

H. Cámara de Diputados de la Nación  
**PROYECTO DE LEY**

Texto facilitado por los firmantes del proyecto.

<b>N° de Expediente</b>	7794-D-2013
<b>Trámite Parlamentario</b>	184 (03/12/2013)
<b>Sumario</b>	REFORMA JUDICIAL: DEROGACION DE LAS LEYES 26853 CAMARAS FEDERALES DE CASACION; 26854 MEDIDAS CAUTELARES; 26855 CONSEJO DE LA MAGISTRATURA; 26856 PUBLICACION INTEGRAL DE ACORDADAS Y RESOLUCIONES DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION Y TRIBUNALES DE SEGUNDA INSTANCIA; 26857 ETICA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCION PUBLICA Y 26861 INGRESO DEMOCRATICO E IGUALITARIO DEL PERSONAL DEL PODER JUDICIAL Y EL MINISTERIO PUBLICO DE LA NACION.
<b>Firmantes</b>	GIL LAVEDRA, RICARDO RODOLFO.
<b>Giro a Comisiones</b>	ASUNTOS CONSTITUCIONALES; JUSTICIA; LEGISLACION GENERAL.

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

Derogación de la Reforma a la Justicia

ARTÍCULO 1º: Deróguese la ley 26.853, de creación de Cámaras Federales de Casación.

ARTÍCULO 2º: Deróguese la ley 26.854, de reforma al régimen de Medidas Cautelares en las causas en las que interviene el Estado.

ARTÍCULO 3º: Deróguese la ley 26.855, de Consejo de la Magistratura.

ARTÍCULO 4º: Deróguese la ley 26.856, de Publicación íntegra de acordadas y resoluciones de Corte Suprema de Justicia de la Nación y Tribunales de Segunda Instancia.

ARTÍCULO 5º: Deróguese la ley 26.857, de Ética en el Ejercicio de la Función Pública.

ARTÍCULO 6º: Deróguese la ley 26.861, de Ingreso democrático e igualitario de personal al Poder Judicial de la Nación y al Ministerio Público de la Nación.

ARTÍCULO 7º: Comuníquese al Poder Ejecutivo de la Nación.

**FUNDAMENTOS**

Señor presidente:

El presente proyecto pretende la lisa y llana derogación del paquete de leyes que reformaron la justicia nacional bajo la ficción de la democratización, pues no solo van en absoluta dirección contraria a los cambios que nuestra sociedad necesita para recibir un adecuado servicio de justicia; sino que todo lo relacionado con la sanción de estas leyes contraría los principios más básicos de una democracia republicana respetuosa de los derechos humanos, motivo por el cual su derogación es tan necesaria como inminente.

En principio, debe remarcar que el contenido de cada ley por separado es ya lo suficientemente funesto como para justificar su derogación sin más, pues cada una de ellas es inconstitucional en

sí misma. Sin embargo, su inconstitucionalidad se ve agravada si se las considera en conjunto, pues encarnan --como se explicará más adelante-- la lisa y llana denegación del derecho a la tutela judicial efectiva. A esto debe sumarse, por último, el proceso parlamentario que culminó con su sanción.

Leyes que deberían haber sido el fruto de un debate y una deliberación propia de cualquier reforma estructural fueron en los hechos producto de un tratamiento exprés donde las pocas voces que se escucharon en reuniones maratónicas de comisiones no hicieron más que vaticinar (en los efímeros diez minutos asignados) una crónica de una inconstitucionalidad anunciada.

El testimonio histórico de las organizaciones de la sociedad civil, de los abogados y magistrados, y de los representantes del pueblo que optamos por analizar estas leyes a conciencia --que quedara plasmado en las versiones taquigráficas de las reuniones de comisión--, cristaliza aún más el hecho de que el oficialismo hizo oídos sordos a las advertencias de todos los actores institucionales involucrados que no respondían automáticamente a los caprichos del Ejecutivo. Estas leyes deberían haber sido las más importantes y trascendentes en un gobierno que prometía una Reforma a la Justicia; pero no fueron más que una fantochada que buscó subyugar al Poder Judicial y socavar la independencia de la justicia como poder autónomo de la República.

Lo hemos dicho ya en nuestros dictámenes de rechazo presentados en las respectivas comisiones: en los hechos, las reformas tal como están planteadas solo tienen como objetivo acrecentar la dependencia de los jueces al poder político de turno; favorecer a los factores de poder enquistados en el gobierno y en la justicia; y generar obstáculos al acceso a la justicia de la ciudadanía, particularmente de los sectores más vulnerables.

#### I. Consideraciones generales

Como ya fue mencionado, ha quedado a todas luces claro que la pretendida "democratización de la justicia" no ha sido más que el modo de someter al Poder Judicial a la hegemonía del Poder Ejecutivo. De este modo, el paquete de leyes nos dejó con la siguiente foto institucional:

En primer lugar, garantizó la existencia de jueces no independientes, adeptos al poder de turno, vulnerando así el principio de independencia e imparcialidad judicial que hacen a las bases mismas de la defensa en juicio y de la existencia de una República. Ello así pues, al reformar el Consejo de la Magistratura mediante la ley 26.855, se modificó su composición para establecer una mayoría automática y se estableció la elección popular de abogados, magistrados y académicos, violando burdamente la representación estamentaria establecida explícitamente por el art. 114 de la Constitución Nacional. Al mismo tiempo, al crear Cámaras de Casación mediante la ley 26.853, el Poder Ejecutivo se aseguró la posibilidad de nombrar más de 20 jueces que tendrían la capacidad de revocar las sentencias independientes e imparciales de los jueces inferiores y de licuar el poder de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al restringir el acceso de los sectores más vulnerables que no pueden permitirse una instancia más de litigio. Más aún, dicha ley se aseguró que estos jueces puedan ser nombrados de forma temporal sin necesidad de sustanciar los concursos y de exigir el acuerdo del Senado (art. 7).

En segundo lugar, se estableció una verdadera imposibilidad de procurar remedios temporarios que garanticen la efectiva realización del remedio principal una vez que recaiga la sentencia firme en el caso en cuestión, vulnerando así el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva: el primer derecho de toda democracia constitucional. Ello así, pues la ley 26.854, estableció estándares absurdos para que los jueces no puedan otorgar medidas cautelares en contra del Estado (lo que viola, a su vez, el principio de división de poderes, toda vez que incurre en el ámbito jurisdiccional exclusivo del Poder Judicial). No contentos con ello, incluso si el juez logra acreditar todos los requisitos quiméricos, la ley impone como máximo un plazo que no se condice en lo más mínimo con los plazos procesales del derecho argentino (lo que verdaderamente debería haber atacado una genuina reforma a la justicia), demostrando que no se pretendió que los juicios sean

rápidamente resueltos sino que se buscó privar al afectado del remedio temporal que garantice la realización plena del derecho exigido.

En tercer lugar, se prolonga la duración de los juicios, vulnerando aún más el derecho a la tutela judicial efectiva, pues la justicia extemporánea es tan injusta como la justicia que nunca llega. Esto se logró a través de la creación de Cámaras de Casación (ley 26.853), que suma una instancia más al ya interminable y kafkiano proceso judicial. Esta ley, hecha a medida de los casos previsionales contra la ANSES que el gobierno continúa apelando --contrario a lo dicho por nuestro Máximo Tribunal--, pretende, como se mencionó, interponer una instancia que permita revocar fallos de instancias anteriores adversos al poder de turno y de licuar el poder de la Corte Suprema para confirmarlos.

En cuarto lugar, se politiza toda la integración del Poder Judicial, violando --nuevamente-- el principio de división de poderes. Ello así, pues mediante la ley 26.861, de pretendido acceso democrático a la justicia, se estableció un sistema de concurso público que le permite al Consejo de la Magistratura (que, como se mencionó, ha sido convertido en un filial del Poder Ejecutivo) elegir entre los 20 primeros puestos del "orden de mérito".

En conclusión, la foto institucional es autoexplicativa. La justicia que este paquete de leyes en conjunto nos ha dejado no es justicia sino que es, al igual que el Consejo de la Magistratura que la administra, una filial del Poder Ejecutivo.

## II. Consideraciones particulares

### 1) Ley 26.853. Creación de Cámaras de Casación

Esta ley, por un lado, contiene una palmaria inconstitucionalidad; mientras que por el otro, constituye un programa político que no busca más que licuar el poder y la independencia de la Corte Suprema y alargar el proceso judicial sumando una instancia más innecesaria.

En cuanto a lo primero, la justicia ya ha reconocido que el párrafo 2 ("En los casos en que resulte necesario, se podrán establecer procedimientos abreviados para la designación de los jueces a los efectos de otorgar mayor celeridad al trámite de las causas") y el párrafo 3 ("Hasta tanto las Cámaras de Casación creadas por el artículo 1° de la presente ley sean compuestas conforme el presente artículo, se integrarán por jueces subrogantes o conjuces para iniciar su funcionamiento") del art. 7 resultan inconstitucionales. Ello así pues resulta "contrario a lo dispuesto en el artículo 114, inciso 1 de la Constitución Nacional, que establece de manera clara que será atribución del Consejo de la Magistratura: 'Seleccionar mediante concursos públicos los postulantes a las magistraturas inferiores' y ello se vincula con la garantía del juez natural" Es decir, no sólo viola la literalidad del art. 114 de la Constitución Nacional, sino que también viola la garantía del juez natural, protegida por su art. 18, máxime cuando no "se configuran supuestos de urgencia de gravedad o la configuración de una circunstancia excepcional [...] que justifique el apartamiento del régimen regular de designación de jueces"

En cuanto a lo segundo, no caben dudas de que la decisión de agregar Cámaras de Casación en nada mejora la administración de justicia. Estas Cámaras funcionarán como una instancia más, lo que implica alargar el ya kafkiano proceso judicial argentino en unos dos o tres años más. Así, lograr un pronunciamiento firme por parte de la Corte Suprema tomará un promedio de entre 12 y 14 años (si no hay otras dilaciones en su sustanciación). Cabe aclarar que extender de esta forma los plazos implica, en los hechos, la denegación de justicia de gran parte de la sociedad que no puede permitirse litigar un caso por más de una década.

Prueba de que esta ley no busca lo que el oficialismo pretende justificar es que se habló de la finalidad de "descongestionar" el trabajo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Ahora bien, ¿cómo se conjuga esto con la aprobación del per saltum, cuyo efecto es totalmente el contrario? Estas nuevas Cámaras fueron creadas para crear un escalón que interrumpa el normal camino hacia la Corte Suprema. Un escalón controlado por el Poder Ejecutivo, en donde todas las causas contra

la ANSES por los haberes jubilatorios pierdan dos o tres años más, y que los jubilados que demandan lo que les pertenecen no tengan otra alternativa que llegar a una transacción judicial por un monto mucho menor del que la Constitución y la Corte Suprema les garantiza.

En fin, como bien lo dijo la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia en una nota pública dirigida a las autoridades del Honorable Senado de la Nación, previo a la sanción de la ley: "El proyecto podría resultar contradictorio respecto de las finalidades declaradas, y problemático respecto a: la introducción de demoras significativas en los procesos judiciales; la no descompresión de las causas que arriban a la Corte Suprema de Justicia de la Nación; la eliminación de las herramientas de unificación de jurisprudencia; la introducción de facultades de designación de magistrados a través de procesos abreviados distintos a los previstos legal y constitucionalmente; la introducción de obstáculos de acceso a la justicia por discriminación geográfica; la sobreabundancia de cargos judiciales; [y] la introducción de obstáculos a la tutela judicial efectiva por la suspensión de los efectos de las sentencias ante la concesión de recursos de casación".

#### 2) Ley 26.854. Medidas cautelares en las causas en las que interviene el Estado

La presente ley es la que más claramente viola el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, configurando así una verdadera denegación de justicia. El objeto de la ley es limitar el acceso a la herramienta de la medida cautelar en un proceso judicial en el cual el Estado sea una de las partes. Así, toda vez que una medida cautelar es una herramienta judicial necesaria en muchos casos para asegurar la eficacia del derecho exigido, limitar su acceso sin más, en términos generales y sin atender a las particularidades del caso, es una burda violación del derecho a la tutela judicial efectiva reconocido amparado por el art. 18 de la Constitución Nacional; los arts. XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; el art. 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; los arts. 8 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los arts. 2 inc. 3 ap. a y b y 14 inc. 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Como bien se ha expresado la jurisprudencia en la materia, la ley es inconstitucional "en todo aquello que restrinja o haga imposible obtener una medida cautelar que impida que la eventual sentencia favorable que pueda dictarse en esta causa, se torne ilusoria o de cumplimiento imposible" entre ellas: "el exceso reglamentario dispuesto en cuanto a los requisitos exigibles en la norma para conceder una medida cautelar, porque ello produce en los hechos una limitación irrazonable a la facultad de los jueces para poder evaluar en cada caso concreto si corresponde o no otorgarlas", el hecho de que "las medidas cautelares no podrán coincidir con el objeto de la demanda principal (art. 3, inc. 4) [...] [pues] un examen profundo de la situación planteada dejaría desprotegido a quien acude a reivindicar su derecho"

Y no sólo vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, sino que en tanto "desconoce las facultades ordenatorias e instructorias propias de la función judicial", viola "la división de poderes y el derecho al debido proceso formal y sustancial". De este modo, el Poder Legislativo "invade una zona de reserva del Poder Judicial", es decir, la jurisdiccional.

Lo mismo sucede con la eliminación de la caución juratoria que representa una manifiesta violación al derecho de acceder a la justicia y a la igualdad ante la ley de quienes no cuentan con los recursos necesarios para hacerlo, motivo por el cual el artículo pertinente ha sido objeto de diversas declaraciones de inconstitucionalidad.

En fin, esta ley es un claro retroceso tanto en materia de derechos humanos así como también una afrenta a los fundamentos institucionales de toda República democrática, por lo que debe ser derogada cuanto antes.

#### 3) Ley 26.855. Reforma al Consejo de la Magistratura

En este punto no cabe más que una remisión al fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa "Rizzo c. Poder Ejecutivo Nacional" (18 de junio del 2013). Sin perjuicio de ello, debe

remarcarse que esta ley: viola el principio de representación estamental dispuesto explícitamente en el art. 114 de la Constitución Nacional, desnaturalizando el principio de representación según el cual el representante debe ser elegido por el representado; viola el principio de independencia de los jueces y consecuentemente el principio republicano de división de poderes, pues establece una mayoría automática en favor del Poder Ejecutivo permitiendo que este controle políticamente al Poder Judicial; desnaturaliza la naturaleza contramayoritaria del Poder Judicial, al someter la elección de miembros del Consejo a una elección directa, atada a las listas de partidos políticos con candidatos a otros cargos electivos; y viola los derechos políticos de los ciudadanos y de los electores al establecer pautas que, al momento de la sanción de la ley, sólo habilitaban a un partido (el oficialista) para participar de la elección de los miembros para el Conejo.

En fin, la ley es inconstitucional en tanto "a) rompe el equilibrio al disponer que la totalidad de los miembros del Consejo resulte directa o indirectamente emergente del sistema político-partidario; b) desconoce el principio de representación de los estamentos técnicos al establecer la elección directa de jueces, abogados, académicos y científicos; c) compromete la independencia judicial al obligar a los jueces a intervenir en la lucha partidaria; y d) vulnera el ejercicio de los derechos de los ciudadanos al distorsionar el proceso electoral".

4) Ley 26.856. Publicación íntegra de acordadas y resoluciones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y Tribunales de Segunda Instancia

Si bien el objetivo de esta ley no es cuestionable, tanto la técnica legislativa como su implementación exigen su pronta derogación. Ello así, pues, por un lado, la norma no incluye explícitamente a las Cámaras de Casación creadas por el mismo paquete de leyes presentadas por el Poder Ejecutivo. Por otro lado, la norma es subinclusiva, pues los actos objeto de publicación no alcanzan la totalidad de los pronunciamientos (deberían publicarse también, por ejemplo, los dictámenes de los fiscales ante todas las instancias). Es decir, deben darse a publicidad todas las decisiones que implican un efecto concreto sobre el servicio de justicia y sobre la debida rendición de cuentas de sus operadores.

Por su parte, la ley ataca directamente a la Corte Suprema de Justicia de la Nación toda vez que la obligación de publicar cuestiones a dirimir en acuerdos y reuniones se restringe únicamente al máximo tribunal, y la obliga a cumplir plazos que otros poderes no respetan, incluido el Legislativo. Además, el plazo rígido de antelación dificulta el trabajo judicial, y no reconoce la dinámica de trabajo que puede poseer la Corte. Ello así, pues muchas veces los plazos de trabajo mantienen su propia lógica y las urgencias propias de la realidad impiden atenerse a plazos inflexibles. Por este motivo, la Corte, en su Acordada 24/2013 del 21 de agosto declaró la inaplicabilidad del art. 4 de la ley.

Por último, la vigencia inmediata de la obligación de publicar prevista en el art. 6° no sólo es impracticable, sino que perjudica el trabajo de los tribunales, que deben abocar gran parte de sus recursos a la publicación inmediata de las sentencias y dejar de lado su tarea jurisdiccional principal.

5) Ley 26.857. Ética en el Ejercicio de la Función Pública

Esta ley prevé que las Declaraciones Juradas exigidas a los funcionarios públicos sean similares a los formularios que se presentan ante la Administración Federal de Ingresos Públicos. Si bien prevé la publicidad de estas Declaraciones, lo que es, en principio, razonable, cierto es que de nada sirve su publicidad si la información disponible es mínima y si no existe un organismo que las fiscalice (no su mera presentación, sino su contenido).

Más aún, la ley otorga el carácter de reservados a muchos rubros que antes eran obligatorios y públicos, lo que es un claro retroceso respecto de los formularios que se presentaban ante la Oficina Anticorrupción.

Al mismo tiempo, la ley derogó la Comisión Nacional de Ética Pública que, si bien nunca se conformó, la solución no puede radicar en su mera eliminación, sin reemplazarla por un organismo que cumpla el rol de fiscalizar el contenido de las Declaraciones Juradas. La lisa y llana derogación de esta comisión sin ninguna propuesta refleja una resignación estatal en la persecución de la corrupción, lo que es totalmente contrario a los compromisos internacionales asumidos por nuestro país.

En el mismo sentido, la reglamentación del Poder Ejecutivo confirmó todas las sospechas al momento de la sanción de la ley pues: atrasó el plazo para presentar las Declaraciones Juradas para que no coincidan con las elecciones legislativas; confirmó el hecho de que la información a presentar sería sustancialmente menor a la prevista anteriormente; dejó por fuera la presentación de bienes de los cónyuges o hijos emancipados de los funcionarios públicos.

Por último, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en su acordada 25/2013 del 21 de agosto decidió: "Declarar la inaplicabilidad del artículo 6° de la Ley N° 26.857, y establecer como autoridad responsable de la aplicación del régimen de recepción, custodia, registro y archivo de las Declaraciones Juradas de los Magistrados y Funcionarios de este Tribunal, a la Secretaría General y de Administración de la Corte Suprema de Justicia de la Nación".

6) Ley 26.861. Ingreso democrático e igualitario de personal al Poder Judicial de la Nación y al Ministerio Público de la Nación

Por empezar, una verdadera ley de acceso democrático e igualitario no debe concentrar sus esfuerzos solo en el Poder Judicial, sino en todas las ramas del Estado. Por ello, es imposible no cuestionar por qué esta iniciativa se restringió únicamente a la esfera del Poder Judicial y a parte del Ministerio Público, sin abarcar por igual al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo.

Al mismo tiempo, la ley incurre en demasiadas exclusiones respecto de cargos y áreas como para ser verdaderamente "democrática e igualitaria" (como lo expresa su art. 3). Ello así, pues se excluyen de sus alcances a la estructura "central de gobierno y administración" del Ministerio Público (tanto PGN como DGN) y del Consejo de la Magistratura; y porque legaliza, para determinados cargos (relatores, secretarios privados de primera instancia), las designaciones directas.

Por último, pero no por ello menos alarmante, el nombramiento de los cargos letrados rompen por completo con el ideal de mérito e idoneidad para el empleo, consagrado en el art. 16 de nuestra Constitución Nacional. Esto es así porque si bien la selección se organiza bajo un concurso público de antecedentes, pueden seleccionarse entre los primeros 20 puestos del orden de mérito. La pregunta es, ¿para qué instituir un concurso público de antecedentes si la autoridad puede elegir discrecionalmente entre los primeros 20 puestos del orden de mérito? Más aún, esta selección discrecional puede realizarse sin expresión alguna de motivos y sin posibilidad de exigir explicaciones o impugnar la decisión.

En fin, la ley no genera más que aquello mismo que dice querer combatir: las designaciones discrecionales contrarias a un acceso igualitario a la justicia basado en ideales meritocráticos.

En conclusión, los diputados, los abogados, los jueces, los académicos y las ONGs alertaron sobre la inconstitucionalidad e ineffectividad de este paquete de leyes, tanto en su conjunto como por separado. Si bien por suerte la justicia ya ha invalidando muchas disposiciones de estas normas, lo cierto es que ha generado un desperdicio de valiosa actividad jurisdiccional que podría haber dedicado su tiempo a resolver casos donde se afecten los derechos de las personas, del mismo modo que se dilapidaron semanas de actividad legislativa. Así, sin perjuicio de lo dicho por la justicia, resulta imperioso la inminente derogación de todas estas normas, para no someter a los habitantes del pueblo de la nación a una peregrinación a los estrados judiciales a exigir los derechos que las leyes pretenden negarles.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares me acompañen en la sanción de este proyecto de ley.