**Adriana O. Donato**

**Consejera de la Magistratura de la Nación**

Buenos Aires, Mayo de 2015

DICTAMEN N°

VISTA: la necesidad de dar certeza al momento en que se produce la caducidad de los procedimientos disciplinario y de remoción en este Consejo, y

CONSIDERANDO, QUE:

La Ley del Consejo de la Magistratura –Ley 24.937 reformada por Ley 26.855–, establece:

ARTÍCULO 7º — Atribuciones del plenario. El Consejo de la Magistratura reunido en sesión plenaria, tendrá las siguientes atribuciones: …

15. Decidir la apertura del procedimiento de remoción de jueces titulares, subrogantes y jubilados convocados de acuerdo al artículo 16 de la ley 24.018 previo dictamen de la Comisión de Disciplina y Acusación, formular la acusación correspondiente ante el Jurado de Enjuiciamiento, y ordenar, en su caso, la suspensión del magistrado. A tales fines se requerirá una mayoría absoluta del total de los miembros. Esta decisión no será susceptible de acción o recurso judicial o administrativo alguno. **La decisión de abrir un procedimiento de remoción no podrá extenderse por un plazo mayor de tres (3) años contados a partir del momento en que se presente la denuncia contra el magistrado. Cumplido el plazo indicado sin haberse tratado el expediente por la comisión, éste pasará al plenario para su inmediata consideración.**

16. Aplicar las sanciones a los jueces titulares, subrogantes y jubilados convocados de acuerdo al artículo 16 de la ley 24.018 a propuesta de la Comisión de Disciplina y Acusación.

Las decisiones deberán adoptarse con el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes.

El Consejo de la Magistratura de la Nación ejerce la potestad disciplinaria sobre los funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Nación, de acuerdo a las leyes y reglamentos vigentes.

**La decisión de abrir un proceso disciplinario no podrá extenderse por un plazo mayor de tres (3) años contados a partir del momento en que se presente la denuncia contra el magistrado. Cumplido el plazo indicado sin haberse tratado el expediente por la comisión, éste pasará al plenario para su inmediata consideración.**

El párrafo resaltado, fue establecido por el art. 3° de la ley 26.080, que decía:

Artículo 7º: Atribuciones del Plenario. El Consejo de la Magistratura reunido en sesión plenaria, tendrá las siguientes atribuciones:

7. Decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados —previo dictamen de la Comisión de Disciplina y Acusación—, formular la acusación correspondiente ante el Jurado de Enjuiciamiento, y ordenar después, en su caso, la suspensión del magistrado, siempre que la misma se ejerza en forma posterior a la acusación del imputado. A tales fines se requerirá una mayoría de dos tercios de miembros presentes.

Esta decisión no será susceptible de acción o recurso judicial o administrativo alguno.

**La decisión de abrir un procedimiento de remoción no podrá extenderse por un plazo mayor de tres años contados a partir del momento en que se presente la denuncia contra el magistrado. Cumplido el plazo indicado sin haberse tratado el expediente por la comisión, éste pasará al plenario para su inmediata consideración.** …

12. Aplicar las sanciones a los magistrados a propuesta de la Comisión de Disciplina y Acusación. Las decisiones deberán adoptarse con el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes. La Corte Suprema y los tribunales inferiores mantienen la potestad disciplinaria sobre los funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Nación, de acuerdo a las leyes y reglamentos vigentes.

**La decisión de abrir un proceso disciplinario no podrá extenderse por un plazo mayor de tres años contados a partir del momento en que se presente la denuncia contra el magistrado. Cumplido el plazo indicado sin haberse tratado el expediente por la comisión, éste pasará al plenario para su inmediata consideración.**

No se hablaba de plazos de duración de los procesos en la ley 24.937, que decía:

ARTICULO 7°.– Atribuciones del plenario. El Consejo de la Magistratura reunido en sesión plenaria, tendrá las siguientes atribuciones: …

7°.– Decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados—previo dictamen de la comisión de acusación—, ordenar la suspensión de los mismos y formular la acusación correspondiente. A tales fines se requerirá una mayoría de dos tercios de miembros

**Adriana O. Donato**

**Consejera de la Magistratura de la Nación**

presentes. Esta decisión no será susceptible de acción o recurso judicial o administrativo alguno. …

12. – Aplicar las sanciones a los magistrados a propuesta de la Comisión de Disciplina. Las decisiones deberán adoptarse con el voto de los dos tercios de miembros presentes. La Corte Suprema y los tribunales inferiores mantienen la potestad disciplinaria sobre los funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Nación, de acuerdo a las leyes y reglamentos vigentes.

Como hemos expuesto, “el instituto de la caducidad de las acciones disciplinaria y de acusación contra los jueces, fue introducido en la regulación de este Consejo de la Magistratura de la Nación por la ley 26.080 y mantenido por la ley 26.855. Es congruente con el sistema fijado por la Resolución de la H. Cámara de Diputados de la Nación del 30 de abril de 1992, complementaria de la Ley Olmedo, que estableció que *Los proyectos de resolución por los cuales se solicita la promoción de un juicio político que no sean aprobados o rechazados en el término de tres períodos parlamentarios, se tendrán por caducados*.[[1]](#footnote-1)

La plena vigencia de este instituto hace a la estabilidad del régimen republicano uno de cuyos requisitos es la independencia del Poder Judicial, que se vería seriamente afectada si se prolongaran *sine die* las actuaciones contra los magistrados. De allí que deba este Consejo extremar sus esfuerzos para que la función de control que justifica su existencia sea ejercida sin dilaciones.”[[2]](#footnote-2)

Respecto de la extensión y naturaleza de la caducidad introducida en el procedimiento de este Consejo por la ley 26.080 es necesario recordar lo que manifestara la presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales del H. Senado de la Nación e informante del dictamen de mayoría en el debate parlamentario, doctora Cristina Fernández de Kirchner, quien al respecto, expresó:

*lo cierto es que introdujimos en el dictamen la figura de la caducidad de instancia para aquellas denuncias presentadas contra jueces y que durante tres años no tuvieran tratamiento en la comisión —ahora reformada y unificada— de Acusación y de Disciplina…*[[3]](#footnote-3)

*Y, dicho sea de paso, a diferencia de la prescripción, la caducidad de instancia —como todos sabemos— permite que se vuelva a presentar la denuncia, aun cuando haya caducado el período de su tratamiento. En efecto, cuando algo prescribe no puede luego ser puesto en marcha una vez más.*[[4]](#footnote-4) *…*

*Además, incorporamos otra buena propuesta de la doctora Pochak[[5]](#footnote-5) respecto de la figura de la caducidad de instancia —que nosotros habíamos introducido— y que plantea —tal como figuraba en el dictamen— que si durante tres años no se trata la denuncia formulada por la Acusación sobre la conducta de un juez, se produce caducidad. Ahora bien, con esta reforma que pretendemos que el cuerpo apruebe sobre el dictamen que hemos presentado, si transcurridos tres años la Comisión de Acusación y Disciplina no trata la acusación contra un juez, no se opera la caducidad de instancia sino que pasa al plenario para su tratamiento; de modo tal de impedir, bajo cualquier forma o componenda, lo que se denomina en la jerga abogadil —y como le gusta decir a alguna señora senadora— el “cajoneo” de las causas.*[[6]](#footnote-6)

Se coincidió en la Cámara de Diputados en que los plazos fijados eran de caducidad. Así se pronunciaron tanto quienes apoyaron el proyecto de ley[[7]](#footnote-7), como sus detractores[[8]](#footnote-8).

Resultan de interés manifestaciones de la diputada entrerriana Rosario Margarita Romero, quien dijo:

*…el plazo de tres años que se ha establecido no es ninguna concesión a la corporación judicial. Es una garantía para la comunidad, porque ningún Consejo de la Magistratura puede tener a un juez en capilla por una posible falta disciplinaria durante más de tres años, cuando la Constitución prevé un plazo de 180 días para desarrollar un juicio completo contra él.*

*Es erróneo sostener que se puede tener a un juez durante cinco años bajo la espada de Damocles con la amenaza de sancionarlo, porque debilitaríamos al Poder Judicial a partir de las sentencias que se tienen que dictar todos los días. Así lo tornamos frágil ante cualquier corporación que vaya a presionar ante ese juez para que se expida en un sentido o en otro.[[9]](#footnote-9)*

**Adriana O. Donato**

**Consejera de la Magistratura de la Nación**

Regulando el funcionamiento del instituto de la caducidad en los procesos disciplinario y de remoción, la Res CM 182/12, modificó el art. 5° del Reglamento General del Consejo de la Magistratura, que quedó así redactado.

Art. 5° – El orden del día contendrá los siguientes puntos: consideración del acta de la sesión anterior y, si los hubiere, informe de la presidencia, de cada una de las Comisiones por medio de sus presidentes, de la secretaría general, del administrador general, dictámenes de las comisiones, y aquéllos asuntos cuya inclusión sea aprobada por Los miembros de la comisión auxiliar de coordinación de labor.

Dentro de los cuatro meses siguientes al cumplimiento del plazo establecido en el art. 7, Inc. 7 y 12 de la ley 24.937 y sus modificatorias, el plenario considerará, sin posibilidad de postergación, él o los dictámenes que existan a esa fecha respecto de las actuaciones en cuestión. En caso contrario, si no hubiera dictámenes para su consideración, o si los mismos no reunieran la cantidad de votos requeridos legalmente para su aprobación, el Plenario resolverá el archivo de las actuaciones.

Es dudoso que el plazo de cuatro meses establecido en el art. 5° del Reglamento General del Consejo de la Magistratura sea estrictamente parificable al concepto de inmediata consideración de que habla la ley, toda vez que tratándose de un órgano **permanente** –art. 1°, ley 24.937– dicho lapso parecería exceder el requisito de inmediatez en la consideración del caso que se planteara.

Lo que sí resulta claro es que cualquier prolongación de ese lapso resultaría manifiestamente irrazonable por ser contraria a la referida exigencia de inmediatez en el tratamiento por el Plenario de las cuestiones disciplinarias o de remoción de cuyo inicio hubiesen transcurrido más de tres (3) años.

En la medida que lo reglado en materia de caducidad en el art. 5° del Reglamento General constituye la reglamentación de la ley del Consejo de la Magistratura, rige el mandato constitucional de *cuidar de no alterar el espíritu de las leyes con excepciones reglamentarias* –art. 99, inc. 2 C.N. – lo que evidentemente ocurriría si el tratamiento de los procesos disciplinarios o de remoción con más de tres años de iniciados no se efectuara por el Plenario *de inmediato*.

La doctrina ha señalado que “*La caducidad en los procedimientos sancionadores se produce* ope legis *y debe ser apreciada de oficio por las autoridades judiciales y administrativas, aunque no haya sido solicitada por los interesados en el proceso. Señala la sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª, Sección 5ª) del 20 de diciembre de 1989 que es ‘unánime la doctrina y la jurisprudencia en estimar que la caducidad opera de manera automática y es apreciable de oficio en cuanto es indicativa de la inactividad administrativa no imputable al administrado; institución que garantiza el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 de la CE).”*[[10]](#footnote-10)

Postergar las decisiones sobre causas disciplinarias o de remoción con más de tres años de iniciadas más allá del plazo que fija el art. 5 del Reglamento General constituiría un exceso en las facultades reglamentarias del Consejo y desnaturalizaría el plazo de caducidad legalmente establecido.

Tampoco podríamos interpretar que tanto el plazo de tres años fijado en la ley como el de cuatro meses del reglamento general sólo comprende los días hábiles ya que, recordemos, el art. 28 del Código Civil establece *En los plazos que señalasen las leyes o los tribunales, o los decretos del Gobierno, se comprenderán los días feriados, a menos que el plazo señalado sea de días útiles, expresándose así*, lo que no ocurre en el caso. Igual solución surge del art. 6° del nuevo código.

El concepto de ***inmediata consideración*** establecido en la ley presupone que no deben producirse dilaciones de ninguna naturaleza, mas cuando en la materia que se trata son aplicables los principios que enunciara la Corte Suprema cuando sostuvo que “*cuando las cuestiones sometidas a juicio superan los intereses de los partícipes en la causa, de tal modo que ella conmueve a la comunidad entera en sus valores más sustanciales y profundos… …tampoco es dable la demora en la tutela del derecho comprometido que requiere, en cambio, consideración inmediata, como oportuna y adecuada a su naturaleza”.*[[11]](#footnote-11)

Estos principios inspiraron diversos pronunciamientos del Alto Tribunal en que se dispuso la ***inmediata consideración*** de casos referidos directamente a la administración de justicia.

Tal los casos de Fallos 306:1392 frente al *menoscabo del servicio de justicia*–; 314:107 y 329:2631 para *asegurar una inobjetable administración de*

**Adriana O. Donato**

**Consejera de la Magistratura de la Nación**

*justicia*; voto de los jueces Boggiano y López en 316:826, disidencia de los jueces Fayt y Boggiano en 322:1941 y 328:1491 relativos al *ejercicio imparcial de la administración de justicia*; 330:2361, ante la *clara afectación del desarrollo regular de la administración de justicia*.

A la luz de estos precedentes surge clara la imposibilidad de dilatar los plazos fijados por la ley y el reglamento general en materia de procesos disciplinarios y de remoción.

Por último, entiendo que puede ser interpretado como una restricción de derechos al juicio rápido que viene establecido normativamente. La opinión consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos dice que “los criterios del artículo 30 sí resultan aplicables a todos aquellos casos en que la expresión ley o locuciones equivalentes son empleadas por la Convención” a propósito de las restricciones que ella misma autoriza respecto de cada uno de los derechos protegidos.

En efecto, la convención no se limita a proclamar el conjunto de derechos y libertades cuya inviolabilidad se garantiza a todo ser humano, sino que también hace referencia a las condiciones particulares en las cuales es posible restringir el goce o ejercicio de tales derechos o libertades sin violarlos. El artículo 30 no puede ser interpretado como una suerte de autorización general para establecer nuevas restricciones a los derechos protegidos por la Convención, que se agregaría a las limitaciones permitidas en la regulación particular de cada uno de ellos. Por el contrario, lo que el artículo pretende es imponer una condición adicional para que las restricciones, singularmente autorizadas, sean legítimas” –considerando 17-; “el significado del vocablo leyes ha de buscarse como término incluido en un tratado internacional. No se trata, en consecuencia, de determinar la acepción del sustantivo leyes en el derecho interno de un Estado Parte” –considerando 19- ; “el sentido de la palabra leyes dentro del contexto de un régimen de protección a los derechos humanos no puede desvincularse de la naturaleza y del origen de tal régimen”.

En este sentido, la protección a los derechos humanos, en especial los derechos civiles y políticos recogidos en la Convención, parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en las que sólo puede penetrar limitadamente. Así, en la protección a los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal” –considerando 21; “por ello, **la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona, dentro de las cuales, acaso la más relevante tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo**, de acuerdo con lo establecido por la Constitución. **A través de este procedimiento** no sólo se inviste a tales actos del asentimiento de la representación popular, sino que **se permite a las minorías expresar su inconformidad, proponer iniciativas distintas, participar en la formación de la voluntad política o influir sobre la opinión pública para evitar que la mayoría actúe arbitrariamente**…” –considerando 22-; “En tal perspectiva, **no es posible interpretar la expresión leyes**, utilizada en el artículo 30, **como sinónimo de cualquier norma jurídica, pues ello equivaldría a admitir que los derechos fundamentales pueden ser restringidos por la sola determinación del poder público, sin otra limitación formal que la de consagrar tales restricciones en disposiciones de carácter general**…” –considerando 26-; “la expresión leyes, en el marco de la protección a los derechos humanos, carecería de sentido si con ella no se aludiera a la idea de que la sola determinación del poder público no basta para restringir tales derechos, lo contrario equivaldría a reconocer una virtualidad absoluta a los poderes de los gobernantes frente a los gobernados. En cambio, el vocablo leyes cobra todo su sentido lógico e histórico si se le considera como una exigencia de la necesaria limitación a la interferencia del poder público en la esfera de los derechos y libertades de la persona humana. **La Corte concluye que la expresión leyes, utilizada por el artículo 30, no puede tener otro sentido que el de ley formal, es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado** –considerando 27- que reglamenta el artículo 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos, dice que las restricciones de derechos sólo pueden emanar por ley en sentido formal, contrariamente a lo que ocurre en el caso en cuestión.

Por ello,

**Adriana O. Donato**

**Consejera de la Magistratura de la Nación**

SE RESUELVE:

Por todo lo expuesto, es que entiendo, y así lo solicito, se derogue el segundo párrafo del art. 5° del Reglamento General del Consejo de la Magistratura.

1. DSD, 30.04.1992, ps. 6837 a 6840. [↑](#footnote-ref-1)
2. Mi dictamen en Expte. N° 100/2011. [↑](#footnote-ref-2)
3. Cámara de Senadores de la Nación, VERSIÓN TAQUIGRAFICA, 42° Reunión - 2° Sesión extraordinaria - 21 y 22 de diciembre de 2005, p. 120. [↑](#footnote-ref-3)
4. *Ibidem*, p. 120-121. [↑](#footnote-ref-4)
5. Representante del CELS. [↑](#footnote-ref-5)
6. *Ibidem*, p. 121. [↑](#footnote-ref-6)
7. Inserciones solicitadas por los diputados Jorge Landau y Andrés Zottos, DSD, 44ª Reunión, 3ª Sesión Extraordinaria, 22 de febrero de 2006, ps. 204 y 248, respectivamente. Cabe aclarar que el diputado Landau planteó que hubiese preferido que el plazo fuese de dos años y de prescripción en vez de caducidad. [↑](#footnote-ref-7)
8. Dictamen en minoría de los diputados Elisa M. A. Carrió, José A. Pérez y Marcela V. Rodríguez, DSD, cit., p. 31; discurso de la diputada Rodríguez, DSD, cit., p. 57 e inserciones solicitadas por las diputadas Nora Raquez Ginzburg y Marcela V. Rodríguez, DSD, cit., ps. 197 y 215, 228 respectivamente. [↑](#footnote-ref-8)
9. DSD, cit., p. 107. [↑](#footnote-ref-9)
10. L. Alfredo de Diego Diez, ***Prescripción y caducidad en el Derecho administrativo sancionador*,** 2ª ed., Bosch, Barcelona, 2009, p. 210. [↑](#footnote-ref-10)
11. C.S.N., Fallos: 257:132 (1963). [↑](#footnote-ref-11)