



## EXPOSICION DE MOTIVOS

### 1. Lineamientos generales:

1.1. El Consejo de la Magistratura es una institución de tradición europea introducida en nuestra Constitución por la reforma de 1994.

1.2. La razón fundamental de su creación fue el fracaso del sistema de nombramiento y remoción de jueces de nuestra Constitución histórica tomada de su modelo norteamericano.

1.3. El fracaso del sistema en nuestro país se debió a que desde que comenzó la inestabilidad política con posterioridad a 1930, tanto el **nombramiento** (en manos del presidente con acuerdo del Senado) como la **remoción**, (acusación de la Cámara de Diputados y decisión del Senado mediante el Juicio Político), se vieron influenciados por motivaciones político partidarias, muchas veces producto de negociaciones que trajeron como consecuencia nombramientos políticos que no tenían en cuenta las condiciones de los candidatos o remociones y rechazo de acusaciones también producto de concesiones entre los distintos bloques partidarios. Todo ello contribuyó a la inestabilidad y al desprestigio del Poder Judicial.

1.4. Frente a esta realidad el objetivo buscado en el acuerdo de Olivos (pacto que dio origen al proceso constituyente) según surge de las actas de la Convención Constituyente, era despolitizar el nombramiento y remoción de los jueces encargándose en sus etapas fundamentales a un órgano independiente y técnico que buscara la selección de magistrados idóneos y la remoción por procedimientos que aseguren la objetividad y descarten motivaciones político partidarias que pudieran afectar la independencia de la Justicia.



1.5. Esta idea ha sido expuesta con claridad por uno de los constitucionalistas que trabajó directamente en la inclusión del Consejo de la Magistratura en la reforma del Consejo de la Magistratura, Alberto M. García Lema, quien textualmente dijo: *“La idea del Consejo de la Magistratura fue asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación del servicio de justicia, como lo expresa el artículo 114 de la Constitución reformada. Para ello se lo diseñó con una integración equilibrada “entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal” y personalidades del ámbito académico.*

*La palabra “representación” de los órganos políticos fue incluida con un sentido técnico, compatible con un Consejo incorporado al Poder Judicial de la Nación. Por aplicación de la doctrina de la división de poderes, que inspira tanto a la Constitución de 1853 como a su reforma de 1994, no se concibe que miembros en ejercicio de otro poder del Estado puedan serlo, a su vez, del Poder Judicial.” (“Un Propuesta Conciliatoria”, La Nación 6 de enero de 2006)*

Esta autorizada opinión, claramente define la naturaleza del organismo que nos ocupa. El Consejo de la Magistratura atento sus atribuciones, es un organismo técnico que participa en la selección de los magistrados (porque interviene solo en la elaboración de la terna a elevar al poder Ejecutivo quien tiene libertad en designar uno de los tres candidatos y el proceso se complementa con el acuerdo del Senado), en su destitución y en la administración del Poder Judicial. En definitiva NO ES UN ORGANO POLÍTICO. Quienes lo integran por los tres estamentos deben tener claro que su función es técnica porque el control político de los otros dos poderes sobre el Judicial - dentro del esquema de "frenos y contrapesos" de nuestra Constitución- lo realizan el Poder Ejecutivo en la elección dentro de la terna y el Senado al tratar el acuerdo.



Había además dos inquietudes que intentaron preverse en la reforma: a) Que la designación y remoción de jueces y abogados no estuviera exclusivamente en manos de la corporación profesional; b) Procurar que los Jueces se ocupen de sus tareas jurisdiccionales substrayéndoles las de índole administrativa o de gerenciamiento del sistema que fueron delegadas al Consejo de la Magistratura.

Ello surge de lo expuesto por el miembro informante de esta reforma en la Convención Constituyente Enrique Paixao quien resumió la intención de la propuesta en estos términos *"se ha procurado un modelo de equilibrio que garantice la transparencia en el cumplimiento de estas finalidades y el pluralismo en la integración del órgano pero que simultáneamente no convierta al Poder Judicial de la Nación en un sistema autogestionario en el que los jueces -cuya misión es la de decidir casos concretos- puedan llegar a transformarse en la fuente de provisión de nuevos jueces. De tal manera, se ha buscado un modelo intermedio en que 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"* (Obra de la Convención..., Tomo V, pág. 4888)

1.6. Sobre la base de éstas ideas se redactaron los artículos 114 y 115 de la CN, donde se previó: a) Una composición plural del Consejo de la Magistratura y del Jurado de Enjuiciamiento, estableciendo como principio para el primero el **equilibrio** entre los tres estamentos que mayoritariamente lo compondrían; representantes de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces y de los abogados; b) la asignación de facultades de administración del Poder Judicial, aunque con una técnica deficiente ya que, al definirla se



mezclan algunas que pueden considerarse de gobierno mas que de administración.

1.7. Es importante considerar el sentido de la palabra "equilibrio" incluida en la Constitución. De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, la palabra "equilibrio" tiene las siguientes acepciones: 1. Estado de un cuerpo cuando encontradas fuerzas que obran en él se compensan destruyéndose mutuamente. //2. Peso que es igual a otro peso y lo contrarresta. // 3. fig. Contrapeso, contrarresto, armonía entre cosas diversas // 4. fig. Ecuanimidad, medida, sensatez en los actos y juicios. // 5. pl. fig. Actos de contemporización, prudencia o astucia, encaminados a sostener una situación, actitud, opinión, etcétera, insegura o dificultosa.

Descartadas la 4ª y 5ª acepción, las que claramente resultan inaplicables al supuesto que nos ocupa, advertimos que las otras tres hacen referencia a fuerzas contrapuestas cuyo impulso se anula mutuamente, de manera que ninguna de ellas puede prevalecer sobre la otra. Es una verdad de Perogrullo que entre una fuerza que se imponga sobre otra no existe equilibrio.

Lo dicho es plenamente aplicable al caso examinado, en donde el significado de las palabras no varía, ya que las mismas no están utilizadas en sentido técnico alguno, que difiera del significado común que ellas tienen. Pero aún si se pretendiera afirmar lo contrario, debe tenerse en cuenta que la noción de equilibrio no es algo novedoso en nuestro sistema constitucional, toda vez que es la piedra angular sobre la que se basa la separación de poderes. El nuestro es un sistema de separación y equilibrio de los poderes y esa noción de equilibrio nos remonta a la conocida frase de Montesquieu de que *le pouvoir arret le pouvoir* (el poder detiene al poder), la que ilustra perfectamente el sentido constitucional de la noción de equilibrio: las fuerzas en pugna se contrarrestan mutuamente, logrando que ninguna pueda imponerse a la otra.



Este es el sentido claro de la norma constitucional que regula la integración del Consejo de la Magistratura. Cuando el artículo 114 exige que se procure el equilibrio entre los representantes de los distintos sectores que menciona, pretende que se establezca una relación entre ellos en la cual ninguno pueda adoptar o bloquear decisiones por sí solo, sino que deba para ello contar con el respaldo de algunos de los otros sectores. Así lo entendieron también los miembros de la Comisión de Redacción de la Convención Constituyente: "la Constitución ha prescripto que la configuración del órgano esté signada por el equilibrio. Con ello ha establecido que la composición numérica debe garantizar que los poderes políticos no tengan en él una hegemonía que menoscabe la transparencia en el cumplimiento de las funciones -muchas y muy importantes- que le asigna, y ha de asegurar el pluralismo en su integración. Esa composición, a su vez, no puede tener características tales que resulte generado un sistema de cooptación en el nombramiento de los jueces, o que quede transformado el sistema judicial en autogestionario, con olvido de que la función de los jueces es, primordialmente, la de decidir casos contenciosos" (La Reforma de la Constitución explicada por los miembros de la Comisión de Redacción, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1994, pág. 415).

Esta es la posición unánime de la más autorizada doctrina constitucional argentina. Bidart Campos sostuvo que "la mención del equilibrio entre tales representaciones es muy importante, porque -por ejemplo- quedaría roto si por la cantidad de miembros de los órganos políticos de origen popular quedara a merced de ellos una predominancia que neutralizara la representación de los jueces y de los abogados que, de algún modo, son pares del candidato por la índole de sus funciones profesionales" (Tratado de Derecho Constitucional Argentino, Ediar, Buenos Aires, 1995, Tomo VI, pág. 493).

Algunos autores llegan incluso a sostener que los representantes de los jueces deberían tener mayoría en el Consejo y que los restantes sectores deberían ejercer una suerte de control sobre esa mayoría (Dromi y Menem, La



Constitución Reformada, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994, pág. 375; Bielsa, citado por Bidart Campos, op. cit., pág. 493, nota 1).

Repárese asimismo que la Constitución engloba dentro de un mismo grupo (órganos políticos resultantes de la elección popular) al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo. Resulta claro que la Constitución pretende que el equilibrio exista entre los representantes de los órganos políticos (tomados en conjunto), los representantes de los jueces y los representantes de los abogados. Esta cuestión, que podría parecer meramente semántica, es de fundamental importancia para la correcta interpretación del mandato constitucional. Ninguno de los tres grupos mencionados puede ser desagregado o separado a los efectos de determinar si existe o no equilibrio en su representación ante el Consejo de la Magistratura. Así, por ejemplo, no sería válido constitucionalmente establecer distintas representaciones para los jueces de diferentes instancias, como tampoco lo es que el equilibrio se pretenda establecer entre representantes de la Cámara de Diputados, del Senado y del Poder Ejecutivo, tomados separadamente, con los restantes sectores.

Debe tenerse en cuenta que el equilibrio entre los tres estamentos mencionados en el art. 114 de la Constitución Nacional no tiene por objeto organizar el sistema de mutuo control entre los tres poderes clásicos de nuestra organización institucional. Dicho mutuo control, propio del sistema denominado de "frenos y contrapesos", está dado por la facultad del Poder Ejecutivo de designar los jueces, aún dentro de la terna propuesta por el Consejo de la Magistratura. Por su parte, el Poder Legislativo ejerce su control mediante el acuerdo del Senado (art. 99, inc. 4º de la Constitución Nacional).

Por lo tanto, el Consejo de la Magistratura es un órgano con funciones técnicas orientadas a la selección de magistrados, a su remoción y a la administración del Poder Judicial. El componente político incluido en él en manera alguna desvirtúa esa función técnica y esa es la razón del equilibrio con los otros estamentos. Es por eso que cualquier alteración del mencionado equilibrio



desvirtúa la función del Consejo de la Magistratura y el sistema de selección y remoción de magistrados que, según hemos visto, la reforma de 1994 pretendió extraerlo de la influencia de la política partidaria y de esta manera corregir las anomalías del sistema anterior.

En cuanto a la integración del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, si bien la Constitución no indica que deba existir equilibrio, dicha diferencia con lo normado respecto del Consejo de la Magistratura no debe ser entendida como que el artículo 115 autorice que los órganos políticos puedan tener preponderancia en él. Ello implicaría sostener que la reforma nada ha modificado y que ha sido solamente una alteración cosmética, ya que en nada habría influido en el anterior esquema en el cual los órganos políticos eran quienes decidían acerca de la remoción de un magistrado. Por el contrario, la falta de exigencia del equilibrio sólo puede ser interpretada en el sentido de que aquí el constituyente no tenía los mismos reparos en cuanto a que la remoción pudiera estar dominada por los mismos jueces, a diferencia de lo que ocurre con el Consejo de la Magistratura. (párrafos de la demanda de inconstitucionalidad presentada por el CACBA).

1.8. La Ley 24.937 que reglamentó los arts 114 y 115 tenía defectos y no respetó estrictamente el equilibrio predicado en la CN otorgándole una leve primacía al sector político. Tampoco fue clara en lo referente a la distinción entre Gobierno y Administración del Poder Judicial aunque, sin decirlo, al darle a la Corte Suprema de Justicia la Presidencia del Consejo optó por reconocer que ésta es la cabeza del Poder Judicial y que ejerce su gobierno. La forma poco explícita en que lo estableció dio lugar a innumerables conflictos de Poder.

1.9. En el año 2005 había conciencia que el Consejo debería reformarse. En cuanto al Jurado de Enjuiciamiento se consideraba que había funcionado en forma aceptable aunque se escuchaban críticas respecto a su estructura y



algunos sectores consideraban conveniente establecer un órgano ad-hoc que se constituyera en cada caso.

1.10. La Ley 26.080 surgida por iniciativa de la Senadora Kichner y sin una discusión pública profunda –como debió ocurrir dada su trascendencia- en lugar de solucionar los problemas que ya tenía la 24.937 los agravó, rompiendo el equilibrio prescripto en la norma Constitucional, mediante una participación mayoritaria del sector político y una proporción que le permite, en los hechos, dominar el nombramiento y la remoción de los Jueces. A su vez dentro del estamento político esta ley le otorga al oficialismo una representación que le permite ejercer un virtual poder de veto en las decisiones de designación o remoción de Jueces. A su vez, desdibuja el papel de la Corte Suprema de Justicia de la Nación al quitar su participación en el Cuerpo y sacarle la presidencia del mismo.

1.11. En definitiva, el Consejo de la Magistratura, tal como está integrado se convierte en una amenaza a la independencia del Poder Judicial, entendida ésta en el sentido de nuestra Constitución Nacional, tributaria de la de Estado Unidos de Norteamérica, donde la Justicia es un Poder del Estado con facultades para declarar la inconstitucionalidad de los actos de los otros dos poderes del Estado.

## **2. Principios básicos de la reforma propuesta:**

**2.1. Restituir el equilibrio entre los tres estamentos (art.2), mediante:**

2.1.1. Otorgar a cada estamento el número de representantes que le permita una integración plural en funciones y tendencias políticas, pero sin que pueda cada uno de ellos por sí solos: a) formar quórum; b) tener mayoría absoluta.

2.1.2. Evitar que dentro del estamento político, los representantes del oficialismo (Poder Ejecutivo y mayoría de los legisladores), en su conjunto,



obtengan un virtual "poder de veto" para las decisiones referidas a nombramiento y acusación de magistrados.

2.1.3. Conforme a los puntos expuestos se considera que no es necesario darle primacía a la mayoría en el Congreso dentro del Consejo de la Magistratura. Teniendo en cuenta que, por mandato constitucional, todos los órganos emanados de la elección popular deben estar representados, habrá un representante del Poder Ejecutivo que equilibrará el origen partidario de la representación política.

2.1.4. Tampoco se considera necesario que en el Plenario del Consejo de la Magistratura existan representantes de ambas Cámaras. En esta línea se propone integrar el Plenario con integrantes de la Cámara de Diputados, reservando los representantes del Senado para el jurado de enjuiciamiento.

**2.2. Reafirmar el principio que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ejerce el gobierno del Poder Judicial y que las atribuciones del Consejo de la Magistratura en relación a la gestión son exclusivamente administrativas conforme así lo establece la Constitución Nacional,** mediante:

2.2.1. Establecer la participación de la Corte Suprema de Justicia en el Plenario del Consejo otorgándole su presidencia (art.2 inc.1 y art. 11).

2.2.2. Regular recursos de revisión de las decisiones del Consejo en materia de Administración, estableciendo a la Corte Suprema de Justicia de la Nación como Tribunal de revisión excluyendo las decisiones que son propias del órgano como son la formación de las ternas y la acusación (art. 10).

**2.3. Constituir las Comisiones internas con un número reducido de tres miembros para darle mayor agilidad a su trabajo, integrándolas con representantes de los estamentos según la materia de cada una:**



2.3.1. En materia de Selección de magistrados, la Comisión quedaría integrada por un Juez, un abogado y el representante académico atento que se da un papel especial al aspecto de la formación mediante el rediseño de la Escuela Judicial y se busca que la elaboración de cursos, concursos de antecedentes y oposiciones cuente con una opinión equilibrada entre los operadores de la Justicia (jueces y abogados) mas orientada a la práctica y el punto de vista académico y científico (art 13, inc 1).

2.3.2. En materia de Disciplina y acusación la Comisión estará integrada por un Juez, un abogado y un diputado, pretende llevar la opinión preponderante de los operadores de la Justicia integrada por un miembro del estamento político (art. 13 inc 2).

2.3.3. En materia de administración y financiera la Comisión estará integrada por el Presidente del Consejo (un miembro de la Corte Suprema de Justicia), el representante del Poder Ejecutivo y el diputado que represente el sector o partido político diverso al del Poder Ejecutivo busca que el asesoramiento presupuestario y las propuestas sobre utilización de los recursos pueda ser tratado por los representantes de los tres poderes del Estado y que, a su vez, los miembros del estamento político pertenezcan a distintos partidos. De esta forma los tres poderes involucrados en la elaboración y aprobación del presupuesto del Poder Judicial. Esta comisión tendrá como misión supervisar la Oficina de Administración y financiera del Poder Judicial cuyo director será elegido por el Plenario que llevará adelante las funciones ejecutivas de administración del presupuesto del Poder Judicial (art. 13 inc. 3)

2.3.4. Finalmente, la Comisión de reglamentación que se ocupará de Asesorar al Plenario en materia de reglamentos para la mejor administración del servicio de Justicia se la integra con representantes de los estamentos involucrados en la tarea judicial (Jueces y abogados) y un diputado (art. 13, inc 4).



#### **2.4. Rediseño de la Escuela Judicial:**

2.4.1. Una de las novedades esenciales del proyecto es el rediseño de la Escuela Judicial, prevista en las leyes anteriores pero que no pasó de ser un organismo destinado a crear cursos cortos voluntarios.

2.4.2. En el proyecto se pretende crear un instituto de alta jerarquía dotándolo de recursos suficientes para ello, provenientes de la tasa de Justicia. La asignación de un porcentaje de la Tasa de Justicia responde al concepto tributario de este instituto cual es la retribución del servicio. De esta forma el litigante, mediante el pago de la tasa, contribuye a la formación de quienes lo juzgarán (art. 31 y 38).

2.4.3. Se establece un curso inicial con una extensión aproximada de dos años para poder aspirar al cargo de Juez de primera instancia el cual, si bien no es obligatorio, tiene una incidencia fundamental en la selección al valorarse la nota obtenida en un tercio de los puntos totales compartiendo en partes iguales la valoración de los antecedentes y el puntaje obtenido en el concurso de oposición. Este curso está inspirado en experiencias extranjeras como la de Francia, España Japón, etc. y tiene sus antecedentes nacionales en otras instituciones como las Fuerzas Armadas donde los oficiales que pretenden tener mayores méritos para sus ascensos realizan cursos en las Escuelas Superiores. Parecida solución rige en el Servicio Diplomático donde existe un instituto de concurrencia obligatoria para quienes aspiran a ingresar a la carrera (arts. 31, 32 y 33).

2.4.4. El funcionamiento del curso permitirá tener una base de egresados calificados por sus notas que no sólo accederán a los concursos sino que pueden ser candidatos a cubrir vacancias temporarias mediante un sistema de acuerdo senatorial especial a fin de cumplir con las prescripciones de la Constitución y con los precedentes de nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación (art.34).



2.4.5. A su vez, la Escuela Judicial organizará cursos voluntarios de perfeccionamiento y de educación continuá, que serán valorados como antecedentes para los candidatos a Jueces de Cámara. Se ocupará también de la formación especializada de empleados (art. 32).

**2.5. Establecer un régimen de mayorías en las decisiones del plenario que busca evitar el bloqueo que pueda originarse en exigencias especiales de quórum pero que, a la vez, prescriba mayorías especiales tomadas sobre la totalidad de los miembros del Consejo para la aprobación de ternas y la decisión de impulsar la acusación de Jueces (arts.7, incs 7 y 10 y art. 9).** Este sistema podría mejorarse ideando mecanismos mixtos en donde se requiera mayoría de estamentos, lo cual nos hemos abstenido de proponer dada su complejidad pero que podrían analizarse con más detenimiento si se pretende mejorar este proyecto.

**2.6. Establecer los mismos principios de equilibrio que rigen para el Consejo en el jurado de enjuiciamiento asegurando que ningún estamento, por sí solo pueda formar dos tercios de votos.**

2.6.1. La representación del estamento de los órganos provenientes de la elección popular se integra con Senadores, atento que éste representa a las provincias y, siguiendo el sistema de la solución de nuestra Constitución histórica (hoy aplicable en el juicio político a los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación) es el órgano más adecuado para juzgar la conducta de los Jueces Federales (art.41, inc 2).

2.6.2. En cuanto a la opción por un cuerpo estable o constituido ad-hoc para cada caso, si bien se opta por la constitución de un Tribunal ad-hoc para cada caso, se establece un sistema de selección del panel del cual saldrá la constitución de cada "jury de enjuiciamiento" y se prevé la creación de una secretaría permanente (arts 40, 41 y 44).