y Bossert)" (el subrayado me pertenece).

Las acordadas citadas bastan para que quede en claro, en palabras del último interprete de la Constitución Nacional, cuál es el lugar que ocupa dentro del Poder Judicial de la Nación el Consejo de la Magistratura.

No obstante, a lo dicho debemos agregar los valiosos argumentos que la Corte Suprema plasmó en el reciente caso "Rizzo" en relación con la correcta interpretación del artículo 114 de la Constitución.

Atento a lo esclarecedor que resultan los fundamentos sobre este tema, corresponde traer a colación textualmente y en extenso los principales argumentos.

El voto de mayoría estuvo suscripto por los jueces Lorenzetti, Fayt, Highton de Nolasco y Maqueda. Al referirse al objetivo perseguido con la incorporación del Consejo de la Magistratura en la Constitución Nacional, los jueces expresaron que "el nuevo mecanismo institucional de designación de magistrados de tribunales inferiores en grado a esta Corte, contemplado en la reforma de 1994, dejó de lado el sistema de naturaleza exclusivamente político-partidario y de absoluta discrecionalidad que estaba en cabeza del Poder Ejecutivo y del Senado de la Nación. Tal opción no puede sino entenderse como un modo de fortalecer el principio de independencia judicial, en tanto garantía prevista por la Constitución Federal".

También sostuvieron que "no ha dado lugar a controversias que la inserción del Consejo de la Magistratura como autoridad de la Nación ha tenido por finalidad principal despolitizar parcialmente el procedimiento vigente desde 1853 para la designación de los jueces, priorizando en el proceso de selección una ponderación con el mayor grado de objetividad de la idoneidad científica y profesional del candidato, por sobre la discrecionalidad absoluta".

En relación a la interpretación del artículo 114, concretamente sobre la primera parte del segundo párrafo, señalaron que de su lectura "resulta claro que al Consejo de la Magistratura lo integran representantes de los tres estamentos allí mencionados: órganos políticos resultantes de la elección popular (Poder Legislativo y Poder Ejecutivo), jueces de todas las instancias y abogados de la matrícula federal. Así, 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". Más adelante se agregó que "la redacción es clara en cuanto relaciona con la elección popular a solo uno de los sectores que integra el Consejo, el de los representantes de los órganos políticos. Por su parte prevé que el órgano también se integra con los representantes del estamento de los jueces de todas las instancias y del estamento de los abogados de la matrícula federal, cuya



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

participación en el cuerpo no aparece justificada en su origen electivo, sino en el carácter técnico de los sectores a los que representan".

Respecto a cómo debe interpretarse la palabra "equilibrio" del artículo 114, según la mayoría de los jueces "en el precepto no se dispone que esta composición deba ser igualitaria sino que se exige que mantenga un equilibrio, término al que corresponde dar el significado que usualmente se le atribuye de 'contrapeso, contrarresto, armonía entre cosas diversas' (Real Academia Española, vigésima segunda edición, 2001)".

En cuanto a los miembros del ámbito académico y científico, en el voto de mayoría se dijo que "si bien es cierto que la Constitución Nacional les ha dado a aquéllos una participación en el Consejo, no les ha asignado un rol central. El texto constitucional no ofrece dudas en cuanto a que este sector no está en el centro de la escena. Esta conclusión surge de la literalidad de la norma, donde académicos y científicos aparecen en una segunda parte del párrafo, a modo de complemento".

Sobre la composición del Consejo, en el decisorio se señaló que "con la conformación del Consejo de la Magistratura la Constitución persigue como principal objetivo fortalecer la independencia judicial", y agregó que para ello "se ha buscado reducir la gravitación político-partidaria en la designación de los jueces, previendo una integración equilibrada respecto al poder que ostentan, por un lado, el sector político y, por el otro, el estamento técnico. Esto es, que los representantes de los órganos políticos resultantes de la elección popular no puedan ejercer acciones hegemónicas o predominar por sobre los representantes de los jueces, de los abogados y de los académicos o científicos, ni viceversa".

También, en un argumento que merece destacarse, la Corte sostuvo que "en el texto constitucional no se dispone que el Consejo se integre con jueces y abogados sino con los representantes del estamento de los jueces de todas las instancias y del estamento de los abogados de la matrícula federal. Es decir que el constituyente decidió que quienes ocupen un lugar en este órgano lo hagan en representación de los integrantes de esos estamentos técnicos. En consecuencia, no es la sola condición de juez o abogado lo que los hace representantes, sino su elección por los miembros de esos estamentos, pues para ejercer una representación sectorial se requiere necesariamente un mandato, que solo puede ser otorgado por los integrantes del sector".

Por su parte, los jueces Argibay y Petracchi firmaron un voto particular, en el cual coincidieron con la mayoría en la solución del caso, pero con otros argumentos.

Para los citados jueces, el propósito que guió la incorporación del artículo 114 a la Constitución Nacional, fue "reformular la relación de los poderes Ejecutivo y Legislativo -que responden básicamente a la dinámica del proceso político- con el Poder Judicial, en el sentido



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

de fortalecer su independencia, al reducir, en cierta medida, la influencia de los actores políticos". Agregaron que para alcanzar ese objetivo "la referida cláusula constitucional dispone que cuestiones tales como la selección de postulantes para acceder a la judicatura, o el procedimiento de remoción de jueces, entre otras, estarán a cargo de un Consejo de la Magistratura compuesto por diversos estamentos (órganos políticos resultantes de la elección popular, jueces y abogados de la matrícula federal, y personas del ámbito académico y científico)".

A renglón seguido explicaron que el artículo establece que entre los estamentos "debe existir un equilibrio, entendiéndose por tal la situación en que ninguno de ellos tenga por sí solo un predominio sobre los restantes", y que "el equilibrio mencionado no se procura solamente respecto de los miembros del Consejo sino de los sectores representados, esto es, órganos políticos resultantes de la elección popular, jueces y abogados. Por ello, para lograr este objetivo constitucional es imprescindible que, junto a los consejeros elegidos por los órganos políticos que representan al pueblo de la Nación, el cuerpo se integre con otros consejeros elegidos horizontalmente por sus pares".

Finalmente, los jueces Petracchi y Argibay señalaron que "el carácter de abogado o de juez de un miembro del Consejo de la Magistratura no basta para conferirle la representación de sus pares. La real representación de un sector no reside necesariamente en las calidades -abogado o juez- que debe ostentar el representante, sino en el señorío de la voluntad del representado para designar a sus mandantes. Ello solo puede lograrse si los miembros del Consejo pertenecientes a tales estamentos son elegidos horizontalmente por sus pares".

Los argumentos esbozados son relevantes en tanto emanan del órgano que en nuestro sistema republicano tiene la última palabra en la interpretación de la Constitución Nacional, es decir, la Corte Suprema.

Por ello, deben ser considerados como pautas valiosas por este Poder Legislativo, al elaborar, debatir o decidir un proyecto de ley vinculado a la materia.

#### IV. Las propuestas

Sentado lo que antecede, corresponde explicar en qué consisten las principales propuestas que se concretan en el presente proyecto, así como sus fundamentos.

Las mismas fueron elaboradas teniendo como base los elementos y argumentos reseñados anteriormente, así como otros proyectos de ley sobre el Consejo de la Magistratura presentados por otros legisladores.

Número de miembros: se propone establecer un número de catorce (14) miembros del Consejo de la Magistratura, a cuyo efecto se propicia modificar el artículo 2° de la ley 24.397. En los órganos colegiados, como el Consejo, encontrar un número ideal de miembros no



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

resulta sencillo. Un exceso en la cantidad puede condenarlo a ser un órgano lento en su funcionamiento, y con muchos obstáculos para lograr un consenso en la decisión. Además, no debe perderse de vista que entre sus funciones, al Consejo le corresponde la administración del Poder Judicial, actividad que por su propia intermitencia requiere un ritmo de trabajo continuo.

Por eso nos parece que un plenario con catorce miembros es una cantidad razonable para lograr, por un lado, asegurar la representación de todos los estamentos, y por otro, permitir que el Consejo funcione en forma ágil.

Composición: por la modificación al artículo 2° de la ley 24.937 para reducir la cantidad de miembros a catorce, también se propone adecuar la composición al artículo 114 de la Constitución. En este punto, la solución propiciada restablece el equilibrio entre los estamentos políticos (poderes Ejecutivo y Legislativo) y técnicos (abogados, jueces y académicos), siguiendo básicamente las pautas del citado caso "Rizzo" y la doctrina mayoritaria. Como equilibrio no es sinónimo de igualdad, se procuró que el concepto se realice, evitando que algún estamento, o grupo de ellos de la misma naturaleza (por ejemplo, los políticos), puedan determinar por sí solos la voluntad del Consejo.

La composición que se propone además subsana la inconstitucionalidad que generó la ley 26.080, mantenida en la reforma de la ley 26.588, que suprimió la representación de la Corte Suprema en el estamento de los jueces. El artículo 114 es claro cuando dice que en el Consejo de la Magistratura debe haber representantes "de los jueces de todas las instancias", por ello en nuestro proyecto se prevé la presencia de un representante de la Corte Suprema.

Finalmente, también se adecúan las composiciones de las comisiones, previstas en el artículo 12 de la ley 24.937.

Representación de estamentos por terceros: se propone incorporar un novedoso sistema, admisible constitucionalmente, por el cual cada estamento elija como su representante a una persona que no forme parte del mismo. Es decir, que el representante electo por el estamento desempeñe exclusiva y específicamente esa función pública, sin acumularla con otra, como ocurre actualmente cuando, por caso, los jueces designan a un juez para que los represente.

El artículo 114 de la Constitución Nacional dispone que el Consejo debe estar integrado por "representantes" de los siguientes estamentos: órganos políticos, jueces y abogados de la matrícula federal. Aunque una interpretación razonable no daba lugar a dudas, tras la sanción de la ley 26.588 que estableció la elección popular de los consejeros, la Corte se encargó de dejar en claro en el caso "Rizzo" que corresponde a cada estamento elegir a su propio representante, y no lo puede hacer por él otra persona o grupo de personas (por



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

caso, el cuerpo electoral) porque altera el concepto de representación.

Ahora bien, tanto la jurisprudencia sentada en ese caso como la doctrina especializada, es conteste en admitir que la Constitución Nacional no exige que el representante del estamento sea a su vez miembro del mismo. Por ello, imponer ese requisito ha sido un criterio seguido por el legislador en la ley 24.937, sostenido en posteriores reformas, en el margen de discrecionalidad que el constituyente le dejó reservado al Congreso. Es un criterio válido, por cierto, pero no el único.

En el ya citado caso "Rizzo" —cabe reiterar— la Corte sostuvo que "en el texto constitucional no se dispone que el Consejo se integre con jueces y abogados sino con los representantes del estamento de los jueces de todas las instancias y del estamento de los abogados de la matrícula federal. Es decir que el constituyente decidió que quienes ocupen un lugar en este órgano lo hagan en representación de los integrantes de esos estamentos técnicos. En consecuencia, no es la sola condición de juez o abogado lo que los hace representantes, sino su elección por los miembros de esos estamentos, pues para ejercer una representación sectorial se requiere necesariamente un mandato, que solo puede ser otorgado por los integrantes del sector" (voto de mayoría, consid. 31).

También en esa oportunidad, los jueces Petracchi y Argibay, con meridiana claridad explicaron que "el carácter de abogado o de juez de un miembro del Consejo de la Magistratura no basta para conferirle la representación de sus pares. La real representación de un sector no reside necesariamente en las calidades -abogado o juez- que debe ostentar el representante, sino en el señorío de la voluntad del representado para designar a sus mandantes".

La doctrina también admite la posibilidad de que la representación de los estamentos recaiga sobre personas que no los integren, siempre que sean designados por los miembros de cada sector.

En ese sentido, se ha expresado que "del uso del vocablo 'representación', que la Constitución aplica para referirse a las tres primeras categorías del cuerpo -no así a la última- surge que no es un requisito constitucional que la ley reglamentaria establezca que cada órgano envíe al Consejo uno o más de sus integrantes, sino que pueden delegar la tarea en otras personas, sus representantes. La norma no habla de 'miembros'. Se podría decir que esta solución es adecuada desde el punto de vista de la sobrecarga de trabajo de los legisladores, los jueces y los ministros del Poder Ejecutivo, quienes están demasiado atareados para poder participar en un ámbito donde se generarán discusiones tan delicadas" (Adrián Ventura, Consejo de la Magistratura y Jurado de Enjuiciamiento, Depalma, Buenos Aires, 1998, pág. 206).

Desde esa inteligencia, no sería requisito que los jueces de todas las instancias elijan como su representante a un juez, que los abogados de la matrícula federal elijan a un abogado, o



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

que el Poder Legislativo elija a legisladores. De hecho, es de advertir que el Poder Ejecutivo, como órgano unipersonal, desde siempre ejerció su representación a través de una persona designada por el presidente de la Nación.

Por ello, dentro del ámbito de discrecionalidad que el constituyente delegó en este Congreso para determinar por ley la forma en que se integra el Consejo de la Magistratura, se propone que cada estamento elija a un representante que no forme parte de ese estamento. Se respeta asimismo la regla de que sean los miembros del estamento quienes elijan a su propio representante.

Por otro lado, vale decir que seguimos un criterio distinto en cuanto al representante del ámbito académico y científico. Ciertamente, el constituyente quiso tratarlos de modo diferente, y en el artículo 114 de la Constitución habla que ese órgano será integrado "asimismo" por "otras personas del ámbito académico y científico". En este supuesto la calidad de miembro del ámbito académico y científico sí parece ser un requisito exigido por la Constitución para integrar el Consejo en nombre de ese sector.

Dedicación exclusiva y plena de los consejeros: otro aspecto importante que se establece en el proyecto en relación con los miembros del Consejo, es que desempeñen esa función con dedicación exclusiva y plena. Ello resulta consecuente con el sistema de representantes de los estamentos -modificación al artículo 2° de la ley 24.937-, y la compensación por servicios - modificación al artículo 29 de la ley 24.937-.

Por ello, se propicia modificar el artículo 28 de la ley 24.937, a fin de establecer la incompatibilidad del ejercicio del cargo de consejero con el de juez, legislador y docente universitario, así como con el ejercicio de la profesión de abogado. Del mismo modo, tampoco se permite ser miembro del Consejo de la Magistratura y del Jurado de Enjuiciamiento al mismo tiempo.

La importante misión que la Constitución asigna al Consejo de la Magistratura justifica que sus miembros se dediquen plenamente a la función de consejeros. Éste es el criterio que se sigue con toda razón en otros órganos previstos en la ley fundamental (Jefatura de Gabinete, Auditoría General de la Nación, etc.), ya que sus miembros o integrantes no ejercen otros cargos. No se advierte por qué el Consejo de la Magistratura debe ser la excepción, como si se tratara de un órgano con menor importancia, opinión imposible de sostener si ha sido la propia Constitución el que lo prevé y establece sus funciones.

Por ello, con un Consejo compuesto por personas que representen a los estamentos -pero que no lo integren al mismo tiempo-, que no ejerzan otra función o cargo y que tengan una compensación asegurada por sus servicios, se procura que los consejeros tengan dedicación exclusiva y plena para cumplir la importante responsabilidad.

Es razonable esperar resultados favorables en el funcionamiento del Consejo con un esquema como el que se propone. Si los consejeros tienen dedicación exclusiva en sus cargos,



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

contarán con mayor tiempo para analizar los diversos asuntos sobre los que debe decidir el Consejo de la Magistratura. También es esperable que se reúnan mayor cantidad de veces por mes, tanto en plenario como en Comisiones.

Por ende, es factible esperar que el Consejo demuestre un funcionamiento más ágil, continuo y eficiente que el que ha tenido en los últimos años. Los hechos dan cuenta que actualmente es un órgano lento y burocrático, que no se reúne casi nunca, entre otras razones, porque su funcionamiento está condicionado a las coyunturas políticas.

Los consejeros tampoco tendrán la necesidad de compartir su tiempo con actividades propias o vinculadas a sus cargos originarios tal como ocurre actualmente, por ejemplo, con los legisladores que integran el Consejo y deben realizar campañas políticas. Como la designación depende de cada estamento, una vez nombrado en el cargo el representante no debe ocupar su tiempo más que en dedicarse plenamente a su función de consejero

Requisitos para ser miembro: también se propicia modificar el artículo 4° de la ley 24.937, modificado por ley 26.855, en cuanto a los requisitos para ser miembro del Consejo.

En primer término, se propone que para ser miembro del Consejo de la Magistratura se requieran las mismas condiciones exigidas para ser juez de primera instancia de la Nación, las que, según el artículo 6° del decreto 1285/58, son ser ciudadano argentino, abogado graduado en universidad nacional, tener cuatro años de ejercicio de la profesión y veinticinco años de edad. Actualmente, la ley 24.937, según la modificación introducida por la ley 26.855, requiere para ser consejero las condiciones exigidas para ser diputado de la Nación.

Nos parece necesario y coherente, que quienes integran un órgano que tiene a su cargo la selección de jueces, como mínimo, tengan calidades similares a la de los postulantes que van a evaluar y posteriormente elegir para una terna. En esta faceta de sus atribuciones, el Consejo realiza una actividad preponderantemente técnica, por lo que sus miembros deben ser aptos para desempeñarla. La valoración política de los candidatos, luego de elaborada la terna, corresponde al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo al tomar intervención en el procedimiento de nombramiento de jueces.

En lo que hace a la función de administración del Poder Judicial que corresponde al Consejo, el título de abogado y los años de ejercicio de la profesión también propenden a asegurar que los miembros sean personas que conozcan y entiendan el funcionamiento del poder del Estado que deben administrar. Los abogados son, sin dudas, los que en mejores condiciones se encuentran para ocupar ese espacio. Esto no excluye que los miembros del Consejo en el desempeño de su función cuenten con el auxilio de profesionales de otras disciplinas, como las ciencias de la administración, la economía, etc.

Por otro lado, también se propone en el proyecto eliminar la modificación incorporada por la ley 26.855, en cuanto prohíbe que sean miembros del Consejo "las personas que hubieran



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

desempeñado cargo o función pública jerárquica durante la última dictadura cívico-militar o respecto de quienes se verifiquen condiciones éticas opuestas al respeto por las instituciones democráticas y los derechos humanos". Esta exclusión está reñida con el artículo 18 de la Constitución Nacional, que establece el principio de inocencia, y por eso debe ser suprimida.

Nuestra postura encuentra asidero además, en la doctrina sentada por la Corte Suprema en el precedente "Bussi" (Fallos 330-3160), que se originó cuando la Cámara de Diputados impidió a un diputado electo asumir, acusándolo de haber ocupado cargos durante la dictadura militar. En uno de los considerandos, que mutatis mutandi bien podría aplicarse a la prohibición establecida actualmente en el artículo 4° de la ley 24.937, la Corte sostuvo que "los graves hechos que imputan al diputado electo deben ser motivo de un proceso judicial, porque todos los ciudadanos tienen la garantía del debido proceso. No hay una incapacidad de derecho para las personas que hayan tenido una actuación histórica determinada, ya que el impedimento deviene, necesariamente, de una condena judicial por un delito. Las consecuencias que se derivan del estado de inocencia no podrían ser obviadas mediante el recurso de sustituir los efectos de la condena penal, por apelaciones a las calidades morales del sujeto. Estas afirmaciones permiten afirmar que una interpretación correcta del art. 36 de la Constitución Nacional y de los tratados sobre derechos humanos, cuando establecen sanciones de carácter penal, se requiere el cumplimiento de un proceso judicial (...). Esta Corte ha sido clara respecto de la persecución de los autores de los delitos de lesa humanidad, pero es necesario reiterar que ello debe ser compatible con el debido proceso. Ningún ciudadano puede ser privado del derecho a ser sometido a proceso y a defenderse ante un juez imparcial".

No se niega que la ley pueda establecer exclusiones para el ejercicio de cargos públicos pero por tratarse de una prohibición al ejercicio de un derecho, la hipótesis debe ser razonable, concreta y debidamente fundada. En nuestra Constitución Nacional (artículos 18 y 19), el principio general es el de la libertad en el ejercicio de los derechos, y toda restricción o límite que imponga el Estado debe ser preciso y con el menor margen de discrecionalidad posible.

Una restricción con tanta generalidad haría llegar al absurdo de sostener que, por ejemplo, una directora de escuela pública designada durante el gobierno de facto, no puede ser miembro del Consejo de la Magistratura aunque reúna las calidades necesarias para ello.

Por lo demás, también es de advertir la extrema generalidad de la exclusión respecto de aquellas personas a las que "se verifiquen condiciones éticas opuestas al respeto por las instituciones democráticas y los derechos humanos". Una fórmula legal como la recién transcrita, deja un margen inimaginable de elección y valoración a la autoridad que tenga a su cargo la aplicación. Basta plantearse, entre otras dudas, bajo qué criterios se determinará



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

que las "condiciones éticas" de una persona son opuestas al respeto de las instituciones democráticas y los derechos humanos.

En este punto parece propicio volver a citar el caso "Bussi", en el cual la Corte al referirse al concepto de ética republicana (muy similar al de "condiciones éticas") bajo el que se pretendía vedar el ingreso de un diputado electo, sostuvo que "los que hoy se consideran satisfechos porque comparten el criterio de la mayoría, pueden ser afectados por esas decisiones cuando cambien las proporciones. La historia enseña que las mayorías pueden tener momentos en que se aparten del buen juicio y del equilibrio, y en tales casos una persona puede ser excluida porque su comportamiento es contrario a la ética republicana. Una idea confusa en manos de una mayoría podría dar lugar a que una persona sea rechazada porque es anarquista, otra porque es socialista, otra porque se opone a un gobierno dictatorial, otra por motivos religiosos o de género. Los riesgos futuros son demasiados y la sabiduría aconseja la abstención" (consid. 10 del voto de mayoría; en igual sentido, consid. 14 del voto del juez Zaffaroni).

No quedan dudas, entonces, que se debe suprimir toda habilitación legal que, careciendo de criterios precisos de valoración, dejen a la autoridad un margen fecundo para arbitrariedades.

Mayoría para decidir la apertura del procedimiento de remoción de jueces: se propone modificar el inciso 15, del artículo 7°, a fin de exigir la mayoría de dos tercios de los miembros presentes para decidir la apertura del procedimiento de remoción de jueces titulares, subrogantes y jubilados convocados de acuerdo a la ley 24.108.

Actualmente, y luego de la sanción de la ley 26.855, para ejercer esa atribución el Consejo sólo requiere de la mayoría absoluta del total de miembros. Con la modificación que se propicia, se vuelve al criterio originario de la ley 24.937 que exigía una mayoría de dos tercios.

La atribución de decidir la apertura del procedimiento de remoción de un juez, formular la acusación ante el Jurado de Enjuiciamiento o suspender a un magistrado, es una facultad de suma relevancia institucional, en tanto afecta directa o indirectamente el ejercicio de la delicada función de impartir justicia que realiza una autoridad de la Nación. Por ello, debe efectuarse con máxima prudencia y razonabilidad, a fin de evitar alterar sin fundamento el normal funcionamiento de uno de los poderes del Estado.

Si bien no es sencillo establecer una solución única, pensamos que la exigencia de contar con dos tercios de los miembros presentes del Consejo para ejercer dichas atribuciones, asegura el consenso suficiente para adoptar una decisión como la de la especie. No ocurre así con la regla de la mayoría absoluta que ahora se exige, la que puede dar lugar a que en



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

forma apresurada y sin la ponderación suficiente, se tomen medidas como acusar o suspender a un juez, que alteren sin argumentos serios su función, o afecten su decoro.

Del mismo modo, la mayoría de dos tercios que se postula evita que pocos estamentos, por sí solos, reúnan la cantidad de votos para ejercer las atribuciones del artículo 7°, inciso 15.

Al debatirse el proyecto que dio origen a la ley 24.937 -a cuya solución en este punto se propicia volver-, se dijo que "con las mayorías exigidas en la norma que vamos a votar no habrá preponderancia de sector corporativo alguno, que es justamente lo que el constituyente quiso hacer" (senador Villarroel, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 111ª reunión, 10/12/97, página 6599).

Por lo demás, con un Consejo de la Magistratura con catorce miembros que a su vez tengan dedicación exclusiva, es dable esperar que la mayoría de dos tercios no sea un obstáculo que trabe o paralice la necesidad de tomar decisiones como iniciar el procedimiento de remoción de un juez, acusarlo o suspenderlo, cuando existan los elementos suficientes para proceder en tal sentido.

- Quórum para sesionar y mayoría para adoptar decisiones: considerando la composición de catorce miembros del Consejo de la Magistratura que se propone, de manera consecuente también el proyecto modifica el artículo 9° de la ley 24.937, a fin de establecer que el quórum para sesionar sea de ocho (8) miembros. Por su parte, se mantiene la regla general de que para adoptar decisiones se exige la mayoría absoluta de los presentes.

Recordemos que en el caso "Rizzo" la Corte declaró la inconstitucionalidad de los artículos 2°, 4°, 18 y 30 de la ley 26.855 y, en consecuencia, también declaró la inaplicabilidad de las modificaciones introducidas por la ley 26.855 con relación al quórum previsto en el artículo 7°, al régimen de mayorías y a la composición de las comisiones del Consejo de la Magistratura. En esos puntos la Corte dispuso que mantuviera su vigencia el régimen anterior previsto en la ley 24.937 y sus modificatorias leyes 24.939 y 26.080.

Por ello, si actualmente la ley 26.080 establece un Consejo de la Magistratura compuesto por trece (13) miembros, y exige la presencia de siete (7) de ellos como quórum para sesionar, es coherente que en nuestra propuesta de un Consejo de catorce (14) miembros, el quórum para sesionar se alcance con ocho (8) integrantes.

Por tal razón, el proyecto adecúa el quórum para sesionar, a la cantidad de miembros del Consejo.

- Remoción de los miembros: el artículo 7°, inciso 18, de la ley 24.937, luego de las modificaciones introducidas por las leyes 26.080 y 26.855, establece un sistema diferenciado de remoción de los miembros del Consejo. Por las causales de mal desempeño o comisión de un delito, el plenario tiene la facultad de remover a los miembros representantes de los



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

jueces, abogados de la matrícula federal y del ámbito académico y científico de sus cargos, por el voto de las tres cuartas partes del total de los integrantes del cuerpo. En cambio, ante las mismas causales y con igual mayoría, el Consejo sólo puede recomendar la remoción de los representantes del Congreso y del Poder Ejecutivo, a cada una de las Cámaras o al presidente de la Nación, según corresponda.

En el proyecto se propicia modificar este aspecto, a fin de volver al sistema de remoción de miembros sin distinciones, como estaba previsto en la redacción originaria de la ley 24.937. Dos razones justifican la propuesta. En primer lugar, cualquier mecanismo que para la remoción de uno de sus miembros haga depender al Consejo de la Magistratura de la voluntad y complacencia del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo, implica colocar a ese órgano constitucional en una situación de subordinación a los otros dos departamentos de gobierno, afectando gravemente su independencia. Dicha independencia institucional y funcional del Consejo, deviene de su condición de órgano del Poder Judicial de la Nación. La facultad de excluir a un miembro ante el mal desempeño o la comisión de un delito, es una herramienta de autodefensa del buen funcionamiento que se le debe reconocer, como regla general, al propio órgano. Así lo reconoce la Constitución al Poder Legislativo (art. 66) y al Poder Ejecutivo (art. 99, inc. 7°).

Otra razón es que el artículo 114 de la Constitución no establece ninguna distinción entre los miembros del Consejo, más que su procedencia de distintos sectores, por lo tanto la ley no puede tratarlos de modo distinto. Una vez incorporados, esas personas son funcionarios del órgano, en igualdad de condiciones entre todos. Establecer un sistema agravado de remoción de los miembros procedentes de órganos políticos (o cualquier otro estamento) implica colocarlos en una situación de privilegio y mayor estabilidad, frente a los demás que pueden ser excluidos por un mecanismo más simple.

Por lo demás, no se advierte justificación alguna para tratar de manera distinta a los representantes del Poder Legislativo y Ejecutivo. En el caso del Congreso, aún en el supuesto de que la representación la ejerzan los propios diputados o senadores, cuando son nombrados para integrar el Consejo de la Magistratura se convierten en consejeros, y en esa calidad actúan y ejercen sus funciones.

Finalmente, las mismas razones nos persuaden para proponer análoga reforma en cuanto a la remoción de los miembros del Jurado de Enjuiciamiento, para lo cual se proyecta modificar el artículo 24 de la ley 24.937.

En conclusión, se propone que el Consejo de la Magistratura, en caso de ser necesario, remueva mediante el mismo procedimiento a todos sus miembros, sin distinciones, así como a los del Jurado de Enjuiciamiento.

- Presidencia: en cuanto a la presidencia del Consejo, se propone modificar el artículo 10 de



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

la ley 24.937, a fin de que ese cargo sea ejercido por el representante de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. De esa manera, se vuelve al criterio originario de la citada ley, con la diferencia de que en nuestro proyecto la presidencia no la ejerce el presidente de la Corte, sino un representante de ese tribunal.

Ya dijimos que la Corte tiene que tener representación en el Consejo, porque el artículo 114 de la Constitución se refiere a jueces de todas las instancias. Ahora bien, el Consejo es un órgano del Poder Judicial de la Nación, y la cabeza o máxima autoridad de ese poder sigue siendo la Corte Suprema. Por el principio de unidad de acción, es menester procurar mecanismos que aseguren una línea coherente y uniforme de conducción entre el titular del Poder Judicial, es decir la Corte Suprema, y el órgano que lo integra y tiene a cargo la selección de jueces y la administración de dicho poder, esto es el Consejo de la Magistratura.

Por lo demás, el Consejo de la Magistratura en la Constitución argentina es un órgano auxiliar del Poder Judicial, y no le corresponde su gobierno, como en el esquema constitucional de los países europeos. Bien es sabido que la interpretación de figuras jurídicas extranjeras incorporadas a nuestro ordenamiento jurídico, debe hacerse con las adaptaciones pertinentes, y es por ello que en nuestra Constitución Nacional, aún después de la reforma de 1994 y la incorporación del Consejo de la Magistratura, la Corte Suprema sigue siendo la máxima autoridad del Poder Judicial de la Nación, tanto en lo jurisdiccional como en lo institucional. Por ello resulta coherente que la presidencia del Consejo corresponda a la Corte Suprema.

No es ocioso recordar que al debatirse el proyecto que luego dio origen a la ley 24.937, en la cual la presidencia del Consejo correspondía al presidente de la Corte Suprema, el senador Jorge Yoma, miembro informante del dictamen de mayoría, explicaba que la finalidad era garantizar que el Consejo "sirva como una rueda de auxilio a la Justicia y que no se transforme en un cuarto poder del Estado que ponga en riesgo el equilibrio de los poderes dispuesto por la Constitución Nacional" (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 2ª reunión, 6/03/97, página 619)

En otro momento del debate, el mismo senador Yoma expresó que "respecto de la propuesta de que el presidente de la Corte no sea el presidente del Consejo de la Magistratura creemos que constituiría un alto riesgo institucional porque quebraría el equilibrio de poderes. Por eso el presidente de la Corte preside el Consejo de la Magistratura, ya que la Corte sigue siendo la cabeza del Poder Judicial en el sistema institucional argentino" (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 2ª reunión, 6/03/97, página 676)

Por su parte, y por las mismas razones que para el resto de los miembros, también pensamos que la presidencia del Consejo de la Magistratura debe ser ejercida por un representante de la Corte Suprema y no por el presidente de ese tribunal, ni por ninguno de sus integrantes.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

El presidente de la Corte tiene un enorme cúmulo de tareas que tornan inconveniente sumarle las otras tantas que genera la presidencia de un órgano con funciones tan importantes como el Consejo de la Magistratura. No es ocioso recordar que al tiempo que el presidente de la Corte debe destinar para analizar y tomar postura en las miles de causas que tramita ante el máximo tribunal anualmente, se agregan las funciones protocolares e institucionales que surge de su rol de representante de ese órgano, y del Poder Judicial.

Por ello se propicia que la presidencia sea ejercida por una persona elegida por la Corte Suprema para representarlo. Ese funcionario actuará siguiendo las instrucciones que le imparta el tribunal.

No está de más recordar que una propuesta similar se planteó en el debate de la ley 24.937. Fue planteada por senador Aguirre Larani, del bloque Liberal de Corrientes, quien planteaba que la Corte Suprema integre el Consejo por medio de un representante, y no a través de su propio presidente. Fundamentaba que "el presidente de la Corte Suprema está recargado de tareas, y no solamente a las que corresponden a su propia función judicial, pues incluso pesan sobre sus hombros múltiples trabajos o labores de índole protocolar que le van a quitar el tiempo y la serenidad suficientes que debe tener en esta función tan compleja del representante de la Corte Suprema dentro del Consejo de la Magistratura" (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 2° reunión, 6/03/97, página 642).

En resumen, considero que la presidencia del Consejo de la Magistratura debe corresponder a la Corte Suprema de Justicia, para que la ejerza a través de quien la represente en el primero.

### V. Conclusiones

El Congreso de la Nación se encuentra en deuda con la Constitución y con la sociedad. Por un lado, porque la ley 24.937, con las modificaciones incorporadas por las leyes 24.939 y 26.080, establece un régimen orgánico del Consejo de la Magistratura de dudosa constitucionalidad. Por el otro, porque luego del caso "Rizzo", la ley 26.855 fue declarada inaplicable, pero sigue vigente, lo cual genera un enorme estado de incertidumbre a los operadores jurídicos.

En ese estado de cosas, este Poder Legislativo debe proveer al Poder Judicial y a la sociedad en general, de leyes que propendan al funcionamiento eficiente de las instituciones y aseguren la administración de justicia.

Es cierto que sólo con leyes no se modifican las realidades, pues sin personas virtuosas y honestas que las apliquen no son más que meras declaraciones de buena voluntad. Pero los hechos demuestran que el deber, en este momento, lo tiene el Congreso, y por esa razón se propicia el presente proyecto de ley, cuya aprobación se solicita.