

IVÁN JOSÉ MARÍA CULLEN

CONVENCIONAL CONSTITUYENTE



24 JUN 1994

COMISION No 2: "DE COINCIDENCIA"

T.C. 1540 no. 2371

CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

La Convención Nacional

Resuelve

1.- Incorporar como Capítulo Tercero en la Sección Tercera "Del Poder Judicial" con el título "Consejo de la Magistratura" los siguientes artículos:

ART... "Un Consejo de la Magistratura regulado por una ley especial, tendrá a su cargo la selección de los postulantes a vacantes en cargos de Jueces de la Nación y miembros del Ministerio Público, con excepción de los Miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el Procurador General de la Nación.

El Consejo será integrado cada dos años por un senador y un diputado designados por la respectiva Cámara entre sus miembros; un Juez de Primera Instancia y un Juez de Cámara de Apelación designado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la forma que ésta determine; dos abogados de la matrícula con ocho años de ejercicio de la profesión designados en la forma que la ley indique; dos profesores titulares concursados con diez años de antigüedad de Facultad de Derecho de Universidad Nacional designados como lo indique la ley y un Ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, designado por el cuerpo que lo presidirá.

Las designaciones constituirán cargos públicos honorarios e irrenunciables.

Compete al Consejo de la Magistratura:

- a) Seleccionar mediante concursos públicos a los postulantes a las magistraturas inferiores.
- b) Proponer en ternas vinculantes los nombres resultantes para el nombramiento de los magistrados de los tribunales inferiores e integrantes del Ministerio Público.
- c) Decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados o integrantes del Ministerio Público, designando en su caso al funcionario del Ministerio Público que llevará la acusación.

2.- No modificar el art. 99 C.N.

Fundamentos

Se propone la creación de un órgano nuevo, el Consejo de la Magistratura y se determinan sus funciones circunscriptas a la selección de sus postulantes y a la apertura del enjuiciamiento de los magistrados.

La designación de jueces por un sistema totalmente político como existe en el país desde la organización

# IVÁN JOSÉ MARÍA CULLEN

CONVENCIONAL CONSTITUYENTE

constitucional (art. 86 inc. 10) no se compadece con un requerimiento de la sociedad tendiente a lograr la mayor transparencia en estos nombramientos como un modo -por cierto efectivo- de asegurar la independencia del Poder Judicial.

En las diferentes Provincias se fue innovando al respecto creándose Consejos de la Magistratura como órganos de asesoramiento (más o menos vinculantes) para la designación de magistrados ya sea en la misma Constitución (San Luis arts. 197 y ss.) o en normas infraconstitucionales (Santa Fe, Dec. 2952/90).

También para los jueces nacionales funciona desde hace poco tiempo, sin ley que lo reglamente, pero el Presidente puede o no admitir sus propuestas.

En la doctrina no existen fisuras al respecto. Es generalizada la opinión que, con diversos matices (Escuela Judicial, concurso público directo y aún sistema electivo) propugna modificar la actual designación política.

Para ello aparece en escena un órgano nuevo: el Consejo de la Magistratura.

La ley 24.309 no define su integración y, además de la tarea de seleccionar postulantes a cargos de magistrados, le otorga una competencia que actualmente tiene la Corte Suprema de Justicia de la Nación (art. 99).

En la ley se determina que este órgano sería quien administraría los recursos y ejecutaría el presupuesto del Poder Judicial, ejercería las facultades disciplinarias sobre sus integrantes y empleados y dictaría todos los reglamentos referidos a la organización judicial erigiéndose en garante de la "independencia de los jueces" y de "la eficaz prestación del servicio de justicia" (art. 2º ap. H inc. 3, 4 y 6).

Semejantes atribuciones vacían al Poder Judicial de toda autonomía funcional y autarquía financiera resultando inaceptables. Concretamente afecta la independencia del Poder Judicial que ha sido uno de los proclamados fines de la reforma a emprender.

La doctrina reaccionó sin titubeos en contra de esta iniciativa y también los sectores vinculados con el quehacer judicial, como la Federación Argentina de Colegio de Abogados (Declaración de Santa Fe del 25-3-94, punto IV)

Se ha omitido considerar que en los países donde estos órganos ajenos al Poder Judicial tienen atribuciones semejantes (como en España, arts. 122 inc. 2 y 3) en su composición existe una mayoría clara de Jueces (en España, el Consejo General del Poder Judicial tiene 12 jueces sobre 20 integrantes).

No ocurre así en nuestro país, ni es conveniente que acontezca.

Obsérvese que si el Consejo de la Magistratura fuese el "administrador" del Poder Judicial necesariamente debiera dotársele de garantías de independencia y eficacia a sus

# IVÁN JOSÉ MARÍA CULLEN

CONVENCIONAL CONSTITUYENTE

miembros, los cargos no podrían ser periódicos (el manejo del tema requiere una gran experiencia y especialización) ni menos sus funciones honorarias.

La explicación brindada por los "pactistas" en este punto, vinculan la eficiencia del quehacer judicial con el otorgamiento de toda la tarea administrativa, disciplinaria y de regulación interna a un órgano extraño (García Lema, "La reforma por dentro", págs 214 a 220). Anteriormente no se había propuesto una atribución semejante al Consejo de la Magistratura, ni existen precedentes en el país.

Sin embargo este enfoque, a mi criterio, peca de insuficiente.

Ello así por cuanto la celeridad en la solución de los litigios y una mayor dedicación de los magistrados a su tarea específica de juzgar, no puede separarse de la necesaria independencia del Poder Judicial.

No existe poder independiente sin potestad de autorregularse, sin ejercicio de las potestades disciplinarias sobre sus miembros y sin administración de sus propios recursos.

Esto no significa que los jueces, personalmente, deban ocuparse de toda la tarea administrativa pues de hecho la delegan en funcionarios de carrera. Nada de eso. De lo que se trata es de asegurar que un órgano externo no administre los recursos del Poder Judicial, fije la política en el sector, ejerza la potestad disciplinaria y aún dicte normas tuitivas de la independencia de los magistrados.

Los ejemplos que se dan con respecto a Constituciones europeas refieren a Italia, cuyo Consejo Superior de la Magistratura presidido por el Presidente de la República, está integrado por jueces en las dos terceras partes (art. 104, Constitución de Italia) y la designación de los magistrados es por concurso (art. 106) o en Francia donde el Consejo Superior de la Magistratura está compuesto por 9 miembros designados por el Presidente pero, conforme a la ley, tiene funciones disciplinarias y de propuestas para magistrados (art. 64).

El caso más similar es el de España, donde el Consejo General del Poder Judicial "es el órgano de gobierno del mismo" (art. 122 ap. 2) pero está integrado por doce jueces sobre veinte (art. 122, ap. 3).

Precisamente la independencia del Poder Judicial en España "... se institucionaliza con una fórmula de autogobierno mediante la creación de un Consejo General del Poder Judicial ..." (Luis Sánchez Agesta: "Sistema Político de la Constitución Española de 1978", pág. 337).

Otro tanto puede decirse de las constituciones de Grecia (1975) y Portugal (1976) también citadas.

El Consejo para la Consolidación de la Democracia (Primer Dictamen, pág. 62) valorando la experiencia negativa española en orden a una corporativización del Poder Judicial mantenía el sistema político de la

# IVÁN JOSÉ MARÍA CULLEN

CONVENCIONAL CONSTITUYENTE

designación de jueces pero no avanzaba sobre la autorregulación, poder disciplinario y autarquía del Poder Judicial.

Los documentos partidarios tanto del justicialismo como del radicalismo ni siquiera insinúan este cambio abrupto de sistema en orden a la organización y funcionamiento del Poder Judicial.

Aparece sorpresivamente en la "letra chica" del acuerdo ya que en la declaración de los Dres. Menem y Alfonsín (Pacto de Olivos) se hablaba únicamente del procedimiento de designación y remoción de jueces (Punto 2, Ver García Lema, ob. cit. pág. 343) y la explicación que se da parte de dos conceptos: a) Atribuir a la dispersión en las tareas burocráticas administrativas entre otras causas, la ineficiencia judicial, y b) Evitar sospechosos cuestionamientos a los jueces por contrataciones equivocadas (Sic) (Ver García Lema, ob. cit. pág. 219).

Como se ve la coyuntura nuevamente prevalece en las propuestas de reforma sin advertir que el cambio es tan brusco y peligroso que dará por tierra la independencia del Poder Judicial.

Por estas razones propongo no modificar el art. 99.

Ahora bien, el Consejo no debe integrarse con representantes del Poder Ejecutivo que tiene la posibilidad de optar en las ternas de candidatos por el que desee. Además deben incorporarse profesores universitarios al Consejo y de Universidades Nacionales dado que son los únicos que tienen reglado el acceso a la Cátedra por concursos públicos de antecedentes y oposición.

Los mecanismos de designación de estos representantes se dejan a la ley (excepto los jueces que los designa la Corte en la forma que ésta determine) y así pueden surgir de elecciones, de designación por las entidades a que pertenecen o, directamente de una representación institucional: el Presidente del Colegio de Abogados; el Decano de la Facultad de Derecho con jurisdicción en el lugar de la vacante, etc.

En cuanto a la representación de los Abogados debe escucharse a todos los sectores interesados pues si bien existe la Federación Argentina de Colegio de Abogados, el Colegio Público de Capital Federal (que es el que tiene mayores afiliados) no la integra.

El Congreso valorará, en su momento, de qué forma pueden estar representados los abogados contemplando que muchos jueces ejercerán en Capital Federal y otros en Provincia.

En definitiva al Consejo lo integran 9 miembros de los cuales el Presidente es un miembro de la Corte.

Además de la selección de postulantes a magistrados se le otorga igual atribución respecto de los integrantes del Ministerio Público cuya independencia es menester preservar.

Parece asimismo conveniente que sea este Consejo quien

# IVÁN JOSÉ MARÍA CULLEN

CONVENCIONAL CONSTITUYENTE

disponga la apertura del proceso de enjuiciamiento, como lo propone la ley 24.309 pues la otra alternativa, que es que lo haga la Corte, recargará las tareas de ese Tribunal considerablemente.

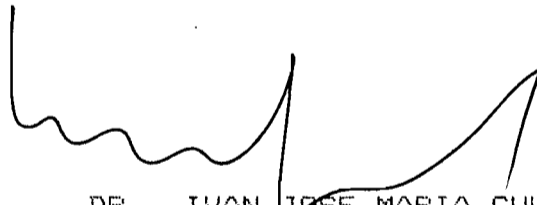
Por otra parte la decisión de apertura del Enjuiciamiento requerirá un análisis provisional de la entidad de los cargos y no supone suspensión del acusado.

La antigüedad en la matrícula de los abogados integrantes del Consejo (8 años) está en consonancia con el requisito exigido para ser Juez de la Corte, que no se modifica (art. 97 C.N.).

Resulta ilustrativo recordar la integración de órganos similares y sus funciones en el derecho comparado en una síntesis que, a mi pedido, preparara el Profesor de la Universidad Nacional de Rosario, Dr. Oscar Puccinelli.

Se observa allí que en los países donde el Consejo tiene facultades de Superintendencia o de Administración del Poder Judicial los jueces tienen representación ampliamente mayoritaria (Italia, art. 104; España, art. 122). En Latinoamérica y en las provincias argentinas el Consejo interviene sólo en el proceso de selección de magistrados y se integra por jueces, abogados, legisladores y, en algunos casos, por universitarios (Constitución del Paraguay, art. 262 y 263; Colombia, art. 254; Tierra del Fuego, art. 160; Río Negro, 202 y 204, etc.).

El proyecto que presento recoge la tradición en la materia sin introducir innovaciones sustanciales como las propuestas por la Ley 24.309 que carecen del mínimo consenso como para ser aceptadas.



DR. IVAN JOSE MARIA CULLEN  
CONVENCIONAL NACIONAL CONSTITUYENTE  
INDEPENDIENTE - DISTRITO SANTA FE