



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Buenos Aires, 16 de Diciembre de 2021

Vistos los autos: "Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires y otro c/ EN - ley 26.080 - dto. 816/99 y otros s/ proceso de conocimiento".

Considerando:

1°) Que el Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires promovió acción declarativa en la que planteó la inconstitucionalidad de los arts. 1°, 3°, 5°, 6°, 8°, 10, 14, 15, 21, 22 y 23 de la ley 26.080, con fundamento en que dichas normas no respetaban el "equilibrio" en la representación exigido por los arts. 114 y 115 de la Constitución Nacional para la integración del Consejo de la Magistratura de la Nación y del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados. Afirmó que el régimen establecido por la ley 26.080 alteró la naturaleza, autonomía funcional e independencia del Consejo de la Magistratura, así como sus competencias institucionales y su funcionalidad.

Enfatizó que el objetivo primordial de la última reforma constitucional fue asegurar y afianzar la independencia del Poder Judicial, finalidad para cuya realización se dispuso un sistema de designación y remoción de magistrados que limita la intervención de los órganos políticos que responden a la elección popular (Poderes Ejecutivo y Legislativo) y la incorporación de la representación de otros sectores que no reflejan -de modo directo al menos- la influencia política propia de aquellos.

Agregó que la integración del Consejo de la Magistratura debe procurar el equilibrio entre tres estamentos o grupos diferentes: el político —resultante de la elección popular—, el de los jueces de todas las instancias y el de los abogados de la matrícula federal. Preciso que el concepto constitucional de equilibrio exigido por el art. 114 supone que ninguna fuerza o sector representado pueda imponerse sobre los restantes o que, en otras palabras, ninguno tenga la posibilidad de adoptar o bloquear decisiones por sí solo sin que para ello sea necesario contar con el respaldo de los otros sectores. Sobre esa base conceptual, cuestionó la reforma introducida por la ley 26.080 por considerar que vino a establecer el predominio del sector político tanto en el Consejo como en el Jurado de Enjuiciamiento, rompiendo de este modo el equilibrio en la representación exigido por la Constitución. Fundó esa conclusión en que el número de representantes de los órganos políticos resultantes de la elección popular (siete sobre un total de trece) alcanza la mayoría absoluta de los integrantes del Consejo, lo que les garantiza *quorum* propio de acuerdo con lo dispuesto por el art. 9° de la ley 26.080 y, a excepción de aquellas materias en las que la norma exige mayorías agravadas, el sector político cuenta con el número de consejeros necesario para poder imponer las decisiones sin el aval de las otras fuerzas. Criticó, a su vez, la reducción en la representación de los abogados y de personas del ámbito académico o científico y la eliminación de la representación de la Corte Suprema, puesto



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

que la norma constitucional exige la participación de jueces de todas las instancias.

2°) Que la jueza de primera instancia rechazó la acción intentada. Para ello, invocó la autoridad del precedente "Monner Sans" (Fallos: 337:166), el que —en su opinión— habría resuelto en sentido negativo a las pretensiones de la demandante la cuestión constitucional traída a debate. Esta decisión fue apelada por la actora.

3°) Que la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal revocó la sentencia de primera instancia, hizo parcialmente lugar a la acción planteada y declaró la inconstitucionalidad del art. 1° de la ley 26.080, en cuanto dispone una composición del Consejo que vulnera el equilibrio exigido por el art. 114 de la Constitución Nacional. En cambio, rechazó los planteos relativos al Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y a las restantes normas de la ley 26.080 cuestionadas en la demanda.

A fin de fundar su decisión, en lo que aquí importa, la cámara consideró que el presente caso era distinguible de "Monner Sans", en tanto allí se pretendía una representación "igualitaria" de los estamentos referidos en la norma constitucional mientras que aquí se persigue una representación "equilibrada" de estos. Con base en el precedente "Rizzo" (Fallos: 336:760), examinó la integración del Consejo de la Magistratura bajo el esquema previsto en la ley 26.080, como así

también las normas relativas a *quorum* y mayorías, y concluyó en que contradicen la manda constitucional.

4°) Que contra esa decisión el Estado Nacional —a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación—, el Honorable Senado de la Nación y la Honorable Cámara de Diputados de la Nación interpusieron sendos recursos extraordinarios, los que fueron concedidos por la cámara en razón de estar en juego el alcance y la validez de normas federales.

Los apelantes se agravian, centralmente, de que el *a quo* soslayara, según afirman, la conformación "interna" del "estamento político", en el que juegan un rol decisivo el origen necesariamente partidario de mayoría y minoría, las ideas y los intereses a los que cada una responde, la disciplina de los partidos políticos, la dinámica parlamentaria interna y su actividad extraparlamentaria, entre otros factores propios del funcionamiento político partidario. Afirman que el "estamento político" está conformado —como máximo— por cinco representantes del gobierno (uno del Poder Ejecutivo y cuatro de la mayoría parlamentaria) y dos de la oposición, lo que obliga a la búsqueda de consensos con integrantes de otros estamentos. Como consecuencia de todo ello, los representantes del gobierno no tienen por sí solos ni el *quorum* ni la mayoría necesarios para adoptar decisiones, de modo que la integración del Consejo regulada en la ley 26.080 no transgrede el equilibrio que exige la Constitución.



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

5°) Que los recursos deducidos han sido bien concedidos, en tanto en el pleito se han puesto en cuestión distintas normas federales y la decisión del *a quo* ha sido contraria a su validez (art. 14, inc. 1°, ley 48).

Cabe recordar que en la tarea de esclarecer el alcance de normas federales, este Tribunal no se encuentra limitado por los argumentos de las partes, ni por los de la sentencia apelada, sino que le corresponde efectuar una declaratoria sobre los puntos federales en discusión, según el alcance que rectamente le otorgue (doctrina de Fallos: 307:1457; 312:417; 325:662; 330:2361, 4713; 338:88, entre muchos otros).

6°) Que, de modo preliminar, corresponde destacar que en el precedente "Monner Sans" esta Corte no se pronunció sobre las cuestiones constitucionales aquí debatidas, razón por la cual esa decisión no resulta en modo alguno dispositiva para el presente caso. Ello es así por dos razones.

En primer lugar, porque en aquella causa los actores —como correctamente señaló el *a quo*— perseguían la declaración de inconstitucionalidad del régimen establecido por la ley 26.080 sobre la base de que esa ley no consagraba una representación "igualitaria" entre los diferentes estamentos contemplados en la Constitución, mientras que aquí la impugnación constitucional no se basa en la necesidad de una representación "igualitaria", sino en la alegada ausencia de "equilibrio" en la representación de dichos estamentos. El

diferente fundamento de las acciones, aunque ambas se hayan dirigido contra la validez de la ley 26.080, demuestra que las cuestiones constitucionales a decidir resultan diversas y, en consecuencia, que la decisión de este Tribunal en "Monner Sans" no resolvió los planteos formulados en el presente caso.

En segundo lugar, en "Monner Sans" esta Corte no realizó análisis alguno acerca de la validez de la ley 26.080, ante la manifiesta falta de fundamentación del planteo de inconstitucionalidad que allí se incoaba. Luego de recordar lo decidido en el precedente "Rizzo", en torno al alcance de la noción de "equilibrio" representativo y a la exclusión categórica de una interpretación que la equiparase a "representación igualitaria", este Tribunal señaló que "la tesis de la recurrente -que postula una hermenéutica que solo admite como reglamentación legislativa válida la que exige una participación igualitaria de todos los estamentos- es constitucionalmente objetable; y esta comprensión equivocada ha llevado a que el demandante no haya realizado demostración alguna de que la composición del órgano establecida por la ley 26.080 [...] legitime una acción hegemónica o predominio de uno de los estamentos por sobre el otro, omisión argumentativa que deja sin ninguna clase de sostén el planteo constitucional ventilado en el sub lite" (considerando 6°).

En suma, en "Monner Sans" esta Corte solo reafirmó la noción de "equilibrio" que el Tribunal había precisado en "Rizzo", dejando abierta la posibilidad de analizar la



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

constitucionalidad de la ley 26.080 en el supuesto de que se trajera a su conocimiento una impugnación debidamente fundada, en la que, por alguna razón, se demostrase la ruptura del "equilibrio" exigido por la Constitución Nacional.

7°) Que, en lo que aquí interesa, el art. 114 de la Constitución Nacional dispone que el Consejo de la Magistratura "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".

En primer lugar, el término "equilibrio" procede del latín *aequilibrium* y refiere al resultado que se obtiene de la tensión entre fuerzas contrarias que se contrarrestan o se anulan (Thibon, Gustave; Millán, José Antonio; *El equilibrio y la armonía*, ediciones Rialp, Madrid, 1978, pág. 14).

Equilibrio no es lo mismo que igualdad. Mientras que la igualdad expresa de modo directo la conformidad o correspondencia de fuerzas, el equilibrio implica una tendencia a compensar lo que no es igual, estableciendo una relación en la que los diferentes componentes se articulan para contrarrestar el peso de los demás.

La noción de equilibrio se utiliza en ciencias naturales como la física, donde se remarca que la resultante de

la actuación de las fuerzas sobre un cuerpo o una partícula es igual a cero (conf. *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española*, sexta y séptima acepción del vocablo), pero también en las ciencias sociales, connotando ideas como la armonía, ecuanimidad, mesura y sensatez (confr. *Diccionario citado*, cuarta y quinta acepción).

En su proyección al funcionamiento del Estado, la noción de equilibrio de poder, basado en un sistema de frenos y contrapesos, constituye el principio rector de la teoría de división de poderes sobre la que se afirma el sistema republicano de gobierno. Ello ocurre en nuestro diseño constitucional, en el que cada uno de los poderes controla a los demás: por ejemplo, el Poder Legislativo puede remover a jueces del Máximo Tribunal y al titular del Ejecutivo y a sus ministros; el Poder Ejecutivo puede vetar proyectos de ley sancionados por el Congreso e indultar, incidiendo en este caso sobre lo decidido por los jueces y el Poder Judicial puede declarar la inconstitucionalidad de las normas sancionadas por los otros poderes.

El equilibrio no solo se refiere al funcionamiento de los poderes sino a su integración. El Congreso de la Nación es un claro ejemplo de ello: el equilibrio se logra con el funcionamiento de las dos cámaras, que ostentan diferente representación, aunque al menos una de ellas (la Cámara de Senadores) tenga una conformación igualitaria (mismo número de integrantes por provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Ahora bien, en lo que respecta al Consejo de la Magistratura, esta Corte ha tenido oportunidad de pronunciarse respecto del alcance de la noción de "equilibrio" exigida por la Constitución en el mencionado precedente "Rizzo". Allí el Tribunal realizó un análisis minucioso del texto constitucional en cuestión, tomando en cuenta su sentido literal, los objetivos que persiguió la reforma constitucional de 1994 al incorporar el Consejo de la Magistratura a nuestro sistema, las expresiones del constituyente y, por último, el sentido que lógicamente debe deducirse del contexto constitucional en el que el texto está inserto. Sobre esas bases, este Tribunal concluyó que la norma constitucional busca mantener un "equilibrio entre sectores de distinto origen sin que exista predominio de uno sobre otros. Es decir que ningún sector cuente con una cantidad de representantes que le permita ejercer una acción hegemónica respecto del conjunto o controlar por sí mismo al cuerpo" (considerando 25). El equilibrio, tal como lo ha entendido esta Corte, consiste entonces en la imposibilidad de que alguno de los cuatro estamentos pueda llevar adelante acciones hegemónicas o controlar al Consejo por sí y sin necesidad de consensos con otros estamentos.

8°) Que los debates producidos tanto en la Comisión de Coincidencias Básicas como en las sesiones plenarias de la Convención Constituyente dan cuenta de la importancia que asignaron los constituyentes al equilibrio que debe existir entre los distintos estamentos que integran el cuerpo.

Como ejemplo, pueden citarse las expresiones del convencional Arias en los debates de la Comisión de Coincidencias Básicas, donde afirmó que "[e]n cuanto al tema de la composición, de cómo se integra el Consejo de la Magistratura (...) si entregamos una mayoría a los miembros del Poder Judicial, el riesgo real y concreto es el de la politización de la administración de justicia, el desarrollo de una corporación con espíritu de cuerpo. Si por el contrario nos manejamos a través de los partidos políticos con representación en el Parlamento surge el tema de la distribución de los cupos, es decir, el manejo del Poder Judicial como instrumento de reparto y compensaciones entre los partidos dominantes. Y en tercer término, se encuentra lo que se pretende superar, es decir, la absorción del órgano por el Poder Ejecutivo. Señalemos y destaquemos que estas tres formas de cuestionamientos de la institución según sea quien tenga mayor preeminencia, no son producto simplemente de un análisis o una valoración de carácter meramente conceptual. Esto es lo que se recoge de la experiencia de Italia, de Francia y de España, países en los que se ha trabajado con mayor intensidad y donde ha habido una mayor permanencia del instituto".

Más adelante, el mismo convencional señaló que "[e]n lo que hace a los proyectos presentados, en el orden de los 20, dan distintas composiciones del Consejo de la Magistratura, pero en todos se comparte la idea de lograr una presencia equilibrada, de que la designación de los magistrados no sea



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

privativa ni de los legisladores, ni de los miembros del Poder Ejecutivo, ni tampoco de la propia familia judicial. ¿Cómo se logra ese equilibrio? Allí surge la discrepancia. Entendemos que tal como ocurre en lo normal de los casos, estas cuestiones de la composición o distribución de los espacios, corresponde que sea desarrollado por la ley orgánica o ley especial que se dicte sobre el particular, y que la estructura sea presentada en los términos que están contenidos tanto en la ley como en el proyecto que suscriben tanto el radicalismo como el justicialismo" (Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Ministerio de Justicia de la Nación, T. IV, págs. 3249 y 3250).

Ya en el pleno de la Convención, el miembro informante por la mayoría de la Comisión de Coincidencias Básicas, Enrique Paixao, en oportunidad de informar el proyecto, expresó que "[e]n cuanto a la integración del Consejo de la Magistratura 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 Nacional Constituyente 1994, cit., T. V, pág. 4888).

La doctrina constitucional también ha destacado la trascendencia de este mandato de equilibrio en la integración del cuerpo. Bidart Campos ha escrito 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 Elemental de Derecho Constitucional Argentino", Ediar, Buenos Aires, 1995, tomo VI, pág. 493).

Tampoco puede perderse de vista, al analizar las cuestiones constitucionales planteadas, cuáles fueron las finalidades perseguidas por los constituyentes de 1994 al incorporar el Consejo de la Magistratura a nuestra estructura institucional. Se trató, sin que pueda caber duda alguna al respecto, de despolitizar parcialmente los procedimientos de



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

designación y remoción de magistrados y, de esta manera, aumentar las garantías de independencia judicial.

Así, debe recordarse –tal como se hiciera en el mencionado precedente “Rizzo”– que un grupo de convencionales presentó un proyecto de reforma de la Constitución Nacional cuyos fundamentos expresaban su intención de “vigorizar la independencia del Poder Judicial [...] en este sentido se proponen mecanismos de despolitización de los procedimientos de nombramiento y remoción de los magistrados, que garantizarán no sólo idoneidad, sino independencia de los jueces frente a las posibles presiones políticas. A este objetivo apuntan la creación del consejo de la magistratura y el establecimiento del jurado de enjuiciamiento de magistrados” (proyecto de los convencionales Raúl R. Alfonsín, Augusto J. M. Alasino, Eduardo Menem, Ramón B. Mestre, Antonio M. Hernández, Alberto M. García Lema, Carlos Corach, Alberto G. Albamonte, Juan C. Maqueda, Aníbal Ibarra, Alberto E. Balestrini, Miguel A. Ortiz Pellegrini, Antonio T. Berhongaray, Enrique Paixao, Jorge E. de la Rúa, Jorge R. Yoma y Juan C. Hitters; *Obra de la Convención Nacional Constituyente*, cit. T. II, págs. 1922 a 1929, en especial pág. 1928).

En esa misma línea, el discurso de cierre del convencional Raúl R. Alfonsín enfatizó la visión del bloque que presidía respecto de las reformas que seguidamente serían aprobadas, expresando que “[t]oda norma que pueda implicar alguna limitación a la independencia del Poder Judicial, a la

independencia e imparcialidad en 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" (Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994, cit. T. V, págs. 5155/5156).

El referido proyecto contó con el respaldo de la mayoría de los integrantes de la Comisión de Coincidencias Básicas y fue finalmente aprobado por la Convención Constituyente en pleno, lo que ocurrió en la sesión del 1° de agosto de 1994.

9°) Que, sobre estas bases, debe analizarse si las concretas reglas de integración y funcionamiento del Consejo de la Magistratura de la Nación que aquí se impugnan se ajustan a la exigencia constitucional de procurar el equilibrio entre los estamentos enumerados en el art. 114 o si, por el contrario, la incumplen. El legislador no se encuentra habilitado para consagrar un desbalanceo entre las distintas fuerzas que termine por desnaturalizar el mandato constitucional de equilibrio. El límite en este sentido es claro: si bien pueden existir diferencias en el número de representantes de los distintos estamentos —en tanto no se exige una igualdad aritmética—, esas diferencias no pueden permitir que ninguno de ellos tenga predominio o se imponga sobre los demás pues, en tal caso, se consagraría una composición desequilibrada en favor de ese estamento.



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Las nociones de no predominio o no hegemonía constituyen la guía básica que debe orientar el análisis, puesto que representan el umbral que no puede ser transgredido. Hay hegemonía o predominio constitucionalmente vedado si, considerando las funciones asignadas al Consejo de la Magistratura y su importancia relativa, las reglas de integración y funcionamiento arrojan como consecuencia que un estamento pueda imponerse a los otros en las decisiones relevantes.

La hegemonía o predominio pueden presentarse en distintos grados y formas. Así, el control autónomo o total del cuerpo por uno de los estamentos no es otra cosa que la hegemonía o predominio en grado superlativo y, por ello, una hipótesis extrema de desequilibrio. Sin embargo, esa no es la única expresión de tal desequilibrio, ni es necesaria para concluir que existe una violación de la manda constitucional. La simple posibilidad de realización de acciones hegemónicas o del predominio de un sector sobre el resto, aun cuando no se traduzcan en el control autónomo o total del Consejo, constituye por sí misma una transgresión constitucional, ya que supone un desequilibrio en la representación y funcionamiento del Consejo contrario al texto del art. 114.

10) Que debe tenerse presente que el Consejo de la Magistratura se encuentra regulado actualmente por la ley 24.937 y su correctiva 24.939, con las modificaciones introducidas por las leyes 26.080 y 26.855, salvo en lo relativo a la integración

del órgano, su régimen de *quorum* y mayorías y composición de las comisiones, puntos en los que resultan aplicables las prescripciones de la ley 26.080, como consecuencia de lo dispuesto en el resolutivo III del precedente "Rizzo". Es este conjunto de normas el que debe ser analizado y al que se referirá esta sentencia en lo sucesivo.

En lo que aquí interesa, el art. 1° de la ley 26.080 —modificando el art. 2° de la ley 24.937, texto según ley 24.939— establece que "el Consejo estará integrado por trece miembros, de acuerdo con la siguiente composición:

1. Tres jueces del Poder Judicial de la Nación, elegidos por el sistema D'Hont, debiéndose garantizar la representación igualitaria de los jueces de cámara y de primera instancia y la presencia de magistrados, con competencia federal del interior de la República.
2. Seis legisladores. A tal efecto los presidentes de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, a propuesta de los bloques parlamentarios de los partidos políticos, designarán tres legisladores por cada una de ellas, correspondiendo dos a la mayoría y uno a la primera minoría.
3. Dos representantes de los abogados de la matrícula federal [...].
4. Un representante del Poder Ejecutivo.
5. Un representante del ámbito académico y científico [...]".



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

A su vez, el art. 5° de la misma ley 26.080 modifica la redacción del art. 9° de la ley 24.937 (texto según ley 24.939) y establece que “[e]l quórum [sic] para sesionar será de siete miembros” y que el plenario del Consejo “adoptará sus decisiones por mayoría absoluta de miembros presentes, salvo cuando por esta ley se requieran mayorías especiales”.

11) Que la reseña normativa efectuada respecto del régimen de integración, *quorum* y mayorías en vigencia hace evidente que el estamento político cuenta con el número de integrantes suficientes para realizar, por sí, acciones hegemónicas o de predominio sobre los otros tres estamentos técnicos, en clara transgresión al equilibrio que exige el art. 114 de la Constitución Nacional.

Así, el estamento político cuenta con un total de siete (7) representantes —seis (6) legisladores y un (1) representante del Poder Ejecutivo—, número que le otorga *quorum* propio y la mayoría absoluta del cuerpo, lo que le permite poner en ejercicio, por sí solo y sin la concurrencia de ningún representante de algún otro estamento, todas aquellas potestades del Consejo para las que no se ha fijado una mayoría agravada, las cuales —consideradas en su conjunto— revisten significativa trascendencia.

12) Que ingresando en el análisis particularizado de las funciones que el estamento político puede ejercer por sí mismo, con absoluta supremacía respecto de los distintos

estamentos técnicos, debe señalarse que cuenta con mayoría propia para adoptar las siguientes decisiones: dictar su reglamento general; dictar los reglamentos que sean necesarios para ejercer las facultades que le atribuye la Constitución Nacional y la ley a fin de garantizar una eficaz prestación del servicio de administración de justicia; designar los integrantes de cada comisión; reglamentar los procedimientos de los concursos públicos para la cobertura de vacantes judiciales; instruir a la Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial para que proceda a la convocatoria a concursos con anterioridad a la producción de vacantes; dictar los reglamentos para la subrogancia de jueces; designar a su presidente y vicepresidente; designar y remover al administrador general del Poder Judicial y a otras autoridades del Consejo; aplicar sanciones disciplinarias a los magistrados; entre otras (art. 7°, ley 24.937).

Resulta de importancia destacar que el sector político puede, al contar con *quorum* y mayoría propios, dictar por sí el reglamento de concursos públicos mediante los cuales se seleccionan los aspirantes a la magistratura (art. 7°, inc. 5°, ley 24.937, texto según ley 26.855, de acuerdo con la mayoría prevista por el art. 5° de la ley 26.080), lo que reviste indudable importancia para la designación de magistrados.

Asimismo, el sector político tiene *quorum* y mayoría propios para imponer sanciones disciplinarias, cuya aplicación



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

reiterada es causal de mal desempeño que puede dar lugar a la remoción de los magistrados en el marco de un procedimiento ante el Jurado de Enjuiciamiento (art. 25, inc. 7º, ley 24.937, texto según ley 26.855).

Es decir que el sector político puede tomar por sí mismo decisiones de significativa trascendencia en numerosos aspectos del funcionamiento del Consejo y, en especial, en cuestiones estrechamente vinculadas con los procedimientos de nombramiento y remoción de magistrados.

13) Que, como se enfatizara en los precedentes "Rosza" (Fallos: 330:2361), "Aparicio" (Fallos: 338:284) y "Uriarte" (Fallos: 338:1216), "los procedimientos constitucionales que regulan la integración de los tribunales han sido inspirados en móviles superiores de elevada política institucional, con el objeto de impedir el predominio de intereses subalternos sobre el interés supremo de la justicia y de la ley. Las disposiciones que rigen esos procedimientos se sustentan, pues, en la aspiración de contar con una magistratura independiente e imparcial".

Lo mismo cabe decir de los procedimientos vinculados con la eventual remoción de magistrados. No debe perderse de vista que en nuestro esquema constitucional todo lo relativo a la estabilidad y permanencia de los jueces, en tanto garantías de las que los magistrados gozan como forma de asegurar su independencia (conf. "Uriarte"; doctrina también mencionada en

Fallos: 314:881; 315:2386; 324:1177; 325:3514, entre otros), ocupa un lugar tan importante como los aspectos vinculados a su nombramiento (arg. de Fallos: 336:760 citado, considerando 41). Procedimientos de designación y garantías de estabilidad y permanencia no son sino dos caras de una misma moneda, orientadas a la realización de aquella aspiración constitucional central de gozar de un Poder Judicial integrado por jueces independientes e imparciales y, de ese modo, afianzar la justicia, de acuerdo con la manda preambular.

En ese marco constitucional, la posibilidad con que cuenta el sector político de realizar acciones hegemónicas en aspectos estrechamente vinculados con la designación y eventual remoción de magistrados resulta contraria al equilibrio de representación exigido por el art. 114 de la Constitución Nacional y frustra los objetivos de despolitizar parcialmente ambos procesos y, de ese modo, aumentar la independencia judicial, que se fijaron los constituyentes de 1994 al sancionar esa norma.

14) Que, como se advierte, la interacción entre las normas que regulan la integración del Consejo y aquellas que fijan el régimen de *quorum* y mayorías otorgan al sector político una posición de hegemonía o predominio —en el sentido antes recordado— sobre la totalidad de los estamentos técnicos. Ninguno de los estamentos técnicos por sí, ni todos ellos en conjunto, tiene asegurado *quorum* para sesionar, ni mayoría para tomar decisiones de ningún tipo. Por el contrario, el estamento



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

político puede sesionar por sí y adoptar por sí una gran cantidad de decisiones de relevancia significativa.

Cualquiera que fuera la opinión que en abstracto se tuviera sobre la conveniencia de esta arquitectura institucional, es claro que ella no respeta el mandato constitucional de procurar una integración equilibrada entre los representantes de los distintos sectores que el constituyente creyó necesario integrar al Consejo. Tampoco contribuye a despolitizar parcialmente el proceso de designación y remoción de jueces ni a aumentar el "umbral de garantía de independencia judicial", objetivos que, como se dijo, fueron expresamente perseguidos por los constituyentes de 1994 mediante la creación del Consejo de la Magistratura y que se ven frustrados por las normas analizadas.

15) Que lo dicho anteriormente no se ve desvirtuado por el argumento de los recurrentes —compartido por el señor Procurador General de la Nación interino en su dictamen— según el cual la ley 26.080 no vulneraría el equilibrio constitucional, en tanto —en ausencia de prueba— no cabría atribuir a los representantes de los órganos políticos resultantes de la elección popular una unidad de acción que permita presumir la realización de acciones hegemónicas o el predominio sobre otros sectores que la Constitución, al exigir equilibrio, prohíbe. Ello por cuanto del total de representantes, seis (6) son legisladores que representan a la mayoría y primera minoría de cada cámara y el restante

representa al Poder Ejecutivo, resultando de esta manera que los diferentes representantes obedecerían a distintas afiliaciones partidarias e inclinaciones políticas, lo que impediría que se configurase la hegemonía o predominio vedados.

El argumento resulta inadmisibles por cuanto parte de una noción equivocada del equilibrio demandado por la Constitución. El art. 114 exige el equilibrio entre los distintos estamentos enumerados en la norma, con prescindencia de las afiliaciones partidarias o preferencias políticas de los representantes de cada uno de ellos, lo cual se vincula con el aspecto estático o estructural del órgano. Es decir que basta con que la composición del Consejo sea desequilibrada desde esta perspectiva —que no atiende a la efectiva conformación de mayorías decisionales entre miembros de uno u otro estamento— para que la Constitución sea transgredida. Es la mera posibilidad de que se verifiquen acciones hegemónicas entre los estamentos la que rompe el equilibrio constitucional (arg. Fallos: 336:760 citado, considerandos 25 y 28). Vale aclarar, de todos modos, que no se encuentra en discusión en estos autos la cuestión diferente, aunque vinculada, relativa a si un desequilibrio en el modo de constituir las representaciones de cada uno de los estamentos vulneraría el mandato constitucional.

16) Que lo expuesto hasta aquí es suficiente para declarar la inconstitucionalidad del sistema de integración, *quorum* y mayoría previsto en los arts. 1° y 5° de la ley 26.080. Asimismo, y por necesaria implicancia de la invalidez de dicho



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

sistema, resultan inaplicables los arts. 7º, inc. 3º, de la ley 24.937 (texto según ley 26.855), 6º y 8º de la ley 26.080, así como todas las modificaciones efectuadas al sistema de mayorías previsto en la ley 24.937 (texto según ley 24.939).

17) Que decisiones con las repercusiones de la presente no pueden dictarse desatendiendo las consecuencias que, de modo inmediato , derivarán de ella . Ello exige que el Tribunal, en cumplimiento de su deber constitucional de adoptar las medidas apropiadas para evitar el caos institucional o la eventual paralización del funcionamiento del Consejo de la Magistratura, brinde una respuesta como cabeza del Poder Judicial de la Nación en la que se establezcan pautas claras y concretas acerca de la manera en que los efectos de su pronunciamiento operarán en el futuro (conf. doctrina de los precedentes "Rosza", en especial considerando 22; "Rizzo", en especial considerando 42; y "Uriarte", en especial considerando 34).

En tales condiciones, atento a la inconstitucionalidad e inaplicabilidad que aquí se declaran, esta Corte -al igual que ha procedido en otras causas (Fallos: 330:2361; 336:760 y 338:1216 ya citados, entre otras)- establecerá un remedio efectivo para la violación constitucional constatada que concilie, por un lado, la necesidad de respetar las atribuciones del Congreso de la Nación en la tarea de organizar el Consejo de la Magistratura de un modo consistente con la Constitución Nacional y, por el otro, el deber que tiene

este Tribunal de propender a la integración y funcionamiento del Consejo de plena conformidad con la Ley Suprema en el menor tiempo posible y garantizando la seguridad jurídica.

Es por ello que en el presente caso se dispondrá un remedio de igual naturaleza al establecido en el citado precedente "Rizzo" -referido también a la integración del Consejo de la Magistratura-, consistente en que en los puntos regidos por las normas declaradas inconstitucionales e inaplicables recobre vigencia el régimen legal anterior (Fallos: 336:760, considerando 42).

De acuerdo con ello:

1. El Congreso deberá dictar en un plazo razonable una nueva ley que organice el Consejo de la Magistratura de la Nación.

2. Hasta tanto esa ley sea dictada corresponde que en los puntos regidos por las normas declaradas inconstitucionales e inaplicables recobre plena vigencia el régimen previsto por la ley 24.937 y su correctiva 24.939, debiendo tenerse especialmente presente que para aprobar y elevar ternas de candidatos la mayoría requerida es de dos tercios de los miembros presentes (art. 13, apartado c, ley 24.937; Fallos: 336:760 citado, considerando 41; Fallos: 338:1216 citado, considerando 24).



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Se fija el plazo máximo de ciento veinte (120) días corridos contados a partir de la notificación de la presente sentencia para que el Consejo lleve a cabo las acciones necesarias a fin de cumplir con el sistema de integración del cuerpo, *quorum* y mayorías y con la composición de las comisiones previstos en la ley 24.937 (texto según ley 24.939). A tal efecto, resulta necesario que sean elegidos e incorporados el número de representantes por estamento para completar la composición fijada por el art. 2° de la ley 24.937 (texto según ley 24.939). Los nuevos miembros iniciarán su mandato de manera conjunta y simultánea y lo concluirán –con excepción del presidente, de acuerdo con lo dispuesto por el art. 10 de la ley 24.937– en el momento en que se complete el período del mandato de los consejeros actualmente en ejercicio. Los integrantes del cuerpo podrán ser reelegidos con intervalo de un período (art. 3° de la ley 24.937, texto según ley 26.855). Excepcionalmente, para los nuevos integrantes no se computará la primera elección a los efectos de una eventual reelección consecutiva.

En consecuencia, de acuerdo con lo dispuesto por la ley 24.937 (texto según ley 24.939), el Consejo de la Magistratura quedará conformado por veinte (20) miembros (art. 2°), será presidido por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (art. 10), funcionará con el *quorum* de doce (12) miembros (art. 9°) y con las comisiones integradas de conformidad con su art. 12.

3. Transcurrido el plazo de ciento veinte (120) días sin que se haya cumplido con la integración que aquí se establece, los actos dictados por el Consejo de la Magistratura serán nulos.

4. Hasta tanto el Consejo cumpla con el mandato de integración del cuerpo o hasta el vencimiento del plazo máximo de ciento veinte (120) días referido, lo que ocurra primero, continuará rigiendo el régimen de la ley 26.080.

5. A su vez, y por ineludibles razones de seguridad jurídica, se declara la validez de los actos cumplidos por el Consejo de la Magistratura, en cuanto se refieren al sistema aquí examinado (conf. doctrina de Fallos: 319:2151; 330:2361; 338:1216, entre otros).

Por ello, oído el señor Procurador General de la Nación interino, se declaran admisibles los recursos extraordinarios interpuestos por el Ministerio de Justicia, por la Honorable Cámara de Senadores de la Nación y por la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y, con el alcance que aquí se dispone, se confirma la sentencia apelada. En consecuencia, se resuelve:

I. Declarar la inconstitucionalidad de los arts. 1° y 5° de la ley 26.080 y la inaplicabilidad del art. 7°, inc. 3°, de la ley 24.937 (texto según ley 26.855), de los arts. 6° y 8° de la ley 26.080, así como de todas las modificaciones efectuadas al sistema de mayorías previsto en la ley 24.937 (texto según ley 24.939).



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

II. Exhortar al Congreso de la Nación para que en un plazo razonable dicte una ley que organice el Consejo de la Magistratura de la Nación.

III. Ordenar al Consejo de la Magistratura que, dentro del plazo máximo de ciento veinte (120) días corridos contados desde la notificación de la presente sentencia, disponga lo necesario para la integración del órgano, en los términos de los arts. 2° y 10 de la ley 24.937 (texto según ley 24.939). Transcurrido dicho plazo sin que se haya completado la integración mencionada, los actos dictados por el Consejo de la Magistratura serán nulos. Desde la notificación de la sentencia y hasta tanto el Consejo cumpla con este mandato o hasta el vencimiento del plazo de ciento veinte (120) días corridos referido, lo que ocurra primero, regirá el sistema de la ley 26.080.

IV. Comunicar la presente decisión al Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, a la Federación Argentina de Colegios de Abogados, a la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional y al Consejo Interuniversitario Nacional, a los efectos de que tomen la intervención que pudiera corresponderles para llevar adelante los procedimientos de selección de consejeros requeridos para completar la integración del Consejo de la Magistratura de la Nación en los términos dispuestos en el considerando 17 de la presente.

V. Declarar que conservarán su validez los actos cumplidos por el Consejo de la Magistratura, de conformidad con lo expuesto en el considerando 17, punto 5.

VI. Imponer las costas a las recurrentes vencidas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

DISI-//-



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

-//-DENCIA PARCIAL DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON RICARDO LUIS LORENZETTI

Considerando:

1°) Que el Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires inició demanda con el objeto de que se declarara la inconstitucionalidad de los arts. 1°, 3°, 5°, 6°, 7°, 8°, 10, 14, 15, 21, 22 y 23 de la ley 26.080 que, al sustituir las disposiciones establecidas por la ley 24.937 en lo que respecta a la composición y funcionamiento del Consejo de la Magistratura y Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, quebrantó el equilibrio representativo para la integración de dichas instituciones garantizado en los arts. 114 y 115 de la Constitución Nacional.

La Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal revocó parcialmente la decisión de la anterior instancia que había rechazado la demanda y, en consecuencia, declaró la inconstitucionalidad del art. 1° de la ley 26.080 en cuanto reformó la ley 24.937 en lo que respecta a la composición y funcionamiento del Consejo de la Magistratura.

Contra esa decisión, el Ministerio de Justicia de la Nación, la Cámara de Diputados de la Nación y el Honorable Senado de la Nación interpusieron recurso extraordinario federal, los que fueron concedidos.

El Ministerio de Justicia cuestiona principalmente el razonamiento del *a quo* acerca de la conducta de los representantes de los órganos políticos en el seno del Consejo, al asumir que estos actúan en unidad de acción. Sostiene finalmente que la reforma implementada por la ley 26.080 cumple con el estándar de constitucionalidad, con el mandato encomendado por los constituyentes al crear el Consejo de la Magistratura, y con la independencia como finalidad tenida en miras para crearlo.

La Cámara de Diputados, luego de recordar que es el Congreso de la Nación el órgano competente para reglamentar lo atinente al Consejo de la Magistratura, sostiene que la norma respeta el criterio de proporción, y es constitucional en los términos de la Corte Suprema en el fallo "Monner Sans" (Fallos: 337:166).

El Senado de la Nación pide el rechazo porque la sentencia apelada es una intromisión en las tareas del Poder Legislativo, ya que, en los hechos sustituye al legislador en cuanto a la composición del Consejo de la Magistratura.

2°) Que los recursos son admisibles ya que existe un "caso", porque hay un interés suficientemente directo y concreto en el resultado del pleito (Fallos: 306:1125; 308:2147; 310:606; 322:528; 326:3007 y 333:1023, entre muchos otros).

El Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires se encuentra legitimado porque se cuestiona la reforma al



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Consejo de la Magistratura introducida por la ley 26.080 que, según la actora, alteró la naturaleza, autonomía funcional e independencia de dicho órgano.

3°) Que, el demandante tiene legitimación porque los colegios de abogados cumplen una función importantísima en la defensa de la Constitución, y en particular del sistema republicano, de la división de poderes y la independencia del Poder Judicial.

La historia argentina revela el coraje y el patriotismo que tuvieron numerosos integrantes de los colegios de abogados en todo el país, en la defensa de los derechos humanos en tiempos en que imperaba el terrorismo de Estado, en la tutela de los derechos sociales, y en particular, del sistema republicano.

Decisiones relevantes de esta Corte Suprema que afirmaron grandes principios constitucionales se basaron en casos promovidos directa o indirectamente por colegios de abogados. La causa "Rizzo" (Fallos: 336:760), vinculada a la ley que es materia de análisis en esta sentencia; la causa "Halabi" (Fallos: 332:111) que habilitó los procesos colectivos y numerosos pedidos de acceso a la información, son muestras cabales del valor que tiene la amplia legitimación de los colegios profesionales en el proceso de construcción democrática y republicana.

Por esta razón, esta Corte estableció una regla general de legitimación, en la defensa del sistema republicano por parte del Colegio de Abogados de Tucumán en una sentencia que dice *"Así como todos los ciudadanos están a la misma distancia de la Constitución para acatarla, están también igualmente habilitados para defenderla cuando entienden que ella es desnaturalizada, colocándola bajo la amenaza cierta de ser alterada por maneras diferentes de las que ella prevé"* (Fallos: 338:249, considerandos 9° y 10).

4°) Que la legitimación reconocida se refiere a una pretensión declarativa de la inconstitucionalidad de los mencionados artículos de la ley 26.080.

Que el objeto procesal fijado por las partes en los recursos se refiere a la noción de "equilibrio" entre los estamentos que establece la ley 26.080 y a la intervención del Poder Judicial, lo que delimita el juzgamiento que debe hacer esta Corte.

No hay agravio alguno expresado respecto de otras cuestiones.

En particular, no hay agravio respecto de la participación de esta Corte Suprema en la composición del Consejo de la Magistratura, ya que la sentencia en recurso no desarrolla esta cuestión en sus considerandos, ni ha sido materia de impugnación específica por parte de los recurrentes.



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

5°) Que el primer agravio a considerar es si esta Corte Suprema tiene facultades para declarar la inconstitucionalidad de la ley o si ello es una intromisión en las facultades del Congreso de la Nación.

**Esta cuestión ya ha sido respondida por este Tribunal en varios precedentes en el sentido de que el Poder Judicial es independiente justamente para poner límites a las decisiones de las mayorías que violen la Constitución Nacional.**

**Este principio ha sido sostenido por la Corte de modo coherente, porque, de lo contrario, se deteriora el derecho si se lo interpreta según los tiempos políticos, o los intereses sectoriales.**

**La Constitución brinda previsibilidad, porque "los constituyentes decidieron sujetarse a unos principios fundamentales para convivir en sociedad, pensados para que sean perdurables e inmunes a las tentaciones de cambiarlos frente a las previsibles mudanzas de opinión. Sin perjuicio de ello, fueron expresados con sabia amplitud, para permitir su adaptación a los tiempos futuros. Los valores y principios constitucionales tienen una vocación de perdurabilidad y de precisión que los protege contra su desnaturalización, y por ello no debe confundirse la indeterminación lógica con la valorativa" (Fallos: 328:566, "Itzcovich", voto del juez Lorenzetti).**

Las partes deberían conocer esta jurisprudencia y no intentar lograr un cambio que no va a suceder, porque los precedentes no permiten dudas sobre su previsibilidad. A modo de ejemplo, y entre muchísimos casos, se ha declarado la inconstitucionalidad de: las leyes de Obediencia Debida y de Punto Final que impedían juzgar las graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante la última dictadura militar ("Simón", Fallos: 328:2056); la ley penal que, al castigar la tenencia de estupefacientes para consumo personal, no respetaba la autonomía personal ("Bazterrica" y "Arriola", Fallos: 308:1392 y 332:1963); la ley que, al permitir sin fundamento suficiente la interceptación de comunicaciones personales y la acumulación de datos personales, avasallaba el derecho a la intimidad ("Halabi", Fallos: 332:111); la ley de Asociaciones Sindicales en cuanto confería tutela gremial solo a representantes o autoridades de sindicatos que contaran con personería gremial ("Rossi", Fallos: 332:2715) y dispensaba privilegios a ciertos sindicatos en detrimento de los simplemente inscriptos ("Asociación de Trabajadores del Estado", Fallos: 331:2499). También invalidó la ley previsional que frustraba el acceso a la justicia de los jubilados al prolongar innecesariamente el reconocimiento judicial de sus derechos de naturaleza alimentaria ("Itzcovich", Fallos: 328:566) y desvirtuaba el mandato de movilidad jubilatoria del art. 14 bis de la Constitución Nacional ("Badaro", Fallos: 330:4866).



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

En el sentido indicado, esta Corte ha sostenido que **"el Estado de Derecho y el imperio de la ley son esenciales para el logro de una Nación con instituciones maduras"** (Fallos: 328:175), y no es posible que, bajo la invocación de la defensa de la voluntad popular, pueda propugnarse el desconocimiento del orden jurídico, puesto que nada contraría más los intereses del pueblo que la propia transgresión constitucional (Fallos: 328: 566, "Itzcovich").

6°) Que, ello aclarado, corresponde considerar la cuestión constitucional planteada por las partes en este proceso, que consiste en determinar si la ley 26.080 es compatible con "el equilibrio entre la representación de los órganos políticos..." y la de los jueces, abogados y representantes del ámbito académico y científico (art. 114 de la Constitución Nacional).

A esos efectos, cabe recordar que el art. 114 de la Constitución Nacional, segundo párrafo, dispone que el Consejo de la Magistratura "*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*".

El art. 1° de la ley 26.080 estableció la integración del Consejo de la Magistratura con 13 miembros (en lugar de los 20 establecidos en la ley anterior), y a los fines de tratar el agravio de las partes, corresponde señalar que la representación del sector "político" está compuesta por 1 representante del Poder Ejecutivo; 6 legisladores, cuya designación queda a cargo de los Presidentes de las Cámaras a propuesta de los bloques parlamentarios de los partidos políticos (3 por cada cámara, correspondiendo 2 a la mayoría y 1 a la primera minoría). Por otro lado, la representación de los sectores vinculados al Poder Judicial de la Nación está compuesta por 3 jueces; 2 representantes de los abogados de la matrícula federal, designados por voto directo de los profesionales de esa matrícula, uno de los cuales debe tener domicilio real en cualquier punto del interior del país; 1 representante del ámbito académico y científico.

**7°) Que, a los fines de decidir este pleito, esta Corte está limitada por el respeto de sus propios precedentes en relación a este tema.**

En un primer precedente esta Corte ha establecido, con relación al art. 114 de la Constitución Nacional, que "...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' [...] Que la concepción de los constituyentes que



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

aprobaron el texto sancionado fue mantener en el Consejo un equilibrio entre sectores de distinto origen sin que exista predominio de unos sobre otros. Es decir que ningún sector cuente con una cantidad de representantes que le permita ejercer una acción hegemónica respecto del conjunto o controlar por sí mismo el cuerpo" ("Rizzo" Fallos: 336:760, voto mayoritario de los jueces Lorenzetti, Fayt, Maqueda, y de la jueza Highton de Nolasco; considerandos 18, último párrafo, y 25). En esa línea, concluye este voto mayoritario (considerando 30) afirmando que el art. 114 de la Constitución Nacional "...buscó asegurar una composición equilibrada entre los integrantes del Consejo, de modo tal que no tuvieran primacía los representantes provenientes del sistema de naturaleza exclusivamente político-partidario respecto de los representantes del Poder Judicial, del ámbito profesional y del académico". En el voto del juez Petracchi y de la jueza Argibay se afirmó (considerando 9°) que "...la idea de los constituyentes fue, pues, que una representación no predomine sobre las otras, es decir que no ejerza una acción hegemónica del conjunto o que no controle por sí misma al cuerpo".

8°) Que, en un segundo precedente, **esta Corte analizó nuevamente la ley 26.080, en el año 2014, confirmando su constitucionalidad**, declarada por la sentencia dictada por la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, que a su vez confirmó la sentencia de

primera instancia, que había rechazado la demanda ("Monner Sans", Fallos: 337:166).

En el voto de la mayoría se señaló que, conforme al precedente "Rizzo" ya citado, el equilibrio no equivale a igualdad, y que quien impugna tiene la carga argumentativa de realizar una "demostración concluyente" del apartamiento constitucional (Fallos: 100:318), lo que no ocurrió en el caso (voto mayoritario de los jueces Lorenzetti, Highton de Nolasco, Fayt, Petracchi y Maqueda).

La jueza Argibay, señaló que el criterio es que ningún sector tenga predominio sobre el otro y que la representación política también está dividida en sectores, por lo cual no hay inconstitucionalidad.

9°) Que la doctrina de los precedentes citados establece que la noción de equilibrio no equivale a igualdad, que debe existir contrapeso, y ausencia de predominio, de manera que "ningún sector cuente con una cantidad de representantes que le permita ejercer una acción hegemónica respecto del conjunto o controlar por sí mismo el cuerpo".

Esta Corte ha señalado ("Monner Sans", considerando 7°) que **pesa sobre el demandante la carga de realizar una "demostración concluyente" del apartamiento constitucional (Fallos: 100:318)**, lo que ha ocurrido en el presente caso, tal como se detalla en el considerando 12 de la presente.



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

**Como lo señala la parte actora, el funcionamiento concreto durante dieciséis años ha mostrado una serie de falencias que ponen seriamente en riesgo la independencia del Poder Judicial en varios aspectos concretos.**

10) Que del cotejo de las leyes 24.937 (modificada por la ley 24.939) y 26.080 se desprende que bajo la anterior normativa el estamento político representaba el 45% de la totalidad de los miembros (9 sobre 20), mientras que ahora alcanza un 53,84% (7 sobre 13). Esa circunstancia, aisladamente, no determinaría *per se* la invalidez de la nueva composición. Sin embargo, el examen debe efectuarse de manera conjunta con otras disposiciones que hacen al objeto del pleito y repercuten, de manera indudable, en la cuestión a dilucidar.

En ese sentido, no puede soslayarse que en el marco de la ley 24.937 (corregida por la ley 24.939) se establecía que el quórum para sesionar era de 12 miembros (sobre los 20 que integraban el cuerpo). Es decir que de ninguna manera alguno de los estamentos que integraban el Consejo de la Magistratura podía lograr, por sí solo, la habilitación para sesionar. Nótese que el mayor número de representantes lo tenía el sector político (9 miembros) y no lograba formar un quórum propio para sesionar y, en su caso, adoptar decisiones. El porcentaje para lograr el *quorum* para sesionar era, entonces, del 60% de la totalidad de los integrantes del Consejo.

Por el contrario, la ley 26.080 estableció que el *quorum* se logra con siete integrantes (sobre un total de 13).

Amén de que con la mentada modificación se redujo la cantidad de miembros necesaria para poder sesionar (se pasó del 60% al 53,84%), lo que resulta verdaderamente objetable es que ese porcentaje o esa cantidad de miembros puedan ser alcanzados con la conformidad de uno solo de los estamentos representados; en este caso, el sector político.

En ese sentido, se advierte que tal como está organizado el sistema, con la sola anuencia del estamento político se conseguiría alcanzar la cantidad de miembros necesaria para sesionar y adoptar las decisiones que no exijan mayorías especiales, que son numerosas e impactan directamente en funciones que hacen al desempeño mismo del Consejo de la Magistratura.

**Esta posibilidad de desbalance y quiebre de la regla de "no predominio" se ha dado con frecuencia durante los dieciséis años de vigencia de la ley.**

11) Que en nada obsta a lo precedentemente expuesto el hecho de que en el sector político se encuentren representados la mayoría y la primera minoría de las cámaras del congreso puesto que el equilibrio que se vulnera no es el de los distintos partidos integrantes de ese estamento, sino el que debería existir entre los distintos sectores que integran el



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Consejo de la Magistratura para que ninguno de ellos, en forma autónoma, pueda tener el control del órgano.

En el sentido indicado se ha expresado Germán Bidart Campos al sostener que el equilibrio exigido por el art. 114 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 abogados (confr. Bidart Campos, German J., "Manual de la Constitución Reformada", Buenos Aires, Ediar, primera reimpression, 1999, Tomo III, pág. 374).

En el citado precedente de Fallos: 336:760 ("Rizzo") el Tribunal indicó que "...la concepción de los constituyentes que aprobaron el texto sancionado fue mantener en el Consejo un equilibrio entre sectores de distinto origen sin que exista predominio de unos sobre otros. Es decir, que ningún sector cuente con una cantidad de representantes que le permita ejercer una acción hegemónica respecto del conjunto o controlar por sí mismo el cuerpo..." (considerando 25 del voto de la mayoría).

12) Que, por otra parte, cabe dejar sentado que lo que aquí se postula no resulta contradictorio con lo decidido en Fallos: 337:166 ("Monner Sans") pues se trata de pretensiones distintas.

En efecto, en esa oportunidad lo que se perseguía era la representación igualitaria de las representaciones de los órganos políticos, de los jueces y de los abogados de la

matrícula federal, lo que no fue admitido por esta Corte. En cambio, en este caso, la actora no pretende una participación igualitaria de todos los estamentos, sino que busca que se respete el equilibrio al que hace referencia el art. 114 de la Constitución Nacional.

Para ello, ha señalado concretamente cuáles son los desfasajes que se producen con la nueva composición de los estamentos y el *quorum* necesario para sesionar y adoptar decisiones con mayoría no especial.

Así, a fs. 29 vta. postula que *"...los representantes de los órganos políticos resultantes de la elección popular cuentan en la nueva composición del Consejo con la mayoría absoluta de sus integrantes, lo cual, de acuerdo con el artículo 9 les garantiza quórum propio y, salvo en los pocos casos en los que la ley exige mayorías agravadas, el número necesario para poder imponer las decisiones. Eso demuestra claramente la existencia de un profundo desequilibrio a favor de los órganos políticos, que vulnera el expreso mandato constitucional..."*.

Además, señala que la reducción del número de representantes de los abogados de la matrícula federal fue muy superior al del estamento político, alcanzando 50%.

**13) Que el funcionamiento concreto del Consejo de la Magistratura durante dieciséis años ha mostrado un claro desbalance quebrando la regla de no predominio, lo que funda la necesidad de declarar la inconstitucionalidad de esta ley.**



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Que si bien el Consejo de la Magistratura ha mostrado diferentes composiciones y muchos esfuerzos personales de los consejeros, el diseño institucional ha conspirado para que esos propósitos finalmente se frustren.

Ha quedado demostrado que durante ese período hubo una falta de cobertura de cargos importantes por falta de acuerdos que se ha mantenido invariable. Han sido públicas las disputas políticas que originaron esta parálisis con gran desmedro del funcionamiento del Poder Judicial.

La selección de magistrados ha sido motivo de fuertes críticas por parte de las asociaciones profesionales, al alterarse el orden de las listas con apartamiento de las calificaciones.

La administración ha variado constantemente por la intervención de distintos sectores lo que ha motivado la parálisis de obras, el atraso en numerosos proyectos y una crisis de funcionamiento de todo el Poder Judicial.

Está claro que siempre hubo un poder de veto, de predominio, de un sector sobre otro, aunque fueron cambiando los roles.

Asimismo, es evidente que la ley diseña un sistema parlamentario para funciones que son ejecutivas, lo que ha facilitado este poder de veto o predominio.

Es claro que estas deficiencias no son imputables a un sector en particular sino al diseño mismo de la ley, que justamente es lo que debe ser modificado porque contraría los criterios constitucionales según la interpretación de esta Corte.

14) Que, entonces, la ley debe ser declarada inconstitucional, porque hay una "demostración concluyente" de que a lo largo de dieciséis años de vigencia se ha quebrado la regla de no predominio y surgieron falencias que ponen seriamente en riesgo la independencia del Poder Judicial.

Que la declaración de inconstitucionalidad tiene efectos muy relevantes que deben ser cuidadosamente considerados, teniendo en cuenta:

- que es una ley que lleva dieciséis años de vigencia;
- que ha sido declarada constitucional por esta Corte en la ya citada causa "Monner Sans" que, si bien se refiere a otros aspectos, ha generado expectativas sobre su continuidad;
- que su descalificación proviene de ese ejercicio concreto;
- que el Poder Ejecutivo y el Congreso tienen proyectos para corregir esa situación;
- que es necesario fijar pautas para evitar la afectación en la continuidad de la correcta administración de justicia.



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

15) Que la sentencia en recurso que declara la inconstitucionalidad de la ley 26.080, debe ser revocada en cuanto restituye la vigencia de la ley 24.937.

La parte actora no pidió la restitución de la vigencia de la ley anterior, lo cual constituye, *per se*, un exceso de jurisdicción. Por otra parte, el Fiscal de Cámara cuestionó en este recurso la decisión de restituir una ley derogada, violando la división de poderes y las facultades del Congreso.

La ley 26.080 dispone que "sustituye" el art. 2° de la ley 24.937, lo que significa que la deroga.

Una ley derogada no puede ser restituida en su vigencia y es lo que se enseña en los primeros cursos de las **Facultades de Derecho, con cita de Kelsen**: "Una norma cuya vigencia ya fue cancelada por otra norma derogatoria, sólo puede ser vuelta a su vigencia por medio de una norma que tiene el mismo contenido que la derogada" (Kelsen, Hans, "Teoría General de las Normas", Ed. Trillas, México, pág. 116) y en el mismo sentido la doctrina nacional de modo coincidente (López Olaciregui, en Salvat, Raymundo, "Tratado de Derecho Civil", Parte General, Tea, Bs. As., T. I).

Ese criterio se basa en el respeto al principio del paralelismo de las competencias ya que debe ser el autor de una norma o de un acto -en el caso, en ejercicio de la competencia constitucionalmente asignada- quien, de estimarlo pertinente,

restablezca la vigencia de la norma que derogó (en sentido concordante, Bidart Campos, "Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino", Tomo I, Ediar, Buenos Aires, 1995, pág. 95). El Código Civil Español, por otra parte, recoge expresamente este principio (art. 2) "Por la simple derogación de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado".

En nuestro sistema jurídico, la declaración de inconstitucionalidad se refiere a un caso, y no tiene efectos generales o "erga omnes" ("Thomas" Fallos: 333:1023, considerando 7°; Bidart Campos, op. cit., pág. 168). Por lo tanto, podría haber otro caso u otro Tribunal, que estableciera otra doctrina, si aporta nuevos hechos o nuevos fundamentos. En tal supuesto se encontraría con una situación anómala de dos leyes vigentes. Más aún, cuando la Corte descalifica una ley "para todos los casos", se encarga de puntualizar que lo hace solo "para el futuro" (Fallos: 319:3148, considerando 34).

De modo que la declaración de inconstitucionalidad tiene efectos para el futuro y no retrotrae sus efectos. En cambio, la sentencia en recurso pareciera darle los efectos de la nulidad, que retrotrae las cosas al mismo estado en que se hallaban antes del acto declarado nulo, lo cual es, claramente, un supuesto distinto.

También cabe distinguir la inconstitucionalidad de la inaplicabilidad. Es lo que ocurrió en el caso "Rizzo" citado, en el que se trató de una sentencia casi contemporánea con la



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

reforma, y no como en este caso, que lleva dieciséis años de vigencia. Por eso se declaró la "inaplicabilidad" y luego la "inconstitucionalidad". La reforma no llegó a aplicarse, y por eso cobró vigencia la ley anterior, lo que no es aplicable al presente caso.

Ningún tribunal ni la propia Corte Suprema puede legítimamente declarar inaplicable una ley que ha sido derogada hace dieciséis años sin afectar seriamente la seguridad jurídica.

Por otra parte, la restitución de la ley anterior hasta que el Congreso dicte una nueva podría generar un caos, porque de 13 miembros pasa a 20 y luego a 17 (según el proyecto adjuntado a la causa).

La cámara restituye la ley anterior en su totalidad, incluyendo lo que no fue materia de agravio, lo que excede su competencia, ya que los jueces no son legisladores.

La restitución de la ley anterior en aspectos que no han sido materia de agravio implica arrogarse funciones legislativas, algo absolutamente incompatible con la función judicial. La Corte ha dicho que "no incumbe a los tribunales el examen de la conveniencia o el acierto del criterio adoptado por el legislador en el ámbito propio de sus atribuciones, ya que aquéllos deben limitarse al examen de la compatibilidad que las normas impugnadas observen con las disposiciones de la Ley Fundamental (Fallos: 312:435)", "Monges" (Fallos: 319:3148).

En otros casos esta Corte declaró la inconstitucionalidad de ciertas normas, pero no decidió poner en vigencia la ley anterior derogada, y no se referían a temas institucionales (Fallos: 323:2256 y 333:935).

Desde antiguo se sostiene que la declaración de inconstitucionalidad no deroga la norma. Bielsa aclara "Por lo demás, la ley declarada inconstitucional por el Poder Judicial no es por eso solo extinguida; ella subsiste con todo vigor, y aun en el mismo poder judicial teóricamente, porque un juez inferior puede declarar que una ley es constitucional, aunque la Corte haya declarado que no lo es..." (Bielsa, Rafael, La protección constitucional y el recurso extraordinario. Jurisdicción de la Corte Suprema"; 2da. ed., Depalma, 1958).

De manera que la sentencia en recurso, al declarar la inconstitucionalidad, pretende derogar una ley y revivir una derogada, lo que es claramente contrario al ordenamiento jurídico.

No hay precedentes en el derecho argentino ni antecedentes en el procedimiento de declaración de inconstitucionalidad de Estados Unidos, sobre cuyo modelo se construyó nuestro sistema en el siglo XIX a partir del caso "Marbury vs Madison". En ningún caso se pone en vigencia una ley derogada hace dieciséis años. Es así porque en el sistema argentino, como en el de Estados Unidos, la declaración de inconstitucionalidad no tiene efectos de nulidad. Lo enseña Díez



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Picazo, Luis ("La derogación de las leyes", Civitas, pág. 250) "tampoco parece que en el sistema norteamericano de jurisdicción constitucional difusa quepa la reviviscencia, ya que allí la declaración de inconstitucionalidad no tiene formalmente eficacia anulatoria, sino de mera inaplicación" (En el mismo sentido Modugno, Franco, "Problemi e pseudo-problemi relativi alla CD reviviscenza di disposizioni abrogate da legge dichiarata inconstituzionale" en Studi in memoria di Carlo Esposito, Padova, 1972).

En fin, contradice los principios básicos del derecho, que no pueden ser ignorados por los magistrados.

16) Que es necesario considerar la particularidad de la declaración de inconstitucionalidad de leyes que regulan procedimientos institucionales.

En el caso "Rosza" esta Corte decidió mantener en el ejercicio de sus cargos a los funcionarios designados sobre la base de un régimen que consideró inconstitucional hasta que "el Congreso y el Poder Ejecutivo, en ejercicio de sus atribuciones, procedan a establecer un sistema definitivo sobre la materia en debate con estricta observancia de los parámetros constitucionales ya examinados" (Fallos: 330:2361, considerando 22 y punto resolutivo 4).

En el caso "Uriarte" debió incluso fijar los criterios de un régimen de transición "hasta tanto el Poder Legislativo sancione un nuevo régimen que se ajuste a las pautas

establecidas en este fallo" (Fallos: 338:1216, considerando 34 y punto resolutivo 8), estableciendo reglas generales que comprendían a los recurrentes pero a su vez los trascendían, todo ello a efectos de "evitar el caos institucional o la eventual paralización del servicio de justicia".

En el caso "Bertuzzi" (Fallos: 343:1457) se indicó al Consejo de la Magistratura un curso de acción básico para asegurar la continuidad del funcionamiento del servicio de justicia y evitar cuestionamientos de las partes litigantes.

**Esta decisión es más clara aun en el caso, ya que se han presentado proyectos por parte de distintos sectores parlamentarios en el Honorable Congreso de la Nación referidos a la regulación del Consejo de la Magistratura.**

17) Que es necesario prever que el Congreso no pueda aprobar una nueva ley, lo que dejaría vigente la ley declarada inconstitucional de modo permanente. Por esta razón, siguiendo precedentes de esta Corte, es necesario fijar un plazo razonable que no puede superar el año desde la notificación de esta sentencia, para que el Congreso la apruebe, transcurrido el cual, esta Corte estará en condiciones de decidir la manera de implementar la garantía de la independencia del Poder Judicial.

Que, por otra parte, a los fines prácticos, la solución adoptada por la Cámara, demorará un tiempo de implementación cercano al año, mientras que la que aquí se



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

**propone, durará un tiempo similar respetando los precedentes de esta Corte en materia de división de Poderes.**

En diversas oportunidades esta Corte ha dictado sentencias ante la omisión de legislación (Fallos: 330:4866, "Badaro") y ha dispuesto medidas muy específicas (Fallos: 332:111, "Halabi", considerandos 15 y 16). Se sostuvo que "...Ese presunto vacío legal no es óbice para que los jueces arbitren las medidas apropiadas y oportunas para una tutela efectiva de los derechos constitucionales que se aducen vulnerados. Ha expresado el Tribunal al respecto que basta la comprobación inmediata de un gravamen para que una garantía constitucional deba ser restablecida por los jueces en su integridad, sin que pueda alegarse en contrario la inexistencia de una ley que la reglamente: las garantías individuales existen y protegen a los individuos por el solo hecho de estar consagradas por la Constitución e independientemente de las leyes reglamentarias..." ("Halabi", considerando 15, cit.).

En este caso se encuentra en juego la garantía de independencia del Poder Judicial.

18) Que, por último, se deja sentado que la autoridad institucional de este fallo no privará de validez a los actos cumplidos de conformidad con las normas consideradas en vigor (conf. doctrina de Fallos: 319:2151 "Barry" y sus citas; 328:566 "Itzcovich"). Ello es así toda vez que la aplicación en el tiempo de los nuevos criterios ha de ser presidida por una

especial prudencia con el objeto de que los avances propuestos no se vean malogrados en ese trance. En mérito de ello, es necesario trazar la línea divisoria para el obrar de la nueva jurisprudencia, apoyándola en razones de conveniencia, utilidad y en los más hondos sentimientos de justicia, necesidad que entraña, a su vez, la de fijar el preciso momento en que dicho cambio comience a operar (Fallos: 330:2361 "Rosza").

19) Que a modo de conclusión corresponde afirmar:

1. Que la ley 26.080 debe ser declarada inconstitucional, porque hay una "demostración concluyente" de que a lo largo de dieciséis años de vigencia se ha quebrado la regla de no predominio y surgieron falencias que ponen seriamente en riesgo la independencia del Poder Judicial;

2. Que la sentencia en recurso que declara la inconstitucionalidad de la ley 26.080, debe ser revocada en cuanto restituye la vigencia de la ley 24.937, porque una ley derogada no puede ser restituida en su vigencia. No hay precedentes en el derecho argentino ni antecedentes en el derecho comparado de que, mediante una sentencia, se ponga en vigencia una ley derogada hace dieciséis años;

3. Que tampoco corresponde declarar la inaplicabilidad de la ley 24.937 luego de dieciséis años de ser revocada por la ley 26.080 y confirmada por esta Corte en varios aspectos ("Monner Sans" cit.) sin afectar la seguridad jurídica; situación que es



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

diferente del caso "Rizzo" en el que se trató de una ley recién sancionada;

4. Que la modificación de la composición del órgano del Consejo de la Magistratura por imperio de una decisión judicial, no puede contemplar la infinidad de situaciones que se pueden producir durante ese trascendente cambio, puede provocar demoras, incertidumbre y nulidades que lleven a la paralización de su actividad, y, consecuentemente, del Poder Judicial, todo lo cual es contrario a la prudencia que ha sostenido esta Corte en los precedentes citados;

5. Que esta Corte ha sido respetuosa de las facultades del Congreso de la Nación en todos los precedentes de carácter institucional;

6. Que es necesario que el Congreso legisle sobre el Consejo de la Magistratura, sobre su composición y sobre el modo de funcionamiento, con la finalidad de asegurar la independencia del Poder Judicial;

7. Que si el Congreso no legisla en un plazo razonable (considerandos 15 y 17), esta Corte procederá a implementar la garantía de independencia del Poder Judicial, en los términos de sus propios precedentes. Ínterin, con carácter excepcional, el funcionamiento del Consejo de la Magistratura se regirá por las previsiones de la ley 26.080;

**8. Que este fallo no privará de validez a los actos cumplidos de conformidad con las normas consideradas en vigor.**

Por ello, oído el señor Procurador General de la Nación interino, se declaran admisibles los recursos extraordinarios interpuestos por el Ministerio de Justicia, por la Honorable Cámara de Senadores de la Nación y por la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y, con el alcance que aquí se dispone, se confirma parcialmente la sentencia apelada en cuanto se declara la inconstitucionalidad de la ley 26.080 y se la revoca en cuanto restituye la aplicación inmediata de la ley anterior;

En consecuencia, se resuelve:

I. Declarar la inconstitucionalidad de los arts. 1° y 5° de la ley 26.080;

II. Exhortar al Congreso de la Nación para que en un plazo razonable dicte una ley que organice el Consejo de la Magistratura de la Nación en los términos de los considerandos 15, 17 y 19;

III. Declarar la validez de los actos cumplidos por el Consejo de la Magistratura durante la vigencia de la ley 26.080.

Imponer las costas a las recurrentes vencidas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Notifíquese a las partes. Póngase en conocimiento del Consejo de la Magistratura y, oportunamente, devuélvase.



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Recursos extraordinarios interpuestos por el **Estado Nacional - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, representado por el **Dr. Alejandro A. Castelló**, con el patrocinio letrado de los **Dres. Norberto S. Bisaro y Sergio Ricardo M. Landin**; por el **Honorable Senado de la Nación**, representado por los **Dres. Juan Carlos Salerni y Graciela M. L. Mazalán**; y por la **Honorable Cámara de Diputados de la Nación**, representada por el **Dr. Eduardo Omar Magri**, con el patrocinio letrado del **Dr. Jorge Adrián Álvarez**.

Traslados contestados por el **Dr. Alberto D. Q. Molinario**, con el patrocinio de la **Dra. G. Ariel Irizar**.

Tribunal de origen: **Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal n° 3**.