

**Expte. n° 12.210/15 “Gil Domínguez, Andrés c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”**

**Buenos Aires, 24 de febrero de 2016**

**Visto:** el expediente citado en el epígrafe,

**resulta:**

1. Andrés Gil Domínguez, en su carácter de habitante de la ciudad de Buenos Aires, promueve acción declarativa de inconstitucionalidad —en los términos del art. 113, inc. 2º, CCBA y art. 17 y cc, ley n° 402— respecto del art. 22 inc. A.4 de la ley 31 —conf. ley n° 4.890— (fs. 3/18).

Considera el actor que el enunciado allí contenido afecta la garantía republicana de independencia del Poder Judicial, consagrada en el art. 1 CCBA, así como los arts. 115, 116 y 117 CCBA y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Señala que la inconstitucionalidad e inconveniencia del art. 22 inc. A.4 de la ley n° 31 (conf. ley 4.890) se configura en tanto dicho precepto establece una mayoría débil para que el Consejo de la Magistratura de la Ciudad pueda acusar a los jueces e integrantes del Ministerio Público local ante el Jurado de Enjuiciamiento, lo que violenta la garantía de independencia del Poder Judicial (fs. 3).

Afirma que la norma cuestionada contraría la voluntad de los convencionales constituyentes de configurar un Poder Judicial independiente como garantía eficaz de un sistema de derechos y que, en consecuencia, la ley que regula su funcionamiento no puede desconocer la impronta de este mandato constitucional (fs. 4).

Indica que si bien la Constitución local establece en los arts. 121, 122 y 123 la remoción de jueces y miembros del Ministerio Público, no especifica cuáles son las mayorías necesarias para adoptar esa decisión; por ello entiende que se configura una laguna constitucional que debe ser llenada por la ley reglamentaria que, arguye, no podría desconocer el mandato de independencia del Poder Judicial ni dejar de observar que, en el supuesto de juicio político a los miembros del Tribunal Superior, el fiscal general, defensor general y asesor general, el artículo 94 de la CCBA exige una mayoría agravada de dos tercios (fs. 5 y 5 vuelta).

En suma, según el criterio del accionante, la norma impugnada conculca la independencia del Poder Judicial, por cuanto desconoce la voluntad de los convencionales constituyentes en el diseño del Poder

Judicial de la Ciudad, implica una regresión normativa sin justificación, violenta el derecho convencional interpretado y las garantías establecidas en los arts. 115, 116 y 117 CCBA, permitiendo que los jueces sean castigados por el contenido de sus sentencias (fs. 15 a 18).

2. A fs. 23/28 emite dictamen el señor Fiscal General Adjunto y, por los fundamentos que expone, propicia declarar inadmisibile la acción en examen.

3. A fs. 30/30 vuelta el actor amplía la demanda y sobre la misma base argumentativa expuesta, extiende el pedido de inconstitucionalidad al art. 21 de la ley n°31 (co nf. ley n°4.890)

4. Corrida nueva vista, el Fiscal General Adjunto opina que la ampliación tiene los mismos defectos de fundamentación señalados en su dictamen anterior de fs. 23/28, por lo que se pronuncia por la declaración de inadmisibilidad (fs. 33/33 vuelta).

### **Fundamentos:**

#### **La jueza Ana María Conde dijo:**

1. El actor está legitimado para interponer la demanda de inconstitucionalidad, de acuerdo a lo dispuesto por el art. 18, inciso 1°, de la ley n° 402, sin embargo, por las razones que seguidamente expondré, la acción intentada es inadmisibile.

2. Las normas cuestionadas —arts. 21 y 22 inc. A.4 de la Ley n° 31 (conforme ley 4890)— establecen el quórum y la mayoría que se requieren para efectuar la acusación de jueces e integrantes del Ministerio Público ante el Jurado de Enjuiciamiento, complementando las disposiciones constitucionales previstas para el caso en los arts. 121, 122 y 123 de la CCBA que prescriben sobre la remoción de magistrados y funcionarios del Ministerio Público.

El actor considera que estas disposiciones de la ley n° 31 vulneran la garantía de independencia del Poder Judicial consagrada en los arts. 1°, 115, 116 y 117 CCBA y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al requerir una mayoría no agravada (cinco votos sobre nueve) para que el Consejo de la Magistratura pueda efectuar la acusación que dé lugar al juicio de remoción de magistrados y miembros del Ministerio Público. Señala además que esta modalidad, a su entender, resulta contraria a la voluntad de los convencionales constituyentes que diseñaron el Poder

Judicial de la Ciudad (fs. 3/6) y significaría una “regresión normativa institucional” (fs. 10).

3. Los fundamentos que exhibe el accionante para sustentar su demanda se centran, básicamente, en principios y garantías generales de nuestra Constitución local, nacional e incluso de los instrumentos internacionales que la integran, así como en construcciones a partir de doctrinas de fallos que las mencionan, pero sin dar cuenta de una norma concreta constitucional que resulte, con claridad y contundencia, violentada por las disposiciones impugnadas.

Es más, el propio escrito de demanda admite que la Constitución local no ha prescripto, al considerar el tema de la remoción de jueces y funcionarios del Ministerio Público, las mayorías requeridas para tratar el tema en el Consejo de la Magistratura y, en su caso, proceder a efectuar la acusación (fs.6). De ello, resulta, entonces, que el Constituyente local ha optado por dejar librado a la Legislatura la definición, por medio de una ley, de la cuestión referida a la mayoría requerida y el actor no logra, con su fundamentación, exponer un planteo sólido basado en argumentos de carácter constitucional que permita, al menos, presumir que exista una posible concreta incompatibilidad entre las normas cuestionadas y las de rango constitucional o convencional.

En efecto, este Tribunal ha establecido en reiteradas oportunidades que “Es requisito esencial del trámite preliminar de admisibilidad de la acción declarativa de inconstitucionalidad que quien la inicie precise con claridad cuáles son las normas de carácter general sobre las que solicita el control de constitucionalidad, y cuáles los preceptos y principios constitucionales con los que las primeras entran en colisión. (TSJBA, causa SAO 31/99, “Massalín Particulares S.A. c/ Gob. Ciudad de Buenos Aires s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad”, resolución del 05/05/1999; causa SAO 42/99 “Blanco, María Susana c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad y Nulidad”, resolución del 04/06/1999; causa SAO 60/99, “Cavallari, María Georgina c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ Acción Declarativa y de Inconstitucionalidad”, resolución del 11/08/1999). En consecuencia, resulta fundamental para evaluar la procedencia de la acción intentada, que quien la inicie precise con claridad y en forma pormenorizada las razones en que sustenta la inconstitucionalidad que pretende. El mero pedido, que se limita a invocar principios y afirmaciones dogmáticas sin vincularlas adecuadamente con la norma cuestionada y que consiste en una suma de comentarios y opiniones contrarias al modo en que la ley regula la cuestión, sin llegar a constituir una verdadera censura de

base constitucional, no reúne los requisitos mínimos exigibles para el ejercicio del control de constitucionalidad.

4. La falta de precisión en los planteos que sustentan la demanda queda en evidencia al advertirse que, más que una concreta razón de orden constitucional, lo que surge de la presentación es un cuestionamiento global al régimen de mayorías dispuesto por los legisladores para habilitar el juicio de remoción a jueces e integrantes del Ministerio Público en la Ciudad de Buenos Aires. Esta regulación — que comprende la mayoría necesaria para tener quórum y la mayoría para acusar— conforma un sistema que se complementa y no puede ser analizado parcialmente y desde una misma plataforma argumental basada en la supuesta afectación de la independencia judicial, susceptible de convertirse en “una amenaza” para los jueces, quien podrían ser “castigados por el contenido de sus sentencias” (fs. 31). Estas afirmaciones del actor no se corresponden con la realidad del funcionamiento del sistema previsto, a tal punto que —aun cuando el accionante pretende compararlo con el sistema de enjuiciamiento previsto para jueces nacionales— no advierte que el art. 22 de la ley local exige un quórum agravado de seis miembros para habilitar el tratamiento, y de éstos debe haber al menos un integrante de cada uno de los estamentos que conforman el Consejo de la Magistratura (jueces, abogados y legisladores). Por otra parte, viene al caso señalar que el Consejo de la Magistratura local no tiene representante del Poder Ejecutivo, como sí lo tiene su par de la Nación, lo que demuestra que se trata de diseños diferentes de los órganos que componen los poderes judiciales en cada caso. En suma, el actor ha intentado sin éxito comparar dos sistemas distintos, sin llegar a establecer que el sistema de mayorías local pudiera vulnerar la garantía de independencia de los jueces y miembros del Ministerio Público, ni que estos tuvieran que ejercer sus tareas bajo presión o influencia de alguna naturaleza, como lo sostiene en su demanda.

El objeto del control abstracto de constitucionalidad previsto por el art. 113 inc. 2do CCBA consiste únicamente en verificar la adecuación de las normas objetadas con la Constitución Nacional y la CCBA; mas este análisis —cuya consecuencia, en caso de incompatibilidad será, la de expurgar del sistema jurídico la norma que se opone a la superior— presupone necesariamente la carga del presentante de enfocar su planteo hacia el confronto abstracto entre ellas, de modo tal que, efectuado el cotejo, surja con claridad su adecuación o su inconstitucionalidad. Por ello, no corresponde por esta vía suscitar un debate acerca de cuál es el criterio más acertado, más progresista o más acorde con otros sistemas, ni el que prefiere la comunidad jurídica, sino de —reitero— confrontar las normas que se objetan con los preceptos constitucionales con el fin de establecer si

las primeras se encuentran en colisión con los segundos. La argumentación del actor se dirige a valorar subjetivamente las normas, sin centrarse en el concreto frente que requiere esta acción declarativa de inconstitucionalidad, motivo por el cual el debate en audiencia pública que prevé la ley 402 resultaría inconducente y superfluo para el resultado de la acción intentada.

**5.** Este Tribunal ha señalado en numerosas oportunidades que la declaración de inconstitucionalidad de una norma constituye una medida de extrema gravedad institucional, por lo que corresponde exigir a quien pretenda obtenerla un sustento argumental sólido que contenga la propuesta de un debate constitucional serio y fundado (cf. mi voto en “Tórtora, Carlos Alfredo c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, expte. nº 4884/06, resolución del 1º de noviembre de 2006, entre otros). Ello implica tanto la mención precisa de las normas que se cuestiona como de los preceptos constitucionales que se sostiene conculcados y la vinculación concreta y seria entre ambos, como la necesidad de completitud del planteo, es decir la consideración y argumentación de todas aquellas cuestiones atinentes respecto de las cuales, razonablemente, debe hacerse cargo quien interpone una acción de la naturaleza de la aquí intentada para permitir el debate constitucional con las características apuntadas precedentemente.

Como ya lo anticipé, la demanda interpuesta adolece de una fundamentación susceptible de dar lugar a un planteo serio de orden constitucional, tal como lo prevé el art. 113, inc. 2do CCBA. Por un lado, carece de una argumentación completa, en la medida de que el accionante, al discurrir sobre la presunta vulneración del principio republicano de “independencia judicial” se ha limitado a efectuar un análisis parcial y sesgado en orden a establecer la falta de idoneidad como sistema constitucionalmente válido para la remoción de jueces y miembros del Ministerio Público en la Ciudad de Buenos Aires, pero ha omitido toda reflexión en torno a las particularidades del sistema local, como su composición o la mayoría requerida para tratar y debatir sobre la presentación de la acusación. También ha obviado toda referencia a la garantía de los ciudadanos a que los jueces puedan ser removidos —mediante el respectivo proceso—, cuando no cumplen adecuadamente sus funciones o se apartan de las leyes. Tan importante es la garantía de la independencia judicial, como la que sustenta el proceso de remoción. La Legislatura de la Ciudad optó por sistema de mayorías para completar las disposiciones de los arts. 115, 116 y 117 CCBA de acuerdo con las particularidades del Poder Judicial local, y el actor no ha logrado explicar cómo y por qué este sistema colisiona con los preceptos, y principios constitucionales y convencionales que hacen a la garantía de independencia judicial.

Los planteos fundados en la “regresión institucional” que implicaría la normativa que se objeta con relación a la inmediata anterior, o la “violación del principio de buena fe en la interpretación de los derechos” no tienen mayor desarrollo que la mera opinión y parecer del presentante. Los principios relativos a la extensión o calidad de los derechos humanos no son aplicables al cuestionamiento del régimen jurídico de remoción y su utilización para fundamentar la supuesta fragilidad de los jueces de la Ciudad frente al poder estatal y de ahí el menoscabo de su independencia, no expresa otra cosa que la opinión del presentante; opinión que, además, no encuentra asidero en los fallos de los dos fueros de esta Ciudad que no sólo reconocen y aplican las normas derivadas del sistema interamericano de derechos humanos, las reglas “pro- homine” y “pro actione”, sino que además han sido pioneros en el reconocimiento de la mayor extensión y calidad de todos los derechos humanos, económicos y sociales existentes en la actualidad.

Estas falencias argumentativas, que se sostienen en aseveraciones como que las norma del art. 22 A.4 cuestionada “impone una situación de permanente amenaza disciplinadora por parte del Consejo de la Magistratura hacia los jueces...”, que implica “la versión local del ‘vamos por todo’” y que “permite que los jueces sean castigados por el contenido de sus sentencias” (fs. 30/31), sin la existencia de un adecuado desarrollo argumentativo que permita mostrar con claridad cuál es la relación directa entre las situaciones que señala y las normas constitucionales que dice contrariadas, conforme a lo que exige el art. 19, inc. 2, ley n° 402, y la reiterada jurisprudencia del Tribunal (v.g. causa “ Massalin”, anteriormente citada), determinan la suerte adversa de la acción intentada.

6. Las consideraciones expuestas resultan suficientes para concluir —sin necesidad de abundar en fundamentos que me llevarían a ingresar al análisis de fondo de la acción— que la presentación en examen no logra superar el análisis de admisibilidad de la acción que se intenta. Por ello, sin perjuicio de destacar el acabado estudio de la cuestión efectuado por mis colegas, no analizaré otros argumentos adicionales, en el entendimiento de que en esta etapa procesal sólo corresponde verificar el cumplimiento de los recaudos exigidos por la CCBA y la ley n°402 para determinar la admisibilidad o no de la acción declarativa de inconstitucionalidad interpuesta.

En definitiva, voto por declarar inadmisibile la demanda.

**La juez Inés M. Weinberg dijo:**

1. La acción entablada cumple con los recaudos formales normativamente previstos y el actor se encuentra legitimado para interponerla —arts. 18 inc. a) y 19 inc. a) de la ley 402—; no obstante, la demanda tal como ha sido planteada resulta inadmisibles —arts. 113, inc. 2 CCABA y 19 inc. b) de la citada LPTSJ—, en cuanto presenta defectos de fundamentación inicial, toda vez que no alcanza a demostrar de qué manera la normativa que cuestiona lesiona en forma efectiva y específica la garantía constitucional de la independencia del Poder Judicial.

2. El actor sostiene la inconstitucionalidad del art. 22 inc. A.4 de la ley nº 31 (conf. la ley nº 4890) en tanto establece un régimen de mayoría débil (o no agravada) para que el Consejo de la Magistratura pueda efectuar la acusación de jueces e integrantes del Ministerio Público ante el Jurado de Enjuiciamiento, lo que —en su apreciación— vulnera la garantía republicana que tutela la independencia del Poder Judicial de conformidad con lo establecido en los artículos 1 de la CN, 1 de la CCABA, y la jurisprudencia de la CIDH así como la garantía institucional establecida por los arts. 115, 116 y 117 de la CCABA (v. puntos I y II fs. 3 vta.). Posteriormente amplía el objeto de su presentación respecto del art. 21 de la ley nº 31 (conf. la ley 4890) en lo que hace a la conformidad del *quorum* y el régimen de mayorías allí establecido (fs. 30/vta.).

Afirma —en apretada síntesis— que la normativa atacada desconoce la voluntad del convencional constituyente de 1996, implica una regresión normativa injustificada —frente al recorrido legislativo operado por la norma en crisis desde su sanción en 1998 hasta la actualidad—, lesiona el principio de buena fe, impone una situación de permanente amenaza disciplinaria por parte del Consejo de la Magistratura hacia los jueces que impide el pleno ejercicio objetivo de la función judicial, vulnera el derecho convencional interpretado, posibilita la indefensión del sistema de derechos e implica la versión local del “vamos por todo” o “democratización de la justicia” y permite que los jueces sean castigados por el contenido de sus sentencias.

Ahora bien, más allá del análisis de las apreciaciones fácticas descriptas por la accionante, la pertinencia de realizar una interpretación sobre la cuestión traída a estudio a partir de la voluntad de los convencionales constituyentes en el marco de la acción ventilada, o la de confrontar el derrotero legal histórico de la normativa descripto por la parte frente a una alegada regresividad de derechos que pudieran verse afectados en el marco de la jurisprudencia invocada, debe ponderarse que la parte entiende que existe una “laguna constitucional” —en sus propios términos (fs. 5 vta.)—, en tanto

los artículos 116 inc. 8, 121, 122 y 123 nada especifican sobre las mayorías requeridas para que los miembros del Consejo de la Magistratura puedan adoptar la decisión de abrir un proceso de remoción mediante la formulación de una acusación.

En acciones como las que nos ocupan, la norma atacada tiene que presentarse palmaria y efectivamente contraria a la Constitución. Si la Constitución no marca los taludes o andariveles por donde la reglamentación legislativa necesariamente deba transitar —tal como ocurre en el caso y así lo entiende el pretensor también—, y por otra parte, la opción legislativa adoptada se presenta *prima facie* plausible a esta última, no se advierte la vulneración invocada. No puede plantearse una inconstitucionalidad basada en una interpretación subjetiva acerca de lo que la norma debiera o pudiera decir cuando la Constitución nada prescribe al respecto.

En atención a las gravosas consecuencias que acarrea su admisión —*última ratio* del ordenamiento jurídico— el Tribunal ha señalado que “es un requisito esencial del trámite preliminar de admisibilidad de la acción declarativa de inconstitucionalidad que quien la inicia precise con claridad cuáles son las normas de carácter general sobre las que solicita el control de constitucionalidad y cuáles los preceptos y principios constitucionales con los que las primeras entran en colisión. También es ineludible que explique de manera clara y pormenorizada las razones en las que sustenta la tacha de inconstitucionalidad” (*in re*: “Massalin Particulares S.A. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, expte. n° 31/99, resolución del 5/5/1999, en Constitución y Justicia [Fallos del TSJ] t. I, Ed. Ad Hoc, Buenos Aires, 2001, ps. 56 y siguientes).

Asimismo, este estrado ha indicado que para evaluar la admisibilidad de la acción declarativa de inconstitucionalidad debe especificarse cuál es la relación directa que existe entre las normas que son impugnadas y los principios constitucionales que son invocados (*in re*: “Alegre Pavimentos SACICAFI c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, expte. 366/00, resolución del 20/6/00).

En suma: para que la acción sea admisible deben precisarse las normas —generales atacadas y constitucionales vulneradas— en forma precisa y concreta; las razones en que sustenta la tacha de inconstitucionalidad —en forma clara y pormenorizada—, y además, debe especificarse —acreditarse— la existencia de una relación directa entre las normas que son impugnadas y los principios constitucionales invocados.

En esta inteligencia, e independientemente de la mayor o menor razonabilidad que pueda presentar la normativa en crisis —en su adecuación de medios a fines—, cuando el constituyente ha dejado



francamente en cabeza del legislador la regulación de la materia —a partir de la referida “laguna constitucional” aludida por la parte—, la pretensora no alcanza a fundamentar adecuadamente, para generar la *iuris dictio* en el marco de la acción intentada, de qué manera las normas atacadas conculcan la regulación constitucional invocada, así como tampoco logra acreditar una relación directa entre ambas.

4. En virtud de las consideraciones expuestas, voto por declarar inadmisibile la acción declarativa de inconstitucionalidad.

### **Así lo voto**

#### **El juez Luis Francisco Lozano dijo:**

1. Los argumentos en que se apoyan los planteos del actor (cf. el punto 1 de los “Resulta”) carecen en su conjunto del vigor que está acción requiere (cf. el inc. 2 del art. 19 de la ley 402 y mi voto *in re* “Fedecámaras c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, expte. nº 3725/2004, sentencia de este Tribunal del 16/3/2004). Ello no implica que los planteos no tengan entidad para ser tratados en algún proceso sino que su conjunto es insuficiente para desencadenar uno de ésta índole.

2. Comenzaré por recordar que existen dos modalidades de control de constitucionalidad en nuestro orden jurídico local, el difuso y el concentrado. Difieren, ciertamente, en cuanto al procedimiento y al juez competente para entender en ellos, pero también, y esto es lo relevante para la decisión que aquí estamos tomando, en cuanto al contenido que puede ser examinado en uno y otro al igual que en los efectos del pronunciamiento.

El control difuso puede extenderse a todas las normas cuya validez puede ser revisada en el concentrado y a otras vedadas a este último. Tal como ocurre con las normas federales o nacionales. Supuesto especial, aunque desde luego inusual, es el de las cláusulas de la Constitución de la Ciudad. No obstante la reverencia y compromiso que ella nos inspira, el art. 31 de la Constitución Nacional nos impone como jueces el deber de no aplicarla en las hipótesis de que se encuentre en oposición a la Suprema Ley de la Nación (confr. CSJN, Fallos: 159:326<sup>1</sup>). Ello así, puesto que dicho artículo no

---

<sup>1</sup> La CSJN sostuvo en dicha oportunidad que los artículos 31, 67, inciso 11 y 108 de la Constitución Nacional consagraban la unidad de la legislación civil como consecuencia de la unidad política de la República, por lo que no cabía admitir que los estados autónomos pudieran destruir aquella unidad, al dictar sus instituciones, concediéndose ellos mismos

distingue jerarquías en el universo de normas locales que quedan subordinadas a las válidamente emitidas por la Nación.

3. El accionante, tal como quedó señalado en el punto 1 de los “Resulta”, tacha de inconstitucional el artículo 22 inciso A 4 de la ley 31 porque sostiene que la “mayoría débil” que prevé para decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados (el voto de la mayoría absoluta de sus 9 miembros, esto es, el voto de 5 Consejeros) resultaría violatoria de la interpretación que de la garantía de independencia judicial ha hecho la Corte IDH y la CSJN. Sostiene que esa garantía se veía preservada con el régimen anterior que establecía una mayoría de 2/3 (cf. la ley 1007) para desencadenar el mencionado procedimiento.

Sobre la base de esos mismos argumentos tacha también de inconstitucional el art. 21<sup>2</sup> de la misma ley 31 en cuanto a la conformación del *quorum* y el régimen de mayorías, “por vulnerar... la garantía republicana en cuanto tutela la independencia del Poder Judicial”. Citó también el art. 1 de la CN, 1 de la CCBA, fallos de la CIDH y 115, 116 y 117 de la CCABA (fs.30 y el punto 3 de los “Resulta”).

4. Es cierto que el régimen modificado por la ley 1007 era más exigente a los fines de establecer con qué *quorum* y cantidad de votos el CM —cuya composición es de 9 miembros, 3 representantes de la legislatura, 3 jueces del Poder Judicial de la CABA y 3 abogados o abogadas (cf. el art. 115 de la CCBA)— podía decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados. Antes de la reforma de la ley 4890, el *quorum* era de 7 sobre 9 miembros y la mayoría para acusar a un magistrado de 2/3<sup>3</sup> del total de sus miembros. El régimen actual prevé, en cambio, que el CM puede disponer la apertura del mencionado procedimiento con el voto de la mayoría absoluta de sus

---

privilegios o exenciones al margen de la legislación general, especialmente de conformidad con lo dispuesto en el art. 31.

#### <sup>2</sup> Artículo 21.- QUORUM. VALIDEZ DE LAS RESOLUCIONES

El quorum ordinario para la validez de las resoluciones del Plenario del Consejo de la Magistratura es de cinco (5) miembros que componen el Consejo. Las resoluciones se adoptan por mayoría de votos de los miembros presentes. En caso de empate se resuelve con el voto del Presidente.

<sup>3</sup> A su turno el artículo 22 de la ley 31, derogado, (conforme ley 1007) decía:

“MAYORÍAS ESPECIALES: Se requiere mayoría especial:

b) Con quorum de siete (7) miembros y voto favorable de los dos tercios del total de los miembros para:

1. Proponer ante la Legislatura la designación de integrantes de la Magistratura y del Ministerio Público.

2. Efectuar la acusación de integrantes de la Magistratura y del Ministerio Público.

3. Autorizar contrataciones directas y/u otros procedimientos de selección de cocontratantes que excluyan la licitación, y/o concurso en su caso.”

miembros, esto es el voto de 5 consejeros, en cuya votación deben participar un mínimo de 2/3, y estar representados los tres estamentos<sup>4</sup> (cf. el art. 22 de la ley 31).

Pero, como dije, los argumentos sobre cuya base la accionante pretende mostrar la inconstitucionalidad del nuevo régimen son insuficientes para justificar el desencadenamiento del debate que pide. Esencialmente porque no se hace cargo de explicar cuál sería el fundamento constitucional de exigir una mayoría potenciada, ni tampoco por qué la garantía de progresividad en que funda su acción sería aplicable al régimen de remoción de jueces, ni se ocupa de mostrar por qué debería ser más exigente la mayoría para acusar a un magistrado que la requerida para removerlo. Esto último es un aspecto clave de la cuestión, porque, a los fines de esta acción, la cláusula contenida en el art. 123 de la CCBA es un dato inconstitucional.

5. Dicha cláusula prevé que la decisión que resuelve remover a un magistrado de su cargo debe contar con el voto de, al menos, 5 de los integrantes del Jurado de Enjuiciamiento (cf. el art. 123 de la CCBA<sup>5</sup>), órgano que tiene a su cargo resolver la acusación (compuesto al igual que el CM, por 3 representantes de legislatura, 3 abogados y 3 jueces, con la salvedad de que uno de ellos tiene que ser vocal de Tribunal Superior de Justicia -cf. el art. 121 de la CCBA<sup>6</sup>).

---

<sup>4</sup> “Artículo 22.- MAYORIAS ESPECIALES: Se requiere mayoría especial:

- A. - Con quorum de dos tercios del total de miembros, debiendo estar presente por lo menos un miembro perteneciente a cada uno de los tres estamentos que compone el Consejo, y el voto favorable de la mayoría absoluta del total de miembros para:
1. - La elección del/la Presidente/a, del/la Vicepresidente/a, y del/la Secretario/a.
  2. - Aprobar el proyecto de presupuesto.
  3. - Proponer ante la Legislatura la designación de integrantes de la Magistratura y del Ministerio Público.
  4. - **Efectuar la acusación de integrantes de la Magistratura y del Ministerio Público.**
  5. - Autorizar otros procedimientos de selección de co-contratantes que excluyan la licitación o concurso, en su caso.

<sup>5</sup> Los jueces sólo podrán ser removidos si la decisión contare con el voto de, al menos, cinco de los integrantes del jurado. El fallo será irrecurrible salvo los casos de manifiesta arbitrariedad y sólo tendrá por efecto destituir al magistrado, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que pudiere corresponderle.

<sup>6</sup> ARTICULO 121.- Los jueces son removidos por un Jurado de Enjuiciamiento integrado por nueve miembros de los cuales tres son legisladores, tres abogados y tres jueces, siendo uno de ellos miembro del Tribunal Superior y Presidente del Jurado. Son seleccionados por sorteo de una lista de veinticuatro miembros:

1. Seis jueces, elegidos por sus pares, mediante el sistema de representación proporcional.
2. Dos miembros del Tribunal Superior designados por el mismo.

Ni la CCBA ni la ley que la reglamenta prevé como requisito el *quorum* especial que el art. 22 de la ley 31 requiere para la acusación (2/3 y la representación de los 3 estamentos).

6. Todo parece indicar, y la actora no se ocupa siquiera del tema, que hay buenas razones para poner las mayorías de la apertura del juicio en que se ventila la responsabilidad del magistrado en un nivel igual o menor que el requerido para la remoción. Aunque el orden jurídico debe resguardar al juez de que su desempeño sea puesto en tela de juicio con excesiva facilidad (consecuencia que no le imputa la parte actora al régimen que impugna), no se ven razones para que su estabilidad sea erigida sobre la base de evitar que su conducta sea examinada públicamente.

La circunstancia de que el art. 123 de la CCBA exija tan sólo 5 votos sobre 9 para remover al magistrado constituye una guía para conocer la voluntad del constituyente respecto del resguardo que debe dar el legislador al magistrado, en ejercicio de potestades que ese constituyente le acordó, para no sufrir cuestionamientos que sean predominantemente un acoso, argumento, este último, que, reitero, no fue traído por el accionante.

Esta norma, el art. 123 de la CCBA, debe acomodarse a la Suprema Ley de la Nación (cf. el art. 31 de la CN), pero ni la parte actora lo ha invocado ni esto puede ser examinado en una ADI. Si se considera que hay más razones para potenciar la mayoría en el supuesto de la decisión de remover que en la de acusar, cosa que puede verse apuntalada por la idea de que es conveniente ventilar públicamente las dudas acerca del desempeño del juez cuestionado, la mayoría ajustada para remover vendría precisamente a respaldar una menos ajustada para acusar.

Los argumentos de la parte actora están más destinados a conmover la mayoría que la CCBA requiere al Jurado de Enjuiciamiento que al órgano de acusación, en tanto el agravio que trae relativo a la afectación de la independencia judicial en los términos expuestos en este voto no encontraría respuesta en una modificación de la ley 31 sino en la cláusula constitucional. Claro está que, cualquiera fuera el valor de dichas objeciones, la norma contra la que efectivamente podrían impactar no está dentro del universo de las que pueden ser examinadas en una ADI.

---

3. Ocho abogados, elegidos por sus pares, con domicilio electoral y matrícula en la Ciudad, mediante el sistema de representación proporcional.

4. Ocho legisladores, elegidos por la Legislatura, con el voto de los dos tercios del total de sus miembros.

Duran en sus cargos cuatro años, a excepción de los legisladores que permanecen hasta la finalización de sus mandatos

Desde luego, podrían serlo en el control difuso (cf. el punto 2 de este voto), pero el que aquí está pedido no es uno de esta especie.

La CCBA no prevé el control jurisdiccional de las decisiones del Jurado de Enjuiciamiento de magistrados del Poder Judicial. Empero, ese control fue instrumentado por el PL en la ley 54, cuyo artículo 30 dice que “Dentro de los diez (10) días de notificados los fundamentos del fallo dictado [se refiere al de Jurado de Enjuiciamiento], se puede impugnar el mismo por recurso directo, fundado en manifiesta arbitrariedad, por ante el Tribunal Superior de la Ciudad.// El recurso es con efecto devolutivo”.

Como se puede ver el legislador denominó al remedio procesal como “recurso directo”; no remitió al recurso de inconstitucionalidad. El matiz no es menor. Su potencialidad es clara. El legislador posibilitó garantizar al recurrente una instancia judicial más amplia, que permite cumplir con el control que impone la Convención Americana sobre Derechos Humanos a los estados que se sujetan a ella.

7. En este orden de ideas, la Corte IDH ha ido desarrollando los alcances de la garantía de la independencia judicial en varios de sus precedentes (dicho tratamiento comienza en “Tribunal Constitucional Vs. Perú”<sup>7</sup>, del año 2001), siguen con las sentencias dictadas en “Apitez Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) vs. Venezuela”<sup>8</sup>, Reverón Trujillo vs. Venezuela<sup>9</sup>, Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador”<sup>10</sup>, “Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador”<sup>11</sup>, y culmina con el caso “López Lone y otros vs. Honduras”<sup>12</sup>. En López Lone vs. Honduras condensó la doctrina desarrollada en los siguientes términos:

---

<sup>7</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos “Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú”, Sentencia de 31 de enero de 2001,

[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_71\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_71_esp.pdf)

<sup>8</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Apitez Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela, Sentencia de 5 de agosto de 2008, [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_182\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_182_esp.pdf)

<sup>9</sup> Corte IDH. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela.. Sentencia de 30 de junio de 2009. [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_197\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_197_esp.pdf)

<sup>10</sup> Corte Interamericana De Derechos Humanos Caso De La Corte Suprema De Justicia (Quintana Coello Y Otros) Vs. Ecuador Sentencia De 23 De Agosto De 2013 [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_266\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_266_esp.pdf)

<sup>11</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador sentencia de 28 de agosto de 2013, [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_268\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_268_esp.pdf)

<sup>12</sup> Corte Interamericana De Derechos Humanos “Caso López Lone Y Otros Vs. Honduras” Sentencia De 5 De Octubre De 2015, [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_302\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_302_esp.pdf)

....

200. Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, esta Corte establece que la garantía de estabilidad e inamovilidad de jueces y juezas implica que: (i) su separación del cargo obedezca exclusivamente a las causales permitidas, ya sea por medio de un proceso que cumpla con las garantías judiciales o porque se ha cumplido el término o período de su mandato; (ii) los jueces y juezas solo pueden ser destituidos por faltas de disciplina graves o incompetencia; (iii) todo proceso disciplinario de jueces o juezas deberá resolverse de acuerdo con las normas de comportamiento judicial establecidas en procedimientos justos que aseguren la objetividad e imparcialidad según la Constitución o la ley (*supra* párrs. 196, 198 y 199).

207. Este Tribunal ha señalado que las garantías contempladas en el artículo 8.1 de la Convención son también aplicables al supuesto en que alguna autoridad no judicial adopte decisiones que afecten la determinación de los derechos de las personas, tomando en cuenta que no le son exigibles aquellas propias de un órgano jurisdiccional, pero sí debe cumplir con aquellas destinadas a asegurar que la decisión no sea arbitraria. La Corte considera que los órganos de administración y gobierno de la carrera judicial que intervinieron en los procedimientos disciplinarios de las presuntas víctimas, debían adoptar decisiones basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8.1 de la Convención Americana. A continuación, la Corte examinará las distintas violaciones al debido proceso alegadas por las presuntas víctimas, teniendo en cuenta estas consideraciones, así como sus conclusiones en el capítulo VII-1 de esta Sentencia.

256. La Corte ha establecido que el artículo 9 de la Convención Americana, el cual establece el principio de legalidad, es aplicable a la materia sancionatoria administrativa. Al respecto, es preciso tomar en cuenta que las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas puesto que unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas. Por lo tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de una conducta ilícita. Asimismo, en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma sancionatoria exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar. En 425 Cfr. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas, *supra*, párr. 106, y Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010 Serie C No. 218, párr. 183. - 87 - concordancia con lo anterior, la Corte considera que el principio de legalidad también tiene vigencia en materia disciplinaria, no obstante su alcance depende considerablemente de la materia regulada. La precisión de una norma sancionatoria de naturaleza disciplinaria puede ser diferente a

la requerida por el principio de legalidad en materia penal, por la naturaleza de los conflictos que cada una está destinada a resolver.

272. Respecto a lo anterior, la Corte recuerda que el control disciplinario tiene como objeto valorar la conducta, idoneidad y desempeño del juez como funcionario público (supra párr. 267). De esta forma, la normativa disciplinaria de jueces y juezas, debe estar orientada a la protección de la función judicial de forma tal de evaluar el desempeño del juez o jueza en el ejercicio de sus funciones. Por ello, **al aplicar normas disciplinarias abiertas o indeterminadas, que exijan la consideración de conceptos tales como el decoro y la dignidad de la administración de justicia, es indispensable tener en cuenta la afectación que la conducta examinada podría tener en el ejercicio de la función judicial, ya sea positivamente a través del establecimiento de criterios normativos para su aplicación o por medio de un adecuado razonamiento e interpretación del juzgador al momento de su aplicación. De lo contrario, se expondría el alcance de estos tipos disciplinarios a las creencias morales o privadas del juzgador** (sin énfasis en el original).

En resumen, la Corte IDH tiene dicho que: (i) las normas locales deben, entre otros recaudos, asegurar la estabilidad de los jueces liberándolos del temor a represalias tanto por sus decisiones como por el ejercicio legítimo de los derechos que tienen como personas, a saber, asociarse, expresarse, reunirse, participar en la vida institucional, etc., reconociendo las limitaciones que encuentren fundamento en el racional resguardo de la función; (ii) el art. 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH)<sup>13</sup> es aplicable a la definición de las conductas que pueden dar lugar a la remoción.<sup>14</sup> Las normas que describen esas conductas no están sujetas a exigencias tan estrictas como las que describen delitos, pero sí deben hacer previsible la consecuencia del comportamiento de quienes ejercen cargos judiciales; y, (iii) las garantías previstas en el art. 8.1 de la Convención rigen todos los procesos y/o procedimientos donde esté en juego el derecho de una persona —respecto de este último punto también se puede ver el voto de mis colegas Ana María Conde y José O. Casás *in re* “Ibarra, Aníbal s/ SAO - otros en ‘Ibarra, Aníbal s/ juicio político’” (Expte. nº 4882/06), sentencia del 26 de febrero de 2007—

8. La CSJN receptó esa doctrina en estos términos:

---

<sup>13</sup> Artículo 9. Principio de Legalidad y de Retroactividad

Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

<sup>14</sup> López Lone , cit.. parr. 257.

“la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya jurisprudencia debe servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales de orden internacional (Fallos: 321:3555; 328:1491), señaló que el principio de independencia judicial constituye uno de los pilares básicos de las garantías del debido proceso, motivo por el cual debe ser respetado en todas las áreas del procedimiento y ante todas las instancias procesales en que se decide sobre los derechos de la persona. En este sentido, destacó que los jueces, a diferencia de los demás funcionarios públicos, cuentan con garantías reforzadas debido a la independencia necesaria del Poder Judicial, que resulta esencial para el ejercicio de la función judicial. Ello así pues uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia de los jueces. Dicho ejercicio autónomo debe ser garantizado por el Estado tanto en su faceta institucional, esto es, en relación con el Poder Judicial como sistema, así como también en conexión con su vertiente individual, es decir, con relación a la persona del juez específico. El objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación. Adicionalmente, el Estado está en el deber de garantizar una apariencia de independencia de la magistratura que inspire legitimidad y confianza suficiente no solo al justiciable, sino a los ciudadanos en una sociedad democrática” (conf. doctr. Fallo “Aparicio, Ana Beatriz y otros e/ EN -CSJN- Consejo de la Magistratura - arto 110 s/ empleo público.”, del 21/04/15).

Con relación a los procedimientos para la designación de conjuces sostuvo que

“La importancia de las mayorías calificadas ha sido destacada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, quien ha señalado que ellas constituyen una salvaguarda para reforzar los procedimientos de selección de magistrados pues evitan las mayorías partidarias e incrementan la transparencia, resultando más evidente para el público que elige a los candidatos con base al mérito y las capacidades personales (confr. arg. “Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas”, Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 44, del 5 de diciembre de 2013, pto. 93)” (conf. CSJN, Fallo: “Uriarte, Rodolfo Marcelo y otro c/ Consejo de la Magistratura de la Nación s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad”, del 4/11/15.).

9. Varias son las consecuencias que se desprenden de la doctrina reseñada. Por ejemplo, sobre esas bases debe interpretarse que la mayor latitud con que la ley defina las conductas que pueden justificar una remoción debe ser suplida por un fundamento más



acabado, elaborado y expuesto por los órganos que juzgan a los jueces, que permitan relacionar el comportamiento enrostrado con la afectación de la función, de manera que lo que puede aparecer como discrecional en la sola descripción de la norma resulte guiado por pautas objetivas que quien juzga al juez recoja del orden jurídico.

Recordemos al respecto nuevamente lo dicho por la Corte IDH en “López Lone vs. Honduras”. “[E]n virtud de la garantía de estabilidad judicial, las razones por las cuales los jueces y juezas pueden ser removidos de sus cargos deben estar clara y legalmente establecidas. Teniendo en cuenta que la destitución o remoción de un cargo es la medida más restrictiva y severa que se puede adoptar en materia disciplinaria, la posibilidad de su aplicación deber ser previsible, sea porque está expresa y claramente establecida en la ley la conducta sancionable de forma precisa, taxativa y previa o porque la ley delega su asignación al juzgador o a una norma infra legal, bajo criterios objetivos que limiten el alcance de la discrecionalidad”. Agregó, respecto de las normas que establecen las causales de remoción, que “...cierto grado de indeterminación no genera, *per se*, una violación de la Convención, es decir, el hecho de que una norma conceda algún tipo de discrecionalidad no es incompatible con el grado de previsibilidad exigible, siempre y cuando el alcance de la discrecionalidad y la manera en que se debe ejercer sea indicado con suficiente claridad con el fin de brindar una adecuada protección para que no se produzca una interferencia arbitraria”.<sup>15</sup>

En este sentido, vale señalar que constituye una herramienta conocida para limitar la discrecionalidad en supuestos en los que, como el que nos ocupa, se utilizan conceptos indeterminados, el incremento del número de voluntades cuya concurrencia determine la remoción, tanto en términos absolutos, como en términos relativos, es decir, tanto por la reunión de órganos más poblados como por la exigencia de mayorías potenciadas, habitualmente dos tercios de miembros.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup>, “López Lone”, cit. párr. 258

<sup>16</sup> Alexander Hamilton se ocupa de ello en el n° LXV de *The Federalist*, con estas palabras “*The necessity of a numerous court for the trial of impeachments, is equally dictated by the nature of the proceeding. This can never be tied down by such strict rules, either in the delineation of the offence by the prosecutors, or in the construction of it by the judges, as in common cases serve to limit the discretion of courts in favour of personal security. There will be no jury to stand between the judges, who are to pronounce the sentence of the law, and the party who is to receive or suffer it. The awful discretion which a court of impeachments must necessarily have, to doom to honour or to infamy the most confidential and the most distinguished characters of the community, forbids the commitment of the trust to a small number of persons*”. Traducido al español el texto transcrito en los siguientes términos: “**La necesidad de un tribunal numeroso para juzgar en los casos de acusación por delitos oficiales la impone, asimismo, la naturaleza de sus actuaciones. Estas nunca pueden conformarse a reglas tan estrictas, ni en lo que se refiere a la definición del delito por**

Por ejemplo en Catamarca, Chaco, La Rioja, San Luis, Santa Fe y Tucumán, se establecen expresamente mayorías agravadas o coinciden las absolutas con los 2/3. En Catamarca, el Jurado de Enjuiciamiento está compuesto por 6 miembros y la remoción se decide con “la mayoría absoluta de sus miembros”, esto es con el voto de 4 miembros, que a su vez coincide con los 2/3 (ley 4247)). Lo mismo ocurre en Chaco, en donde sobre un total de 7 miembros del Consejo de la Magistratura –órgano encargado de la destitución- la ley 188 establece que se requieren 5 votos para decidir la remoción, lo que rebasa los 2/3 de los miembros; en Santa Fe cuyo enjuiciamiento está a cargo de un órgano de 4 miembros y la destitución se produce con el voto de la mayoría, es decir con 3 votos, nuevamente se superan los 2/3. En cambio en La Rioja y Tucumán directamente se consagra una mayoría agravada, esto es, 2/3 de los miembros del jurado de enjuiciamiento. En otros casos, como la Provincia de Buenos Aires, la conformación del tribunal de enjuiciamiento es más amplia (11 miembros) y las causales de remoción se encuentran expresamente descriptas, circunstancia que tiende a compensar una mayoría más débil (conf. art. 182 de la Constitución y ley 13.661).

En el régimen vigente para la remoción de jueces nacionales, el Jurado de Enjuiciamiento, compuesto por 7 miembros (2 jueces, 4 legisladores y 1 abogado), sólo puede remover a un juez con el voto de 2/3 de sus miembros (conf. arts. 22 y 25 de la ley 24.937 que no fue modificada por la ley 26.855).

10. No corresponde tomar como parámetro para evaluar la mayoría requerida para disponer la remoción de un magistrado las reglas que prevé la CCBA respecto del juicio político al Gobernador, Vicegobernador, o a quienes los reemplacen, a los ministros del PE, a los miembros del Tribunal Superior de Justicia, del Ministerio Público, al Defensor del Pueblo, porque se trata de procesos de naturaleza distinta. En el “juicio político” se examinan actuaciones de autoridades que ejercen atribuciones políticas o, en el supuesto de las que están en la esfera de la justicia, institucionales pero en un nivel cuyas consecuencias políticas han llevado al constituyente a sujetarlas a igual procedimiento ante el órgano que representa la voluntad popular en plenitud. Aun así, la decisión respecto de unos y otras autoridades no

---

**parte de los acusadores, ni a su interpretación por lo jueces, como las que sirven en casos ordinarios para limitar el arbitrio de los tribunales a favor de la seguridad personal. No habrá un jurado que se interponga entre los jueces que deben pronunciar la sentencia y el sujeto que tiene que sufrirla. El tremendo poder discrecional que necesariamente han de poseer esos tribunales, para destinar al honor o al oprobio a los personajes en quienes más se confía y más distinguidos de la comunidad, impide que esta misión se encomiende a un número reducido de personas”,** versión española de Gustavo R. Velasco. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1943.

puede descuidar que sus actuaciones están guiadas por reglas y finalidades de distinta naturaleza. En cambio, los procesos orientados al control disciplinario de las conductas de los jueces están encomendados a un órgano que no representa la voluntad del pueblo. Esto es manifiesto en el caso de los que concurren por su matriculación como abogados o sus cargos judiciales. Pero, aún los legisladores resultan de un sorteo sobre un universo resultante de una elección por sus pares (ver, en este sentido, mi voto in re “Ibarra, Aníbal.” ob. cit. )<sup>17</sup>

En suma, por las razones reseñadas *supra* la acción carece del vigor necesario para resultar admisible.

---

<sup>17</sup> Basta comparar los supuestos de los arts. 92, por una parte, y 110 y 122, por la otra, para advertir que el constituyente distinguió con nitidez esos dos supuestos. En el caso del juez, la regla que enuncia el constituyente en el art. 110 es que mantiene su empleo mientras dura su buena conducta, pauta que el art. 122 despliega en negligencia grave, morosidad en el despacho, o inhabilidad física o psíquica, desconocimiento inexcusable del derecho, además de la comisión de delitos dolosos. Está previsto, al igual que en el art. 92 el mal desempeño, pero ocupando un lugar más reducido en la lista. Ello presumiblemente obedece a la dificultad que encierra establecer que existe mal desempeño cuando, a ese fin, se debe examinar una sentencia. Las causales son en buena medida su conducta y aptitud más allá de la función, en cuanto rodea a la emisión de sentencias de un marco de confianza o, inversamente, de imposibilidad de mantenerla. Los supuestos del art. 92, en cambio, apuntan centralmente al mal desempeño o delito en el ejercicio de la función, y sólo a la comisión de delitos en el ámbito externo a ella. Los supuestos del art. 92 alcanzan también a jueces, los de este Tribunal. Pero, mayormente a funcionarios titulares o dependientes del poder ejecutivo. Más significativo es, en mi criterio, el hecho de que difiere el órgano a cargo de resolver el juicio, la Sala de Juzgamiento, en el supuesto del art. 92, y el Jurado de Enjuiciamiento, en el del art. 122. De ambos, indudablemente, hacer una evaluación política, como la que cabe al mal desempeño de un funcionario del ejecutivo, es más propio de los legisladores que componen el primero de ellos. Para hacer esa evaluación, no existen estándares cuya aplicación concreta puedan administrar jueces sino criterios políticos en cuya sustancia se combinan racionalidad y preferencia, conocimiento y conjetura, ciencia y arte. No se trata de identificar deberes jurídicos incumplidos sino apartamientos de la búsqueda del bien común, concebidos como incorrectos, siempre según opiniones políticas. Para esta tarea no están convocados los jueces por no ser criterios susceptibles de reconocimiento y aplicación judicial o “judicially discoverable and manageable standards for resolving it”, según la terminología del precedente *Baker v. Carr* (369 U.S. 186, 217), cuya doctrina fue recogida por la CSJN in re “Zaratiegui Horacio c/ Estado Nacional (Ministerio de Defensa) s/nulidad de decreto” (Fallos: 311:1191), sentencia del 5 de julio de 1988. En definitiva, esto implica que el control a cargo de las salas en que se divide la Legislatura depende no solamente de las facultades otorgadas como privativas a un poder sino también de las características del cargo cuya titularidad es puesta en tela de juicio.

Al examinar el desempeño conforme el uso de la discrecionalidad propia del cargo, las salas ejercen competencias políticas para las que están convocadas por el electorado. Es en ejercicio de estas capacidades políticas que podrán examinar la bondad o vicio con que el enjuiciado ha adoptado las decisiones que le incumben. Mal desempeño no coincide con ilegalidad, menos aún con delito.

Por ello, voto por declarar inadmisibile la presente acción.

**El juez José Osvaldo Casás dijo:**

1. Desde mi punto de vista, **la presente acción declarativa de inconstitucionalidad** (artículo 113, inc. 3, CCBA) **resulta inadmisibile**, en atención a que **carece de una fundamentación concluyente que permita dar andamio al debate que se pretende proponer en autos** demostrando, al menos preliminarmente, cómo colisionarían las reglas contenidas en la Ley N° 4.890 con reglas constitucionales federales y/o locales, o con el plexo de preceptos incorporados al Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Las lábiles y genéricas argumentaciones no son, en mi concepto, hábiles para incitar la prosecución de la causa en este Estrado, lo que recomienda no brindarle formal curso desde esta etapa procesal inicial.

2. Vale recordar aquí que el accionante cuestiona la validez constitucional de las previsiones contenidas en el **artículo 22.A.4** de la **Ley N° 4.890** —en tanto establece que “*se requiere mayoría especial: A.- Con quorum de dos tercios del total de miembros, debiendo estar presente por lo menos un miembro perteneciente a cada uno de los tres estamentos que compone el Consejo, y el voto favorable de la mayoría absoluta del total de miembros para: 4.- Efectuar la acusación de integrantes de la Magistratura y del Ministerio Público*”— (el énfasis en negrita ha sido añadido) y del artículo 21 de ese mismo cuerpo legal —que dispone que “*el quórum ordinario para la validez de las resoluciones del Plenario del Consejo de la Magistratura es de cinco (5) miembros que componen el Consejo. Las resoluciones se adoptan por mayoría de votos de los miembros presentes. En caso de empate se resuelve con el voto del Presidente*”—. A su criterio, tales normas desconocerían la voluntad del Convencional Constituyente de 1996 en la configuración del Poder Judicial de la Ciudad, implicarían una regresión normativa injustificada, carecerían de legitimidad epistémica, vulnerarían el derecho convencional interpretado, la garantía institucional establecida por los artículos 115, 116 y 117 de la CCBA y violarían el principio de buena fe; al tiempo que, desde su punto de vista, implicarían una versión local del “*vamos por todo*”, permitirían que los jueces sean castigados por el contenido de sus sentencias e impondrían una situación de amenaza disciplinadora por parte del Consejo de la Magistratura.

3. Ahora bien, más allá de la habilidad y destreza argumentativa del pretensor, entiendo que **en autos no se ha logrado exponer de manera manifiesta, concreta y efectiva una colisión entre las**

**normas impugnadas y el contenido efectivo de alguna de las cláusulas constitucionales o reglamentaciones supranacionales invocadas.** Todo ello sin perjuicio del **alto significado** que desde el punto de vista del diseño constitucional **en lo personal asigno a la independencia e imparcialidad del Poder Judicial**, como pilar fundamental de la forma republicana de gobierno y del Estado de Derecho.

**3.1. La estabilidad de las designaciones de los magistrados judiciales y su carácter vitalicio** —mientras observaran buena conducta— **se predicó, tempranamente con el alumbramiento mismo del Estado constitucional**, como uno de los presupuestos primordiales que **reforzaban la garantía institucional de la independencia de los jueces.** Así Alexander Hamilton, en el ensayo **LXXVIII**, aparecido en “**El Federalista o la Nueva Constitución**”, en donde se condensaron los ensayos del apuntado pensador junto con los de James Madison y John Jay, originalmente editados en los periódicos de la Ciudad de Nueva York instando a la ratificación por las Legislaturas de los Estados miembros de la Constitución para EE.UU. sancionada en *Filadelfia* en el año 1787, desarrolla entre otros varios conceptos, algunos que merecen ser transcritos. Así puntualiza: “...*la natural debilidad del departamento judicial, se encuentra en peligro constante de ser dominado, atemorizado o influido por los demás sectores, y que como nada puede contribuir tan eficazmente a su firmeza e independencia como la estabilidad en el cargo, esta cualidad ha de ser considerada con razón como un elemento indispensable en su constitución y asimismo, en gran parte, como la ciudadela de la justicia y la seguridad públicas*”. Añade más adelante: “*La independencia completa de los tribunales de justicia es particularmente esencial en una Constitución limitada. Por Constitución limitada entiendo la que contiene ciertas prohibiciones expresas aplicables a la autoridad legislativa... Las limitaciones de esta índole sólo pueden mantenerse en la práctica a través de los tribunales de justicia, cuyo deber ha de ser el declarar nulos todos los actos contrarios al sentido evidente de la Constitución. Sin esto, todas las reservas que se hagan con respecto a determinados derechos o privilegios serán letra muerta*”. Añade párrafos después: “**Esta independencia judicial es igualmente necesaria para proteger a la Constitución y a los derechos individuales** de los efectos de esos malos humores que las artes de hombres intrigantes o la influencia de coyunturas especiales esparcen a veces entre el pueblo, y que, aunque pronto cedan el campo a mejores informes y a reflexiones más circunspectas, tienen entretanto la tendencia a ocasionar peligrosas innovaciones en el gobierno y graves opresiones del partido minoritario

de la comunidad...". También agrega: "**Esa adhesión uniforme e inflexible a los derechos de la Constitución y de los individuos, que comprendemos que es indispensable en los tribunales de justicia, manifiestamente no puede esperarse de jueces que estén en posesión de sus cargos en virtud de designaciones temporales.** Los nombramientos periódicos, cualquiera que sea la forma como se regulen o la persona que los haga, resultarían fatales para esa imprescindible independencia. Si el poder de hacerlos se encomendase al Ejecutivo, o bien a la legislatura, habría el peligro de una complacencia indebida frente a la rama que fuera dueña de él; si se atribuyese a ambas, los jueces sentirían repugnancia a disgustar a cualquiera de ellas y si se reservase al pueblo o a personas elegidas por él con este objeto especial, surgiría una propensión exagerada a pensar en la popularidad, por lo que sería imposible confiar en que no se tuviera en cuenta otra cosa que la Constitución y las leyes...". Continúa profundizando sobre la inconveniencia de efectuar **designaciones transitorias** ya que: "**Estas reflexiones nos enseñan que el gobierno no tendrá un gran número de individuos capacitados entre los cuales elegir y que la breve duración de estos nombramientos, al desanimar naturalmente a aquellos que tendrían que abandonar una profesión lucrativa para aceptar un asiento en los tribunales, produciría la tendencia de arrojar la administración de justicia en manos menos competentes y menos capacitadas para desempeñarla con utilidad y decoro...**". Remata sus ideas: "**En conjunto, no puede haber lugar a dudar de que la convención procedió con prudencia al imitar las constituciones que han adoptado la 'buena conducta' como norma para la duración de los jueces en sus oficios, y que lejos de ser censurable por ello, su plan habría sido inexcusablemente defectuoso si le hubiera faltado este importante elemento distintivo del buen gobierno...**" (el enfatizado en negrita no obra en el texto original; v. Hamilton, Alexander; Madison, James; y Jay, John: "*El Federalista o la Nueva Constitución*", ensayo LXXVIII páginas 337 y siguientes, en particular páginas 338, 341, 342 y 343, Fondo de Cultura Económica, México, 1943).

También en la historia institucional argentina, **el actual artículo 110 de la Carta Magna federal**, en tanto se dispone que **los jueces "conservarán sus empleos mientras dure su buena conducta"**, tiene una larga tradición y abolengo en la medida que echa raíces en distintos instrumentos políticos concebidos para la organización del país, con data anterior a 1853 (v. "*Proyecto de Constitución, para las Provincias del Río de la Plata*", redactado por la Comisión Oficial nombrada en 1812: Capítulo XXI, art. 6º; "*Proyecto de Constitución para los Provincias Unidas del Río de la Plata*" de la Sociedad Patriótica: Capítulo 21º, art. 161; "*Proyecto de Constitución para los Provincias Unidas del Río de la Plata*", del 27 de enero de 1813,

Capítulo 10, Sección Primera, art. 127; “*Constitución de 1819*”, Sección IV, Capítulo Único, art. CII; “*Constitución de 1826*”, Sección VI, Capítulo 1, art. 115; “*Proyecto de Constitución para la República Argentina*”, de Pedro de Angelis: Título VI, Sección Primera, art. 98; y “*Proyecto de Constitución para la Confederación Argentina*”, de Juan Bautista Alberdi, Parte Segunda, Sección 1ª, Capítulo III, Art. 94.).

**3.2. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos.** En el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos las distintas Convenciones, Tratados y Pactos han denotado **una intención permanente por asegurar la independencia e imparcialidad de los tribunales judiciales.**

Dentro del **Sistema Universal de Derechos Humanos**, cabe referir a la “**Declaración Universal de Derechos Humanos**” en tanto allí se dispone en su artículo 10: “*Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un **tribunal independiente e imparcial**, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal*” (la negrita no obra en el texto original). Y por su parte en el “**Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**” se consigna en la introducción del artículo 14.1, “*Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un **tribunal competente, independiente e imparcial**, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil...*” (el destacado en negrita ha sido añadido).

A su vez, dentro del **Sistema Americano de Derechos Humanos**, en la “**Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**” se ha venido a establecer en el segundo párrafo del artículo XXVI, “*Toda persona acusada de delito tiene **derecho a ser oída en forma imparcial y pública**, a ser juzgada por tribunales anteriormente establecidos de acuerdo con leyes preexistentes y a que no se le impongan penas crueles, infamantes o inusitadas*” (el destacado en negrita no obra en el texto original). Y más tarde, la “**Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)**”, ha previsto dentro de otras garantías judiciales en art. 8, numeral 1: “*Toda persona tiene **derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial**, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y*

*obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”* (el enfatizado en negrita ha sido agregado).

Dentro de los **“Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura”** aprobados por la **Asamblea General de las Naciones Unidas** por las Resoluciones Nº 4.032, del 21 de noviembre de 1985 y 40/146 del 13 de diciembre de 1985, su enunciación a través de **veinte puntos**, dedica los primeros a la **“Independencia de la Judicatura”**. Así se resalta que **la independencia será garantizada por el Estado**, que los jueces deben resolver los asuntos que conozcan con **imparcialidad**, basándose en los hechos y en consonancia con el Derecho, **sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualquier sector o por cualquier motivo**. También se dispone que **la ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces** por los períodos establecidos, **su independencia y seguridad**, así como una remuneración, pensiones y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas. De todos modos, los últimos cuatro puntos en esta enumeración de principios se ocupan de las **“Medidas disciplinarias, suspensión y separación del cargo”**, donde se establece que **toda acusación o queja formulada contra un juez por su actuación judicial y profesional se tramitará con prontitud e imparcialidad**, agregando que **el juez tendrá derecho a ser oído** y que **las medidas disciplinarias, la suspensión o la separación del cargo se resolverá de acuerdo a las normas establecidas de comportamiento judicial** debiendo garantizarse la posibilidad de una revisión independiente.

Queda claro entonces que en el contexto hasta aquí referido **la independencia de los magistrados judiciales y su consiguiente estabilidad, no es un privilegio de los jueces, sino un derecho de los ciudadanos y una garantía institucional** que propende al **correcto funcionamiento de la República** —sin avasallamiento a la separación de poderes— y del **Estado Constitucional de Derecho**.

**La estabilidad o inamovilidad relativa de los jueces no impide la remoción por incapacidad o por la comprobación de comportamientos fehacientemente acreditados que los inhabiliten para seguir desempeñando sus funciones** —tal el caso de la mala conducta—, todo ello en un procedimiento debidamente reglado y en el que se garantice el respeto del debido proceso y, en particular, los derechos a audiencia, a ejercitar la defensa, a producir prueba, a la plena contradicción y al recurso, llegado el caso.

Entendida la **estabilidad de los jueces como una garantía institucional** para el mejor funcionamiento de la justicia, cabe señalar que resulta inatingente la invocación por el accionante del **“principio de progresividad”**, ya que **lo que está en juego son los derechos humanos de los justiciables y su protección mediante la actuación**



**de tribunales independientes e imparciales y la prevención y castigo ante el probado mal desempeño de algunos magistrados** (ver punto 4.1, tercer párrafo).

La pretendida responsabilidad de los jueces por mala conducta, claro está, no ampara los atentados contra la independencia judicial que pretendan solaparse bajo su formal cobertura.

**3.3. La responsabilidad de los jueces.** En punto a la **responsabilidad de los jueces y a la transparencia y publicidad que se demanda de su obrar**, hace más de un siglo y medio, el doctor **Juan M. Guastavino Secretario** en la etapa liminar de funcionamiento de la **Corte Suprema de Justicia de la Nación**, señaló en el “**Prefacio de la Colección Oficial de Fallos**”, cuyo primer tomo fue publicado en el año 1864, esto es al siguiente de la instalación del Alto Estrado, algunos conceptos que siempre han sido por todos sobreentendidos. Allí expresó: “*De los tres poderes del Estado, que forman la repartición del gobierno general, el Judicial tiene la augusta y delicada misión de interpretar y aplicar, en los casos ocurrentes, la Constitución y las leyes, dando a los individuos y a los pueblos los derechos naturales y políticos que la Ley Fundamental les reconoce, les acuerda y garante*”; para continuar más adelante, con referencia expresa al Tribunal cimero, acotando que **sus decisiones deben ser conocidas por el pueblo**, para añadir seguidamente: “*Al lado de la influencia y poder que ejercen sobre la garantía de los derechos y sobre la suerte y organización del país es necesario agregar la publicidad, no solo porque todos los que habitan el suelo de la República pueden ser en ellas, heridos o respetados en sus derechos, sino también para levantar ante el tribunal de la Corte Suprema el poder de la opinión del pueblo, quien, a la par que gana inteligencia con el estudio de las decisiones judiciales, con su censura hace práctica la responsabilidad de los jueces, los cuales ganan a su vez en respetabilidad y prestigio ante sus conciudadanos, según sea la ilustración y honradez que muestra en sus decisiones. De esta manera logra también el pueblo, por un medio indirecto, pero que obra poderosamente sobre el hombre, prevenir la corrupción de conciencia de los jueces*” (el enfatizado en negrita no obra en el texto original – Fallos: 1: págs. V y VI).

**3.4. El tratamiento de la cuestión en la doctrina nacional.** Para no sobreabundar en citas, baste referir a este respecto la calificada opinión del catedrático doctor Juan A. González Calderón, cuando remarcaba, hace ya muchas décadas: “[...] *la inamovilidad de los jueces, según la Constitución, no es, ni lógicamente podría ser, absoluta, sino relativa, en el sentido de que solo les asegura*

*permanencia en sus cargos 'mientras dure su buena conducta', como dice el artículo 96 (quandiu bene se gesserint). El principio constitucional de la inamovilidad no implica una situación de impunidad para los magistrados judiciales, a cuyo amparo puedan cobijarse los ineptos, los prevaricadores, los venales, con perjuicios irreparables para la sociedad. No significa que puedan sin responsabilidad cometer los mayores desaciertos, iniquidades, escándalos o errores de mala fe, sin que el pueblo tenga la facultad inmanente y propia del régimen representativo-republicano de revocarles el mandato que indirectamente les ha dado para administrar justicia. Una inamovilidad así entendida sería demasiado repugnante a la moral y al derecho para detenerse siquiera un momento en refutarla, y no ha sido jamás defendida por los autores" ("Derecho Constitucional Argentino – Historia, Teoría y Jurisprudencia de la Constitución", Tomo III, Segunda Parte: Teoría y Jurisprudencia de la Constitución [Continuación], Capítulo XXVI, Organización y Funciones del Poder Judicial, parágrafo 1539: Responsabilidad, págs. 428 y sgtes.; J. Lajouane & Cía. Editores, Buenos Aires, 1931).*

**3.5. El alumbramiento del Consejo de la Magistratura en la Reforma Constitucional de 1994, los fundamentos brindados en la Convención Constituyente, las leyes nacionales que reglamentaron su composición y la jurisprudencia sobre el punto.** A fin de comprender el cabal significado que ha venido a representar la actuación de un **Consejo de la Magistratura en la esfera del Poder Judicial**, es útil tomar en cuenta —más allá de los matices diferenciales— **los senderos que se fueron transitando a partir de la Reforma Constitucional de 1994 a la Carta Magna federal.**

En tal sentido, lo que particularmente se tuvo en cuenta al marcar este **cambio de singladura en la conducción del Poder Judicial de la Nación** fue asignar al **Consejo de la Magistratura** la atribución de seleccionar mediante concursos públicos a los postulantes a las magistraturas inferiores; emitir propuestas en ternas vinculantes para el nombramiento de los magistrados de los tribunales inferiores; administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia; **ejercer facultades disciplinarias sobre los magistrados; decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, en su caso ordenando la suspensión y formulando la acusación correspondiente;** y dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos que fueran necesarios **para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia** (art. 114, *in fine*, CN).

Continuando en la esfera nacional, **la integración del Órgano y la forma de elección de sus integrantes** vino dada por **distintas leyes** sucesivamente sancionadas por el Congreso con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, las que introdujeron modificaciones, dando lugar a variadas formulaciones críticas de la doctrina jurídica y de las entidades representativas de los jueces y de la abogacía. Ellas fueron la **Ley Nº 24.997**, con su correctiva Ley Nº 24.939 (sancionadas en el año **1997**); la **Ley Nº 26.080** (sancionada en el año **2006**) y la **Ley Nº 28.855** (sancionada en el año **2013**), **la última de las referidas declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Nación** en la causa que figura en el Registro del Alto Tribunal bajo la Letra R, Número 369, Libro XLIX, *in re “Rizzo, José Gabriel (apoderado Lista 3 Gente de Derecho) s/ acción de amparo c/ Poder Ejecutivo Nacional, Ley Nº 26.855, medida cautelar”*, **sentencia del 18 de junio de 2013, en cuanto contemplaba**, respecto a la composición del Consejo de la Magistratura, **que además de los seis legisladores y el representante del Poder Ejecutivo nacional, los tres representantes de los jueces, los tres representantes de los abogados y los seis representantes de los ámbitos académico y científico, serían elegidos por el pueblo de la Nación mediante el sufragio universal.**

El aspecto esencial de la Reforma Constitucional de 1994 estuvo orientado, según lo expresó uno de los miembros informantes en la Convención, e integrante de la bancada de la Unión Cívica Radical, el **letrado Enrique Paixão**, a recuperar la confianza pública en quienes ejercen ciertas magistraturas; añadiendo *“La sociedad argentina apetece mayor transparencia en el nombramiento de sus jueces, mayor eficiencia en la remoción de magistrados respecto de los cuales se acrediten actos de inconducta y mayor confiabilidad en la administración de la cosa judicial mientras los jueces desempeñan su función específica, que es resolver los casos contenciosos”*. Para cerrar estos primeros conceptos remarcando: **“el órgano central de esta reforma es el Consejo de la Magistratura, cuyas funciones van desde una intervención sustancial en el proceso de nombramiento de los jueces hasta la apertura del procedimiento de remoción de éstos y la acusación ante el Jurado de Enjuiciamiento, órgano éste que pasa a ser el mecanismo de remoción en caso de inconducta de los jueces nacionales, exclusión hecha de quienes integran la Corte Suprema”** (el enfatizado en negrita ha sido añadido).

También sostuvo, más adelante, el mismo convencional constituyente que: **“en cuanto a 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 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 son específicamente propios del sistema judicial, que son los de dictar sentencias, esto es, resolver casos concretos”** (el enfatizado en negrita ha sido añadido - CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y POLÍTICOS – MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA NACIÓN; “*Obra de la Convención Nacional Constituyente – 1994*”, Tomo V, 18ª Reunión, 3ª Sesión Ordinaria —continuación—, 27 de julio de 1994, pág. 4888).

De tal manera, se contempló la creación de un órgano —el Consejo de la Magistratura— con **composición mixta y equilibrada**, en la cual se arbitró que **algunos integrantes provinieran de los poderes políticos partidarios conformados por la voluntad popular, y otros de los estamentos técnicos**.

El tema del “**equilibrio**” entre los apuntados sectores y el “**riesgo de que existiera predominio de uno sobre los otros**” a través de un número de representantes que pudiera ejercer una **acción hegemónica respecto del conjunto o controlar por sí mismo al cuerpo**, originó importantes debates doctrinales en los que intervinieron calificados constitucionalistas y condujo a que la **Corte Suprema de Justicia de la Nación** dijera lo suyo en la ya aludida **causa “Rizzo”**, como en otras actuaciones dentro de las que se destacan, la que se individualiza en el Registro del Alto Tribunal con la Letra: M, Número: 2503, Libro: XLII, *in re “Monner Sans, Ricardo c/ EN – Secretaría General Presidencia y otros s/ amparo – Ley 16.986”*, sentencia del 6 de marzo de 2014; y en FLP, 9116/2015/CAI – CSI, *in re “Uriarte, Rodolfo Marcelo y otro c/ Consejo de la Magistratura de la Nación s/ acción mere declarativa de inconstitucionalidad”*, sentencia del 4 de noviembre de 2015. En este último contencioso, se declaró la inconstitucionalidad de **distintos preceptos** de la Resolución N° 8/12 del Consejo de la Magistratura y del Decreto N° 1.264/2015, **relativos al régimen de subrogaciones** establecido por la **Ley N° 27.145**.

Como bien puede inferirse, la instauración del Consejo de la Magistratura por parte de la Convención Constituyente de 1994 tuvo por finalidad esencial **eleva el umbral de la garantía institucional de**

**independencia judicial** (considerando 25º del voto de mayoría en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación recaída en la causa “Rizzo”), lo que tendió a lograrse a través de una **integración mixta y equilibrada** por la que algunos integrantes provendrían de los órganos políticos partidarios resultantes de la voluntad popular y otros de los estamentos técnicos, evitando que los representantes de los órganos políticos puedan ejercer acciones hegemónicas o predominar sobre los representantes de los jueces o de los abogados (del considerando 28º del voto de mayoría en la sentencia de la Corte Suprema recaída en la causa “Rizzo”).

Cabe aclarar que si bien el **Tribunal cimero in re “Monner Sans”** no brindó acogida a los planteos agitados contra la **Ley Nº 26.080**, que reformuló la composición del Consejo de la Magistratura reduciéndola a trece miembros, siete de los cuales correspondían a estamentos políticos, lo que condujo a declarar la **improcedencia del recurso extraordinario**, ello obedeció a que los **planteos impugnativos** estuvieron orientados a reclamar una **“representación igualitaria”** de los distintos estamentos y no a demostrar **“que se había alterado el equilibrio”** entre los representantes de los órganos políticos resultantes de la elección popular frente a los representantes de los jueces de todas las instancias, de los abogados y de las personas de los ámbitos académico y científico, aclarándose en el voto de mayoría que la actora se limitó a afirmar **“lacónicamente”** el incumplimiento de la **participación igualitaria** de todos los estamentos, sin acreditar la alteración del **equilibrio** derivado de la ausencia de correspondencia del número de componentes de cada estamento, para que actuaran como contrapeso, evitando la hegemonía de un sector sobre los otros, lo que incluso se remarca, aún más, en el voto según sus fundamentos de la doctora Carmen M. Argibay, quien reclamó no ya la simple demostración de la diferencia numérica de los componentes, sino la acreditación del peso que dicho número pudiera reflejar en las decisiones que se adoptasen.

No puede dejar de mencionarse en este aspecto el pronunciamiento reciente de la **Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal** en el expediente nº 29053/2006 **“Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires y otro c/ EN – Ley 26060 – Dto. 816/99 y otros s/ proceso de conocimiento”**, sentencia del 19 de noviembre de 2015, en donde, frente a una **invocación y acreditación acabada de la posición dominante y hegemónica del sector político**, se hizo lugar a los **planteos estimatorios de inconstitucionalidad** del último diseño brindado al Consejo de la Magistratura federal.

4. Enmarcado el tema en sus coordenadas generales, **corresponde ahora brindar algunas razones más precisas y concretas por las cuales la acción declarativa de inconstitucionalidad articulada no puede tener andamio formal a los fines de la prosecución del proceso.**

4.1. Ello resulta ostensible pues, tal como destaca el **señor Fiscal General Adjunto** en su dictamen de fs. 23/28, **es el propio accionante quien reconoce que la Constitución local “nada dice sobre las mayorías requeridas para que la composición constitucionalmente definida de nueve miembros del Consejo de la Magistratura, pueda adoptar dicha decisión”** (el destacado en negrita ha sido añadido); lo que a su juicio constituiría una *“laguna constitucional”* en la materia (fs. 5 vuelta).

En rigor, es posible advertir que en el escrito de inicio el actor desarrolla con vehemencia sus convicciones para reprochar, por ejemplo, la insuficiencia del debate que habría tenido lugar en la Legislatura al momento de la sanción de la Ley N° 4.890 o para resistir la alegada *“regresividad”* de la modificación legislativa operada, mas **ninguno de esos argumentos permite evidenciar que la Constitución local condicione al Poder Legislativo al momento de definir las mayorías establecidas en las disposiciones objeto de tacha**, del modo en que lo ha hecho. Así pues, éstos sólo resultan aptos para expresar el convencimiento del actor respecto del desacierto del criterio consagrado legalmente pero no para mostrar una pugna entre las normas legales y constitucionales en juego.

Por lo demás, como ya se adelantara, la **estabilidad o inamovilidad relativa de los magistrados judiciales** es una *“garantía institucional para afianzar la República y el Estado Constitucional de Derecho”* y no un privilegio o una inmunidad singular para determinado colectivo que colisionaría frontalmente con el artículo 16 de la Carta Magna de los argentinos, que consagra que *“todos sus habitantes son iguales ante la ley”*. A ello cabe añadir que **si algún derecho humano está en juego frente a regulaciones en esta materia, es el de los justiciables a contar con un adecuado servicio de justicia**, lo que demanda evitar que se cobije y encubra la actuación de magistrados ineptos, prevaricadores o venales, con perjuicios irreparables para la sociedad. Todo lo cual torna inconducente la invocación que se formula en torno a que se ha contravenido el *“principio de progresividad”* que informa el Sistema Internacional de Derechos Humanos. **Es que el derecho humano que aquí está en juego es el de los justiciables a una correcta prestación del servicio de justicia a quienes acceden a ella**, mediante una actuación de jueces independientes e imparciales, que desplieguen su acción con apego a la ley y a los principios

informadores de los Tratados, Convenciones y Pactos que rigen en la materia.

**4.2 La actuación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y sus definiciones sobre el punto.** En lo que aquí interesa, dicho Estrado ha enfatizado la necesidad de garantizar la independencia judicial, pero sus pronunciamientos —que constituyen una guía para la interpretación de los preceptos contenidos en el “Pacto de San José de Costa Rica”, conforme lo sentado por nuestro Tribunal cimero en la causa “**Horacio David Giroldi y Otros**”, sentencia del 7 de abril de 1995 (*Fallos*, 318:514), entre muchas otras— no brindan respaldo a los planteos que aquí formula el accionante. Es que en dicha instancia, lo que se ha condenado es la arbitraria remoción de magistrados a través de procedimientos que desconocieron las mínimas garantías del debido proceso, haciendo hincapié en la incompatibilidad de la independencia judicial con aquellas acciones que implicaban un despido injustificado o una remoción discrecional (v., entre otros precedentes: “**Tribunal Constitucional vs. Perú**”, sentencia de fecha 31 de enero de 2001; “**Apitz Barbera y otros (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) vs. Venezuela**”, sentencia del 5 de agosto de 2008). En tal sentido, en el caso “**Reverón Trujillo vs. Venezuela**”, se estableció que la inamovilidad, en tanto garantía de independencia de la judicatura, se traduce en la permanencia en el cargo, en un proceso de ascensos adecuado y en la condena del despido injustificado o libre remoción (considerandos 67º a 80º, sentencia de fecha 30 de junio de 2009). Más recientemente, en el “**Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador**”, tal Tribunal reiteró dicho criterio y señaló que la independencia judicial se ve vulnerada cuando se afecta en forma arbitraria la permanencia en el cargo, no obstante precisó que la garantía de estabilidad de los jueces no es absoluta, pues pueden ser removidos de sus cargos por razones graves de mala conducta e incompetencia (considerando 147º, sentencia de fecha 23 de agosto de 2013).

**4.3.** Por su parte, no resulta evidente —ni el accionante se ha hecho cargo de explicar— **por qué, a los efectos de que el Consejo de la Magistratura pueda efectuar la acusación de jueces e integrantes de Ministerio Público ante el Jurado de Enjuiciamiento, debería consagrarse una mayoría aún más rigurosa que la que establece la propia Constitución local** —en su art. 123— **para que ese Jurado pueda remover a esos magistrados;** cuando incluso el *quorum* contemplado legalmente requiere de la participación de seis de los nueve consejeros que integran el órgano

encargado de ejercitar, entre otras, la función disciplinaria y que, además, esté presente por lo menos un miembro perteneciente a cada uno de los tres estamentos que lo componen, dentro de ellos el judicial.

Cabe añadir que no puede pasar inadvertida **una circunstancia evidente para cualquier persona ligada a la actividad forense**, cualquiera sea el rol que le toque asumir en los procesos. En tal sentido, **toda sentencia judicial y el resultado de una causa compromete valores trascendentes para aquellos que son parte en ella, tal el caso como la vida, la libertad, los bienes y la misma honra**. A pesar de ello, **por regla general, los tribunales judiciales colegiados de grado o de las instancias superiores —ordinarias y/o extraordinarias— no están obligados a adoptar sus decisiones mediante mayorías especiales o calificadas**, por cuanto tal recaudo frustraría, a menudo, arribar a los necesarios consensos para concretar sentencias válidas.

**4.4. La independencia y la imparcialidad de los jueces podrían quedar comprometidas, tanto si se consagrara la inamovilidad o estabilidad absoluta —instituyendo una suerte de inmunidad o privilegio—, como la posibilidad de su remoción discrecional e infundada.** Es que, en el primer caso, igualmente ello podría conducir a una absoluta falta de independencia e imparcialidad, al sentirse los magistrados protegidos o al margen de cualquier proceso disciplinario o de la posibilidad, incluso, de remoción, **aun en supuestos de grosera falta de objetividad al resolver las causas.**

**4.5.** Por otro lado, la Constitución de los porteños, establece un **estándar mucho más riguroso que la Reforma Constitucional Nacional de 1994** al reglamentar en su propio texto la **conformación del Consejo de la Magistratura**. Es que la **Ley Suprema federal**, en el **artículo 114**, segundo párrafo, sólo consigna *“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 en la forma que indique la ley”*. Por su parte, la **Constitución local** establece al respecto, en el **artículo 115**: **“El Consejo de la Magistratura se integra con nueve miembros** elegidos de la siguiente forma: **1. Tres representantes elegidos por la Legislatura, con el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros. // 2. Tres jueces del Poder Judicial de la Ciudad** excluidos los del Tribunal Superior, **elegidos por el voto directo de sus pares.** En caso de que se presentare más de una lista de candidatos, dos son de la lista de la mayoría y uno de la minoría. **// 3. Tres abogados o abogadas,**



**elegidos por sus pares**, dos en representación de la lista que obtuviere la mayor cantidad de votos y el restante de la lista que le siguiere en el número de votos, todos con domicilio electoral y matriculados en la Ciudad [...].”

Como se comprueba de la simple confrontación de los textos, mientras el Consejo de la Magistratura nacional defiere su integración a lo que establezca la ley respectiva, bajo la única exigencia de 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*”, **el Consejo de la Magistratura de la Ciudad, por manda constitucional, se integra con una representación paritaria de tres miembros por la Legislatura, tres jueces y tres abogados**. En estos dos últimos estamentos, con la previsión expresa de dar cabida a los candidatos de las listas de mayoría y minoría.

A lo consignado en el párrafo anterior, cabe añadir que con relación a los representantes del poder político elegidos por la Legislatura, al exigirse que su elección deba realizarse con el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros, se garantiza frente a la falta de predominio hegemónico de una sola fuerza política —como lo marca la experiencia de todas las elecciones hasta la fecha realizadas—, que las decisiones sean siempre el resultado de coaliciones cruzadas entre sectores de distintas fuerzas partidarias (*mutatis mutandi*, argumento desarrollado en el voto de la Jueza de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Carmen M. Argibay, en la ya referida causa “*Monner Sans*”).

Las reflexiones de los párrafos anteriores explican sobradamente por qué los convencionales porteños resolvieron como lo hicieron —no exigiendo mayoría agravada para promover en el seno del Consejo de la Magistratura la acusación contra los magistrados judiciales y funcionarios del Ministerio Público y sí determinando “*explícitamente*” que, para resolver la remoción de los mismos sujetos por el Jurado de Enjuiciamiento, bastaba la simple mayoría en los términos de artículo 123, tercer párrafo, de la Carta Magna de la Ciudad—, sin que se advierta, por tanto, una omisión constitucional como señala el accionante, en la medida que no es dable requerir mayores exigencias para promover la acusación que para remover, tal cual surge del literal texto de la Constitución porteña.

Por lo demás, sólo uno de los poderes políticos de la ciudad —la Legislatura— elige representantes en el Consejo de la Magistratura y lo hace limitadamente respecto de un tercio de sus miembros, marginando la participación del Jefe de Gobierno —el otro poder político—, a diferencia de lo que ocurre en el orden nacional.

Siguiendo la línea argumental del accionante, también debería haber planteado la inconstitucionalidad —claro que sería difícil fundamentarla— de la regulación de la mayoría simple a texto literal para decidir la remoción por el Jurado de Enjuiciamiento, tal surge de la redacción expresa del artículo 123, *in fine*, de la CCABA.

**4.6.** Aduce desde otra perspectiva el accionante que las disposiciones por él cuestionadas entrarían en crisis a partir de una inconsistencia interna que no se compadece con el diseño de la Constitución porteña.

La construcción argumentativa aquí formulada requiere de mi parte brindar al menos dos respuestas. La primera, a un interrogante implícito: si no contravendría el derecho de igualdad las **distintas mayorías** para la remoción de los jueces y funcionarios del Ministerio Público en general, mediante la actuación del **Consejo de la Magistratura** y del **Jurado de Enjuiciamiento** por un lado; y, por otro, de la **Legislatura** —dividida en Sala Acusadora y Sala de Juicio— a través del **juicio político** respecto de los miembros del Tribunal Superior de Justicia, los integrantes del Consejo de la Magistratura y los Titulares del Ministerio Público —Fiscal General, Defensor o Defensora General y Asesor o Asesora General de Incapaces—. La segunda, a la indagación sobre “¿*Cuáles podrían ser las fundadas razones que pudieran justificar una mayor garantía de independencia a los miembros del Tribunal Superior de Justicia, del Consejo de la Magistratura, del Fiscal General, del Defensor General y del Asesor General, en desmedro de los demás jueces y miembros del Ministerio Público?*” (sic), ello inferido por el distinto régimen de mayorías demandado en uno y otro caso.

**4.6.1. La presunta violación del derecho de igualdad ante la ley, al instituirse dos mecanismos diferentes de remoción, para supuestos que se aducen análogos, con la actuación, en un caso de la Legislatura a través del juicio político; y, en el otro del Consejo de la Magistratura y del Jurado de Enjuiciamiento.**

Cabe responder que es inveterada doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación tempranamente desarrollada en la causa “**Criminal contra D. Guillermo Olivar, por complicidad en el delito de rebelión; —sobre fianza de juzgado y sentenciado y desacato**” (Fallos: 16:118), sentencia del 1º de mayo de 1875, en que el Alto Estrado confirmara un decisorio del Juez Federal de Sección de la Provincia de Mendoza, doctor C. J. De La Torre, haciendo propias las palabras del magistrado de grado en cuanto sostuvo: “[e]l principio de igualdad de todas las personas ante la ley, según la ciencia y el espíritu de nuestra Constitución, no es otra cosa que el derecho a que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que

se concede a otros **en iguales circunstancias**, de lo que se sigue forzosamente que **la verdadera igualdad consiste en aplicar en los casos ocurrentes la ley según las diferencias constitutivas de ellos**, y que cualquier otra inteligencia o acepción de este derecho es contraria a su propia naturaleza e interés social [...]” (sic - el destacado en negrita ha sido añadido).

Así entonces, no se advierten razones de peso para habilitar el pretendido debate en punto a que la adopción de dos mecanismos de acusación y remoción en la Constitución local, siguiendo la tónica de la fórmula adoptada en la Constitución Nacional según la Reforma sancionada en 1994, quiebren la igualdad como principio, como valor de alto rango axiológico e, incluso, como derecho subjetivo a no ser objeto de tratos de excepción o de indebido privilegio. Ello es así, por cuanto no parece irrazonable que la Legislatura, se haya reservado el juzgamiento de los máximos magistrados y funcionarios del Poder Judicial local, como ocurre en la Carta Magna nacional, como “*supremo depositario de la voluntad general*”.

Por lo demás, es constante la jurisprudencia de nuestro Máximo Estrado, en el sentido de que las distinciones establecidas por el legislador entre supuestos diferentes, aunque su fundamento resulte opinable, no agravan necesariamente el derecho a la igualdad.

**4.6.2.** Respecto al cuestionamiento del **distinto régimen de mayorías y procedimiento** para resolver la acusación y remoción de magistrados y funcionarios, en el “**juicio político**” promovido por la **Legislatura**, confrontado con los recaudos del que despliega el **Consejo de la Magistratura** y el **Jurado de Enjuiciamiento** a los mismos fines, cabe realizar algunas reflexiones.

En primer término, tanto los **Jueces del Tribunal Superior de Justicia** como los **Titulares del Ministerio Público** —Fiscal General, Defensor o Defensora General y Asesor o Asesora General de Incapaces—, como los **representantes de la Legislatura en el Consejo de la Magistratura**, son designados con el voto de los **dos tercios del total de los miembros del Órgano Legislativo** (arts. 111, 115, inc. 1º y 126 de la CCABA), lo que les brinda a todas luces una **legitimación reforzada** y justifica **guardar paralelismo a los fines de la remoción**.

Distinto es el caso de los **restantes magistrados judiciales e integrantes del Ministerio Público**, los que son designados a propuesta del Consejo de la Magistratura **por el voto de la mayoría absoluta de la Legislatura** (arts. 118 y 126, tercer párrafo, de la CCABA). A su vez, la Legislatura en el caso de los magistrados judiciales inferiores y de los funcionarios del Ministerio Público no puede rechazar más de un candidato por cada vacante a cubrir que

proponga el Consejo de la Magistratura (art. 118 de la CCABA) y, además, tales operadores judiciales pueden obtener la designación tácita si transcurren más de sesenta días hábiles de la propuesta, excluido el receso legislativo (art. 118, CCABA), criterio que ha sido resaltado por la doctrina de este Tribunal en la causa **“Paz, Marta y otros c/ GCBA s/ amparo (art. 14, CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”**, expediente nº 3167/04, sentencia del 3 de marzo de 2005 (Constitución y Justicia [Fallos del TSJBA], T. VII, págs. 117 y sgtes., Editorial Ad-Hoc, Buenos Aires, 2008).

También cabe añadir que en el caso del **juicio político**, de lograrse **dictamen favorable en la Sala Acusadora** dando curso al procedimiento de remoción respectivo, **a partir de ese momento “[el] acusado queda suspendido en sus funciones, sin goce de haberes”** (art. 94, CCABA), mientras que **de promoverse la remoción por el Consejo de la Magistratura**, tanto en el caso de magistrados judiciales como de funcionarios del Ministerio Público, **sólo el Jurado de Enjuiciamiento tiene facultades para suspender preventivamente al acusado en sus funciones** (primer enunciado del art. 123 de la CCABA).

Es claro, por lo demás, que **la Legislatura** —tanto en su Sala de Acusación como en su Sala de Juicio— **está integrada por diputados que conforman los cuadros de dirigentes de los partidos políticos**, instituciones que son los instrumentos necesarios de participación ciudadana según lo establece la Carta Magna local para canalizar la representación de los vecinos (art. 61 de la CCABA). Distinto es el caso del **Consejo de la Magistratura** y del **Jurado de Enjuiciamiento**, en donde tan **solo un tercio de las referidas instancias corresponde al estamento político**.

Las distintas notas reseñadas marcan las diferencias en términos de mayores o menores exigencias o garantías de un procedimiento respecto del otro para la remoción —al igual que las mayorías más o menos rigurosas necesarias en la intervención de la Legislatura para la designación según los casos—, sin que pueda predicarse de antemano que alguno de los regímenes pueda ser valorado como un indebido privilegio.

**4.6.3. Diferencias entre las garantías que deben satisfacerse en el juicio político enderezado a la remoción, según se trate de Jueces del Tribunal Superior, Titulares del Ministerio Público o representantes en el Consejo de la Magistratura, respecto de los cargos estrictamente políticos, tal el caso del Gobernador, Vicegobernador o Ministros del Poder Ejecutivo.**

También respecto del colectivo antes indicado, que abarca tanto a magistrados, y funcionarios judiciales superiores e integrantes del Consejo de la Magistratura, como a la cabeza del Poder Ejecutivo y sus

Ministros, sumado a otros titulares de Órganos Estatales —por caso el Defensor del Pueblo, 7º párrafo del art. 137 de la CCABA—, y que como común denominador pueden ser sometidos a juicio político —previsión del art. 92 de la Carta Magna local—, es menester efectuar algunas matizaciones que ya vertiera en los fundamentos singulares que sumara a mi voto conjunto con la doctora Ana María Conde en la causa **“Ibarra, Aníbal s/ SAO – otros en ‘Ibarra, Aníbal s/ juicio político”**, expediente nº 4882/06, sentencia del 29 de febrero de 2007 (Constitución y Justicia [Fallos del TSJBA], T. IX, págs. 114 y sgtes., Editorial Ad-Hoc, Buenos Aires, 2010). Allí sostuve:

*“Es del caso advertir, con un énfasis particular, para no extraer conclusiones equivocadas, que la decisión a la que arribo en el voto [...] no importa hacer propios los fundamentos tenidos en vista por la Sala de Juzgamiento, al reprochar mal desempeño de sus funciones y destituir al doctor Aníbal Ibarra como Jefe de Gobierno, ni tampoco replicarlos, por cuanto, en tal caso, ello importaría volver a condenarlo o redimirlo en términos políticos, invadiendo esferas que exceden ampliamente las competencias de esta magistratura judicial, por constituir el núcleo mismo de la decisión un asunto resuelto, con fundamentos bastantes, más allá de su opinable acierto o error, sobre la base de hechos comprobados en la causa y registrados en el imaginario colectivo con pautas preponderantemente políticas y no exclusivamente jurídicas, en el limitado ámbito que, para algunos, constituye el enclave mínimo de las cuestiones no justiciables, conformado: por una parte, por los actos cumplidos por los órganos superiores en vista de las relaciones internacionales; y por otra, por los actos de relaciones intraconstitucionales, también de los órganos superiores que imbrican a los poderes públicos —así en España ‘del Jefe de Estado o del Consejo de Ministros con las Cortes o con el Parlamento, según los regímenes: remisión de proyectos de ley, cuestiones de confianza, fijación del orden del día, disolución de las Cámaras, convocatoria de elecciones, etc.’— (cfr. Eduardo García de Enterría: La lucha contra las inmunidades del poder, 3ª edición, reimpresión, capítulo VI: ‘La inmunidad de los llamados actos políticos o de gobierno’, ps. 50 y ss., en particular ps. 58 y 59, Cuadernos Civitas, Madrid, 1995).*

*“Debe precisarse que el apuntado enclave mínimo a que se alude en el párrafo anterior —pues las inmunidades del poder tienden sensiblemente a restringirse, en tanto la lucha por el Derecho alcance la alta cota de concebir al Estado de Derecho como un Estado de Justicia, enderezado hacia una justiciabilidad prácticamente plena—, queda restringido, en este caso, al enjuiciamiento por un Poder político (la Legislatura) de los máximos funcionarios que integran otro Poder político (el Poder Ejecutivo), lo que conduce a resolver, al tiempo de apreciar la causal de mal desempeño, con una valoración y óptica también política, los hechos conocidos como ‘tragedia República de Cromagnón’, advirtiendo que lo antes dicho no es predicable respecto del*

*procedimiento de remoción que pueda seguirse a los altos dignatarios del Poder Judicial, totalmente alejados de la actividad política (miembros del Tribunal Superior de Justicia, integrantes del Consejo de la Magistratura y cabezas del Ministerio Público o, por vía del Jurado de Enjuiciamiento, a los restantes magistrados y funcionarios), ya que de no ser así se prohiaría la interferencia de la política —a veces facciosa— en la Justicia, con grave menoscabo a su independencia, rectitud, serenidad de juicio y prudente obrar, cuya imparcialidad constituye el presupuesto y soporte fundamentales de la forma republicana de gobierno, tal cual la concibió la Constitución de Filadelfia y las Cartas Políticas de los argentinos (Constituciones nacional y local).*

*“Mi cometido se ha ceñido a transitar por el angosto e intrincado sendero desbrozado por la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el sentido de que es menester revisar, en decisiones como la que nos ocupa —emanadas en el orden federal de la Cámara de Senadores como órgano político—, si se han satisfecho, en términos de procedimiento en las instancias del iter legislativo que motiva la resolución, las exigencias fundamentales del debido proceso adjetivo y de la salvaguarda del derecho constitucional de defensa —todo ello sobre la base de hechos determinantes ciertos, como es el acaecimiento en el campo fenomenológico de la realidad de los que conformaron el infortunio de ‘República de Cromagnón’—, lo que me ha permitido arribar a la conclusión de que los agravios agitados por el recurrente no poseen la entidad, intensidad ni gravedad necesarias para conmover, en el caso, la resolución recaída en el juicio político mediante mayoría calificada —dos tercios de los integrantes de la Sala Acusadora y luego de la Sala Juzgadora— de quienes revisten la calidad de representantes de los vecinos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ajustándose a la forma y modalidades contemplados en la Suprema Carta Política local.*

*“Se trata, en esta causa, de no traspasar los límites que señalizan el ceñido sendero antes aludido, el cual se ve flanqueado, a su vez, a cada una de sus veras, por escabrosos precipicios institucionales. Por un lado, se corre el riesgo de convalidar la, a veces, inicua y reprochable justicia de los políticos —condenada severamente por el catedrático español Jesús González Pérez (La justicia administrativa en España, Capítulo VI: ‘Conclusión’, ps. 157 y ss., en particular p. 158, Cuadernos Civitas, Madrid, 1974)—, que incluso describen algunos cuando aluden al juicio político como juicio partidista o, más irónicamente todavía, como circo político, con independencia de que estas puntuales expresiones no necesariamente son compartidas por el suscripto (ver Sagüés, Néstor P.: ‘Revisión judicial de las sentencias destitutorias dictadas en el juicio político’, La Ley, Tomo 206-C, ps. 1035 y ss. punto I, nota 1 al pie de la primera de ellas). Por otro lado, y al mismo tiempo, se debe evitar caer en la tentación y soberbia de ejercitar el contrademocrático —por la forma de elección de la magistratura judicial— y, a veces, contramayoritario —por la naturaleza conservadora que en muchos casos se asigna a quienes ejercen un cargo en forma vitalicia— gobierno de los jueces (ver Edouard Lambert, Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux États-Unis – L’expérience américaine du controle*

*judiciaire du constitutionnalité des lois, capítulo I: 'Gouvernement par les juges et gouvernement parlementaire. Les fondements américains du gouvernement judiciaire', ps. 8 y ss., y capítulo VIII: 'La consolidation du gouvernement des juges', ps. 109 y ss., Marcel Girard, Paris, 1921), pues si bien los magistrados podemos votar como ciudadanos en los comicios generales, debemos, al ejercer nuestro ministerio, evitar cuidadosamente cuanto pueda coadyuvar a que nuestro ánimo aparezca turbado por las revueltas pasiones de los partidos —inédito Preámbulo del proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial Español finalmente sancionado el 15 de septiembre de 1870— (conf. Ruíz Jarabo: Homenaje a una ley centenaria, ps. 60 y 61, Madrid, 1970; citado por Jesús González Pérez en: La justicia administrativa en España, ob. cit., p. 159). Es que, desde los momentos más tempranos del alumbramiento del constitucionalismo en América y de la adopción de las formas republicanas, se sostuvo, a través de la calificada pluma de James Madison, que: 'Todo el mundo está de acuerdo en que los poderes propios de uno de los departamentos no deben ser administrados completa ni directamente por cualquiera de los otros. Es también evidente que ninguno de ellos debe poseer, directa o indirectamente, una influencia preponderante sobre los otros en lo que se refiere a la administración de sus respectivos poderes. No puede negarse que el poder tiende a extenderse y que se le debe refrenar eficazmente para que no pase de los límites que se le asignen. Por tanto, después de diferenciar en teorías las distintas clases de poderes, según que sean de naturaleza legislativa, ejecutiva o judicial, la próxima tarea, y la más difícil, consiste en establecer medidas prácticas para que cada uno pueda defenderse contra las extralimitaciones de los otros' (Alexander Hamilton, James Madison y John Jay: El Federalista o la Nueva Constitución, ensayo XLVIII, atribuido al político y jurista apuntado en este párrafo, ps. 214 y ss. en particular p. 214, Fondo de Cultura Económica, México, 1943).*

*"También estimo que es preciso tener en cuenta el rol prevalente de los órganos depositarios de la voluntad general, esto dicho en la significación rousseauiana respecto de la Legislatura y su actuación desdoblada en el juicio político. Todo ello desde la perspectiva de la temprana afirmación contenida en el dictum del Chief Justice Morrison R. Waite, quien dando la opinión de la Corte de los Estados Unidos de América en el fallo recaído en la causa 'Munn v. Illinois', puso de relieve que: 'Para la protección contra los abusos de la Legislatura, el pueblo debe recurrir a las urnas y no a los tribunales' 94 U.S., 113 (1877), ya que tal estrado no era un puerto donde se pudiera encontrar refugio contra todo acto que emanara de una legislación inoportuna u opresiva. Asero sobre el cual volviera en forma reiterada el Tribunal cimero del país del Norte, entre otras en las causas: 'Newport & C. Bridge Co. v. United States' 105 U.S., 470 (1882); 'Northern Securities Co. v. United States' 193 U.S., 197 (1904) y 'Red. 'c' Oil Co. v. Board of Agriculture' 222 U.S., 38 (1912), lo que es válido, también frente a un pronunciamiento como el que aquí se ventila, más aún cuando los actores políticos del aludido proceso —incluido el doctor Aníbal Ibarra, quien no ha sido inhabilitado para ejercer cargos públicos, ni siquiera los electivos—, podrán, o se verán sometidos al veredicto*

*electoral de los vecinos en los próximos comicios, los que así, seguramente, premiarán o castigarán con el voto su desempeño al frente del Ejecutivo y/o su conducta en el procedimiento de destitución sustanciado en la Legislatura como mandatarios y servidores públicos”.*

**4.7.** A partir de lo expuesto en los puntos precedentes, resulta de interés recordar las **palabras que Bartolomé Mitre expresara en la Convención Reformadora de la Provincia de Buenos Aires 1870-1873 respecto del criterio con que deben interpretarse las cláusulas constitucionales:** *“la letra escrita fija el texto sacramental de la ley, formulando una regla, una voluntad, un principio estable, para que en todo tiempo se lea tal como fue escrito y permanece inalterable y firme mientras no se escriba lo contrario; pues las leyes se leen y no se interpretan cuando no es necesaria la interpretación y, sobre todo, cuando por la vía interpretativa se pretende hacer lo contrario de lo que ella dispone”;* agregando que: *“una Constitución es un instrumento de evidencia y que todo lo escrito en ella debe leerse tal y cual está escrito (v. Varela, Luis V.: “Debates de la Convención Constituyente de Buenos Aires: 1870-1873”, t. I, sesión del 4/7/1871, edición oficial, Imprenta de la Tribuna, Buenos Aires, 1877, p. 380, citado por Linares Quintana, Segundo V. en “Reglas para la Interpretación Constitucional”, Plus Ultra, Buenos Aires, 1987, p. 73)”* (conceptos transcritos en la Acordada Electoral nº 3/1999, dictada por este Tribunal por unanimidad, v. *Constitución y Justicia* [Fallos del TSJBA], T. I, ps. 977 y ss., Editorial Ad-Hoc, Buenos Aires).

**4.8. Desproporcionalidad de los planteos.** En la articulación de la acción declarativa de inconstitucionalidad, el presentante sostiene, entre otras cosas, que las regulaciones contenidas en la Ley Nº 4.890, desde su punto de vista, **implicarían una versión local del “vamos por todo”, permitirían que los jueces sean castigados por el contenido de sus sentencias** e impondrían una situación de amenaza disciplinadora por parte del Consejo de la Magistratura. A este respecto, ello importaría tanto como conjeturar que los integrantes de los tres estamentos con representación paritaria en el Consejo de la Magistratura, con desviación o abuso de poder, se conjuraran para atentar contra las bases mismas de la independencia y de la imparcialidad judicial; que al mismo tiempo tal comportamiento se viera acompañado por aquellos desinsaculados de las nóminas confeccionadas por iguales estamentos —la Legislatura, los Jueces y los abogados del foro porteño—, para conformar el Jurado de Enjuiciamiento, incluso un integrante del Tribunal Superior de Justicia llamado a presidirlo; y, finalmente, que actuaran de consuno los restantes integrantes del Tribunal Superior de Justicia al conocer en el recurso directo ante la máxima instancia judicial de esta Ciudad (art. 29



de la Ley Nº 54 que reglamenta el funcionamiento del Jurado de Enjuiciamiento y Procedimiento de Remoción de Magistrados e Integrantes del Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires). Ello obviando, incluso, el celoso control que ha ejercido la Corte Suprema de Justicia de la Nación en su instancia extraordinaria apelada para preservar el más recto y transparente funcionamiento de los mecanismos de remoción de los magistrados judiciales, tanto en la órbita federal, residual nacional, y local.

Creo que sobre el punto, no merece abundar en más consideraciones para dar respuesta a las conjeturales hipótesis que se plantean, aunque más no sea como un pretendido fundamento complementario de la acción declarativa de inconstitucionalidad aquí articulada.

**4.9. Requisito de fundamentación.** En lo atinente a la exigencia de fundamentación, este Tribunal ha señalado desde sus primeros pronunciamientos *“que es un requisito esencial del trámite preliminar de admisibilidad de la acción declarativa de constitucionalidad que quien la inicia precise con claridad cuáles son las normas de carácter general sobre las que solicita el control de constitucionalidad y cuáles los preceptos y principios constitucionales, con los que las primeras entran en colisión. También es ineludible que explique de manera clara y pormenorizada las razones en las que sustenta la tacha de inconstitucionalidad”* (in re: *“Massalin Particulares S.A. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”*, expte. nº 31/99, resolución del 5/5/99, en: *Constitución y Justicia* [Fallos del TSJ], t. I, 1999, Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, ps. 119 y siguientes).

Asimismo, este Estrado ha indicado que, para evaluar la admisibilidad de la acción declarativa de inconstitucionalidad, debe especificarse cuál es la relación directa que existe entre las normas que son impugnadas y los principios constitucionales que son invocados (cf. mi voto in re: *“Cátedra, Ricardo y otro c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”*, expte. nº 3570/04, sentencia del 2 de marzo de 2005, en: *Constitución y Justicia* [Fallos del TSJ], t. VII-2005-A, Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, ps. 98 y siguientes).

En virtud de las consideraciones desarrolladas precedentemente, no es posible entender verificadas estas exigencias formales esenciales que se muestran indispensables para apreciar y habilitar el debate jurídico propuesto en autos; máxime cuando lo que está en juego es la invalidación de una norma, medida que —también en el control difuso de constitucionalidad y quizá con mayor intensidad— constituye la *última ratio* del orden jurídico.

**5.** En suma, **la acción declarativa resulta formalmente inadmisibile** pues no ha podido constatarse en este expediente una argumentación suficiente que permita enhebrar las normas y principios constitucionales, y los principios rectores del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que se dicen conculcados con lo dispuesto en las normas legales objeto de cuestionamiento.

Hago propios, igualmente, los fundamentos que en sentido convergente y concordante han vertido en esta sentencia mis colegas, los jueces Luis Francisco Lozano, Ana María Conde e Inés M. Weinberg.

Por todo lo expuesto, y lo dictaminado por el señor Fiscal General Adjunto, voto por declarar formalmente inadmisibile la acción declarativa intentada.

**Así lo voto.**

**La jueza Alicia E. C. Ruiz dijo:**

1. El actor está legitimado para interponer la demanda de inconstitucionalidad, de acuerdo a lo dispuesto por el art. 18, inciso 1, de la ley nº 402.

2. Las normas cuestionadas (arts. 21 y 22 inc. A.4 de la Ley nº 31) pueden ser objeto de la acción declarativa de inconstitucionalidad, pues cumplen con el recaudo de ser de carácter general y emanadas de las autoridades de la Ciudad, conforme lo exigen los arts. 113, inc. 2 de la CCBA y 17 de la LPTSJ.

3. Las impugnaciones que se formulan se basan en razones de naturaleza constitucional. Se satisface, de ese modo, otra de las exigencias del art. 113, inc. 2º de la CCBA y del art. 17 de la ley nº 402.

En efecto, el accionante sostiene que las normas cuestionadas son violatorias del principio de independencia judicial, de raigambre constitucional según surge del capítulo referido al Poder Judicial de la Ciudad, en particular de los arts. 110, 115, 116, 117, 121, 122 y 123 de la CCBA (fs. 5/6).

4. En consecuencia, considero que, en virtud de los antecedentes normativos y principios constitucionales y convencionales mencionados, el planteo central contiene fundamento suficiente para admitir la acción y permitir el debate en audiencia pública de la cuestión.

**Expte. nº 12210/15**

5. Voto por declarar admisible la acción declarativa de inconstitucionalidad interpuesta.

Por ello, concordantemente con lo dictaminado por el Fiscal General Adjunto, por mayoría,

**el Tribunal Superior de Justicia  
resuelve:**

- 1. Declarar** inadmisibile la acción declarativa de inconstitucionalidad planteada por el Dr. Andrés Gil Domínguez.
- 2. Mandar** que se registre, se notifique y archive.

Firmado: Lozano – Conde – Casás – Weinberg - Ruiz