

D. ALBERTO DALLA VIA

Director de la Maestría en Magistratura y Profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Buenos Aires. Miembro de la Cámara Nacional Argentina.

CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

I.- ESTRUCTURACIÓN ORGÁNICA DEL GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL; ANÁLISIS COMPARADO:

- a) Autogobierno y heterogobierno judicial.**
- b) Composición y sistema de nombramiento de los órganos de gobierno del Poder Judicial.**
- c) Órganos de gobierno del Poder Judicial de ámbito estatal o de ámbito territorial subestatal.**

Introducción

En el derecho federal argentino, el Consejo de la Magistratura fue introducido por la reforma constitucional realizada en el año 1994, a través del art. 114 de la Constitución Nacional, el cual, se encuentra ubicado en la segunda parte de la misma, dentro del Título I (Autoridades de la Nación), sección 3ª (Del Poder Judicial)¹.

Una aspecto a destacar es que en el mencionado precepto constitucional se plasmó un diseño básico del instituto, dejando delegada la regulación de la organización y funcionamiento del mismo a una ley especial del Congreso, para cuya sanción se exige una mayoría calificada: “mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara” (art. 114, párr.1º, C.N.).

Fue así, que hacia fines del año 1997, en cumplimiento del mandato constitucional y luego de extensas deliberaciones, el Congreso de la Nación sanciona la ley 24.937, del 10/12/1997 (modificada por ley correctiva N° 24.939, del 18/12/97)², regulatoria del Consejo de la Magistratura y del Jurado de Enjuiciamiento. Esta reglamentación, tuvo unas pequeñas reformas parciales en los años 2000 y 2004 que no alteraron su espíritu, hasta el año 2006, cuando se sanciona la ley 26.080³, la cual, introduce varios y sustantivos

¹ **Artículo 114.-** El Consejo de la Magistratura, regulado por una ley especial sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, tendrá a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial.

El Consejo será integrado periódicamente de modo que se procure el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal. Será integrado, asimismo, por otras personas del ámbito académico y científico, en el número y la forma que indique la ley.

Serán sus atribuciones:

1. Seleccionar mediante concursos públicos los postulantes a las magistraturas inferiores.
2. Emitir propuestas en ternas vinculantes, para el nombramiento de los magistrados de los tribunales inferiores.
3. Administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia.
4. Ejercer facultades disciplinarias sobre magistrados.
5. Decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, en su caso ordenar la suspensión, y formular la acusación correspondiente.
6. Dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos que sean necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia.

² Leyes 24.937 y 24.939 (Boletín Oficial 06/01/1998). T.O. Decreto 816/1999.

³ Ley 26.080 (Boletín Oficial 27/02/2006)

cambios, siendo el más relevante aquél vinculado con la composición del Consejo, aspecto éste del que nos ocuparemos a continuación.

Composición y sistema de nombramiento del Consejo de la Magistratura

Acerca de la composición de dicho organismo, la norma constitucional (art. 114 C.N.) se limitó a establecer pautas y criterios generales, al fijar como requisitos que “El Consejo será integrado periódicamente de modo que se procure el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular; de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal. Será integrado, asimismo, por otras personas del ámbito académico y científico, en el número y la forma que indique la ley” (Art. 114, pfo. 2°).

Bajo esos lineamientos, la estructura y organización del organismo quedó librado a la ley “especial” reglamentaria que debía dictar el Congreso, la que se debía ocupar de regular aspectos tales como la determinación del número de integrantes del flamante organismo, la fijación de un criterio de equilibrio en la representación de los distintos sectores que deben formar parte del mismo; los requisitos de elegibilidad de sus miembros y el modo en que debían ser elegidos y, si fuere del caso, removidos; la duración del mandato, etc.

Al respecto, se pueden observar dos etapas: la primera, que se inicia con la sanción, en el año 1997, de la mencionada ley 24.937 (modificada por ley 24.939) y, que finaliza con la sanción de la ley modificatoria N° 26.080, la que abre el paso a una segunda etapa que se extiende hasta la actualidad.

En la primer etapa, el Consejo debía estar integrado por veinte miembros y ser presidido por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, lo conformaba además, cuatro jueces del Poder Judicial de la Nación; ocho legisladores -cuatro diputados y cuatro senadores-, cuatro representantes de los abogados de la matrícula federal, un representante del Poder Ejecutivo y dos representantes del ámbito académico y científico. Como requisito general para integrar el organismo, se establecieron las mismas condiciones necesarias para ser electo juez de la Corte Suprema de la Nación⁴ y, la duración del cargo fue de cuatro años, pudiendo ser reelegidos por una vez de manera consecutiva, aunque aquellos consejeros que detentaban una representación institucional debían cesar en el cargo si las calidades funcionales por las que habían resultado seleccionados eran alteradas.

Con la sanción de la ley 26.080, se redujo el número de consejeros de 20 a 13, en consecuencia, el Consejo quedó integrado por 6 legisladores –elegidos a propuesta de los bloques parlamentarios de los partidos políticos, tres por cada Cámara, correspondiendo dos a la mayoría y uno a la por la minoría-; 3 jueces –elegidos por el sistema D’Hont y, garantizándose la representación igualitaria de los magistrados de Cámara y de primera instancia y la presencia de jueces con competencia federal en el interior de la República-; 2 abogados de la matrícula federal, designados por el voto directo de los profesionales que posean esa matrícula; 1 representante del Poder Ejecutivo y, 1 representante del ámbito académico y científico, elegido por el Consejo Interuniversitario Nacional entre profesores regulares de cátedra universitaria de facultades de derecho nacionales.

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

Por otra parte, para integrar el organismo, se mantuvieron los requisitos de contar con las condiciones exigidas para ser miembro del máximo Tribunal Judicial. Además, se ratificó la duración en el cargo de cuatro años, pero la reelección pasó a ser admitida con intervalo de un período.

⁴ Para ser miembro de la Corte Suprema, se exige: ser abogado de la Nación con ocho años de ejercicio y tener las calidades requeridas para ser senador (edad mínima de treinta años; ser ciudadano argentino; contar con seis años de antigüedad en la ciudadanía y disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes o de una entrada equivalente (cfe. Arts 111 y 55 C.N.)

Además de la disminución del número de integrantes del Consejo, otro cambio relevante que trajo la nueva ley, fue que se eliminó la previsión de que el mismo debía estar presidido por el Presidente de la Corte Suprema (eliminando así, la representación de dicho tribunal en el mismo); la elección en ese cargo, pasó a recaer a favor de alguno de sus consejeros designado por mayoría absoluta del total de sus miembros, con una duración en sus funciones de un año y, con la posibilidad de ser reelegido con intervalo de un período.

Acerca del funcionamiento del organismo, la ley 26.080 establece que el Consejo de la Magistratura actuará en sesiones plenarias, con un quórum de siete integrantes y adopta sus decisiones por mayoría absoluta de sus miembros presentes, salvo cuando por ley se requieran mayorías especiales. Dispone asimismo, que actuará también por la actividad de sus comisiones y, por medio de una Secretaría del Consejo, de una Oficina de Administración Financiera y de los organismos auxiliares cuya creación disponga. En cuanto a las comisiones, se prevé el funcionamiento de cuatro comisiones, a saber: de Selección de Magistrados y Escuela Judicial; de Disciplina y Acusación; de Administración y Financiera, y de Reglamentación.

II.- FUNCIONES DEL ÓRGANO DE GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL (I)

a) Funciones organizativas del orden interno.

b) Funciones *ad intra* del Poder Judicial

- **Potestades normativas y organizativas con respecto al Poder Judicial y la jurisdicción**
- **La gestión del “estatuto judicial”: competencias en materia de nombramientos judiciales, disciplinarios y de inspección.**

La Constitución Nacional, a través del art. 114, asigna al Consejo de la Magistratura dos funciones fundamentales: selección de magistrados judiciales y la administración del Poder Judicial. Para el cumplimiento de las mismas, lo faculta para intervenir tanto en el procedimiento de selección –mediante concursos públicos- de magistrados de los tribunales inferiores, como en el de la remoción de los mismos; ejercer facultades disciplinarias; administrar el presupuesto que por ley se le asigna al Poder Judicial y dictar reglamentos para la actividad.

A través de la vía reglamentaria, el legislador se ha encargado de desarrollar el precepto constitucional, en tal sentido, el art. 7° de la ley N° 24.937 establece las atribuciones que tiene el organismo actuando en sesiones plenarias; algunas de las cuales veremos a continuación.

Intervención del Consejo de la Magistratura en el proceso de designación de magistrados

Acerca de la designación de magistrados, la carta constitucional, con anterioridad a la reforma, seguía un sistema político único para la designación de los jueces, cualquiera fuese su categoría, cual es, la propuesta del presidente de la Nación y la necesidad de contar con “acuerdo” del Senado antes de dictarse el decreto de designación respectivo.

La reforma constitucional de 1994, mantuvo ese sistema de designación política para los ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en tanto que para el resto de los magistrados inferiores estableció el requisito de un concurso público ante el Consejo de la Magistratura, creado, como vimos, por la propia reforma (art. 114, inc. 1°; CN). Dichos concursos consisten en una evaluación de antecedentes y una oposición que generalmente trata acerca de la resolución de casos judiciales hipotéticos vinculados con el fuero al que se intenta acceder.

Una vez realizada la evaluación de antecedentes, de producida la prueba de oposición, que tuviera lugar el procedimiento de impugnaciones y que interviniera la Comisión de Selección con su dictamen, el pleno del Consejo eleva una terna al Poder Ejecutivo quien puede elegir a cualquiera de los allí incluidos, de manera discrecional, sin

estar obligado a respetar el orden de mérito resultante del concurso. Luego de que el presidente selecciona a uno de los candidatos de la terna, eleva el “pliego” para su consideración por la Comisión de Acuerdos del Honorable Senado de la Nación, el cual, podrá ser rechazado o aceptado.

Intervención del Consejo en el proceso de remoción de los magistrados

Hasta la reforma constitucional de 1994, todos los jueces nacionales eran susceptibles de ser removidos por juicio político a cargo del Congreso de la Nación en sus dos etapas: acusación y juicio propiamente dicho.

Con la modificación constitucional, se implementó un cambio a dicho sistema a partir de la creación de un Jurado o *Jury* de Enjuiciamiento (art. 115 C.N.); el mismo, consiste en un tribunal –integrado por legisladores, magistrados y abogados de la matrícula federal- especialmente constituido para juzgar solamente la conducta de los magistrados de los tribunales inferiores, y en su caso, destituirlos. La remoción de los ministros de la Corte, en tanto continúa rigiéndose con el viejo sistema, en el que, como vimos, interviene el Congreso de la Nación.

En cuanto al proceso creado en 1994 por el constituyente, si bien el Consejo de la Magistratura no tiene facultades de remoción de magistrados, cumple un rol fundamental, toda vez que según lo prescribe el art. 114, inc. 5° de la Ley Fundamental, es el órgano competente para decidir la apertura del procedimiento de remoción mediante la formulación de la acusación correspondiente ante el Jurado de Enjuiciamiento; además, puede ordenar la suspensión del magistrado objeto de la acusación.

La acusación, deberá estar fundada en algunas de las causales que habilitan el juicio político y que se encuentran previstas en el art. 53 de la C.N. (art. 115 C.N.).

Facultades disciplinarias

El art. 114 inc. 4° C.N. dispone que es atribución del Consejo de la Magistratura ejercer facultades disciplinarias sobre los magistrados inferiores de los tribunales federales. Este poder, no se extiende entonces por sobre los demás funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Nación, quienes siguen sujetos a la potestad disciplinaria de la Corte y demás tribunales inferiores.

La ley reglamentaria N° 24.937 establece las causales que constituyen faltas disciplinarias, para las cuales prevé sanciones de advertencia, apercibimiento y multa del hasta 30 % de los haberes judiciales. En ese sentido, son detalladas como faltas, entre otras, conductas tales como: cometer infracciones a las normas legales y reglamentarias vigentes en materia de incompatibilidades y prohibiciones a la magistratura judicial; falta a la consideración y el respeto debidos a otros magistrados; incumplimiento reiterado de las normas procesales y reglamentarias; actos ofensivos al decoro de la función judicial o que comprometan la dignidad del cargo y, falta o negligencia en el cumplimiento de sus deberes y obligaciones establecidas en el Reglamento para la Justicia Nacional.

Las sanciones son impuestas por el Pleno del Consejo, previo dictamen de la Comisión de Disciplina y Acusación y la decisión es apelable ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, aunque el recurso debe interponerse y fundarse ante el Consejo.

Facultades de Administración

Las potestades administrativas están previstas en el inc. 3° del art. 114 de la Ley Fundamental, a tenor del cual, se faculta al Consejo de la Magistratura para administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley le asigne a la administración de justicia.

En la reglamentación legislativa de dicho precepto constitucional, se ha establecido que es competencia de la Comisión de Administración y Financiera del Consejo, fiscalizar la Oficina de Administración y Financiera del Poder Judicial; realizar auditorías; efectuar el control de legalidad e informar periódicamente de ello al Pleno del Consejo. También

dispone que la Comisión de Administración y Financiera se integra con dos diputados, un senador, dos jueces, un representante de los abogados de la matrícula federal, y el representante del Poder Ejecutivo (cfe. ley N° 26.080).

A su vez, la recién mencionada Oficina de Administración y Financiera del Poder Judicial, que integra el Consejo y que se encuentra a cargo del Administrador General del Poder Judicial, se encarga, entre otras, de las siguientes funciones: a) elaborar el anteproyecto de presupuesto anual del Poder Judicial, conforme a la ley de autarquía de ese poder; b) ejecutar el presupuesto anual; c) efectuar la liquidación y pago de haberes; d) dirigir la oficina de arquitectura judicial; e) dirigir la imprenta del Poder Judicial; f) llevar el registro de estadística e informática judicial; g) proponer al plenario la compra de inmuebles y lo necesario respecto a bienes muebles; h) llevar el inventario de los muebles e inmuebles; i) proponer los reglamentos internos pertinentes, etc.

Con relación al anteproyecto del presupuesto anual, elaborado, como dijimos, por la Oficina de Administración y Financiera, ésta lo eleva al presidente del Consejo, quien lo remite al Pleno para que éste formule las observaciones que considere pertinentes a fin de su posterior consideración por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien es, en definitiva el órgano que se encarga de elaborar el proyecto final, para su aprobación, modificación o rechazo por el Congreso.

Facultades reglamentarias

Las facultades reglamentarias, junto con las de administración del Poder Judicial que la Constitución acordó al Consejo de la Magistratura, han sido fuente de conflictos de competencia con la Corte suprema de Justicia de la Nación.

En orden a lo previsto en el art. 114 inc. 6° C.N., la ley 26.080 fija que el Pleno del Consejo debe dictar el reglamento general del Consejo de la Magistratura y los reglamentos que sean necesarios para ejercer las facultades que le atribuye la Constitución Nacional y la ley reglamentaria, a fin de garantizar una eficaz prestación de la administración de justicia. Como se advierte, de ésta última disposición emanan atribuciones generales e indeterminadas, que expanden aún más el poder del Consejo.

A más de ello, este organismo dicta las reglas de funcionamiento de la Secretaría General, de la Oficina de Administración y Financiera, del Cuerpo de Auditores del Poder Judicial y de los demás organismos auxiliares cuya creación disponga el propio Consejo.

Por otra parte, organiza también el funcionamiento de la Escuela Judicial, dicta su reglamento y planifica los cursos de capacitación para magistrados, funcionarios y empleados del Poder Judicial, todo en coordinación con la Comisión de Selección y Escuela Judicial.

III.- FUNCIONES DEL ÓRGANO DE GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL (II):

- a) **Funciones *ad extra* del Poder Judicial**
 - **Informes sobre proyectos de ley**
 - **Dictámenes sobre cuestiones de política judicial (planta judicial, retribuciones, etc.)**
- b) **Otras posibles funciones del órgano de gobierno del Poder Judicial.**

En cuanto a las funciones del Consejo de la Magistratura *ad extra* del Poder Judicial, pueden resaltarse, en primer lugar, las vinculadas a la cooperación que presta la Escuela Judicial del organismo con instituciones académicas que cuentan con programas de formación y actualización continua de abogados, magistrados y funcionarios judiciales, como la colaboración que mantiene en el ámbito de la Universidad de Buenos Aires (UBA) con la Maestría en Magistratura que se imparte en la Facultad de Derecho.

Por otra parte, el Consejo, contribuye al fortalecimiento y enriquecimiento de las áreas institucionales de los poderes judiciales, a través de su participación y cooperación en

el marco de las Cumbres Judiciales Iberoamericanas, mediante el intercambio de información y elaboración de acuerdos en aquellas áreas de su competencia.

IV.- EL GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL Y EL SISTEMA POLÍTICO:

- a) El control del órgano de gobierno del Poder Judicial.**
- b) La posición constitucional del órgano de gobierno del Poder Judicial. Responsabilidad política y gobierno del Poder Judicial.**
- c) Control Jurídico. El órgano de gobierno del Poder Judicial y el órgano jurisdiccional superior (Tribunal Supremo/Corte Suprema).**

B - Posición constitucional del órgano

El art. 114 C.N. referido al Consejo de la Magistratura, se encuentra en la segunda parte de la Constitución, dentro del título I (Autoridades de la Nación), sección 3ª (Del Poder Judicial); resulta así, que por su ubicación en el texto, el instituto que nos ocupa integra el Poder Judicial. Aún cuando algunas opiniones han pretendido forzar esta clara ubicación, sosteniendo que se trata de un “órgano complejo”, o aun, de un órgano “extrapoder”, tal interpretación no resulta ni del texto ni de la intención del constituyente: cuando se ha querido establecer un órgano “extrapoder” así se lo ha hecho, como ocurrió en el caso del Ministerio Público, donde expresamente se menciona tal circunstancia (art. 120 C.N.).

Reafirmado esta postura, la propia reglamentación legislativa del precepto constitucional ha establecido que el Consejo de la Magistratura es un órgano permanente del Poder Judicial (art. 1º ley 24.937).

*** RESPONSABILIDAD POLÍTICA. Remoción de los miembros del Consejo. Causales y mecanismo**

Cuando uno de los miembros del Consejo incurriera en mal desempeño o en la comisión de un delito, durante el ejercicio de sus funciones, el Pleno del Consejo, podrá removerlo de su cargo con el voto de las tres cuartas partes del total del cuerpo si fuere un juez, abogado de la matrícula o académico; en tanto que si se tratare de algún representante del Congreso o del Poder Ejecutivo, sólo podrán ser removidos por cada una de las Cámaras o por el presidente de la Nación, según corresponda, a propuesta del Pleno del Consejo, previa recomendación tomada por las tres cuartas partes totales del cuerpo (cfe. Art. 7º inc. 14 ley 24.937).

C - Control Jurídico

Como señalamos precedentemente, el Consejo de la Magistratura se encuadra dentro del Poder Judicial, poder del cual, la Corte Suprema de Justicia de la Nación es el órgano máximo (cfe. art. 108 C.N). Ese carácter “Supremo” que detenta la Corte significa que tiene la última instancia en la decisión, aun de aquellos temas que el art. 114 C.N. ha puesto en manos del Consejo de la Magistratura.

Entendemos que el Consejo, tiene por fin principal la selección de magistrados pero que en las tareas de organización y administración interna del Poder Judicial, el mismo, cumple el rol de un organismo auxiliar, cuyas decisiones serán, en última instancia, apelables ante la Corte Suprema.

Avalando esta posición, señalamos que no hay en el art. 114 prohibición alguna contraria a dicho criterio, en tanto que en el art. 115 C.N., sí se ha querido disponer que las decisiones del Jurado de Enjuiciamiento son irrecurribles y, es un principio de interpretación constitucional el que no cabe realizar distinciones interpretativas allí donde el legislador constituyente no ha distinguido, por lo que mal podría entonces sostenerse la falta de facultad revisora de la Corte en la materia.

