



ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

NOTAS A LA CONSTITUCIÓN DE LA RIOJA TEXTO 2024 *LA FUNCIÓN JUDICIAL*

José Raúl HEREDIA
Agosto 2024

Sumario. Con fecha 19 de julio de 2024, se ha publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de La Rioja el texto de la reforma de su Constitución –“Sancionada y promulgada por la Asamblea Constituyente ... en la Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de La Rioja, a los once días del mes de julio del año dos mil veinticuatro”. En una primera aproximación, sin afán sistémico, nos ocupan en estas breves notas algunas previsiones relativas a la *Función Judicial*.

Abstract. On July 19, 2024, the text of the reform of its Constitution has been published in the Official Gazette of the Province of La Rioja – “Sanctioned and promulgated by the Constituent Assembly... in the Session Room of the Chamber of Deputies of the Province of La Rioja, on the eleventh day of the month of July of the year two thousand and twenty-four.” In a first approximation, without a systemic desire, in these brief notes we are concerned with some forecasts related to the Judicial Function.

I. DISTRIBUCIÓN DE MATERIAS. EXTENSIÓN

1. La publicación está precedida de un “Prólogo”, suscripto por la presidenta de la Convención, en el que se hace constar que la Ley N° 10.609 habilitó una reforma parcial para incluir nuevos derechos. Y subraya la incorporación de “los derechos respecto del acceso al agua, a la energía y a la conectividad, como así también la periodicidad de mandatos, la incorporación del desarrollo sustentable y sostenible, el concepto de democracia paritaria y la renta básica universal, lo que le da a esta Constitución, dice, el carácter de herramienta transformadora en la construcción de una provincia mejor”. La Convención estuvo “integrada en paridad”, un total de cuarenta y dos (42) convencionales.

Enfatiza la presidenta que “desde esta Convención Constituyente rescatamos la historia en forma de Memoria, levantamos las banderas de la Verdad y seguimos la lucha bregando por la Justicia, diciendo Nunca Más a la violencia, al totalitarismo, al

desconocimiento de la división de poderes, a la criminalización de la protesta y a toda actitud que atente en contra de la armonía, la paz y el buen vivir de todas y todos”.

En el Preámbulo, en el que no falta la invocación a Dios como “fuente de toda razón y justicia”; se afirma “la primacía y el respeto supremo de los derechos humanos, su validez universal, preexistente y superior al Estado que debe guiar el ejercicio interpretativo de normas y actos de las autoridades”, así como “los valores de una sociedad inclusiva que garantice el acceso a todos y cada uno de los derechos con equidad e igualdad de oportunidades”.

2. Se ha dividido en once (11) capítulos y consta de doscientos diez (210) artículos más once (11) disposiciones transitorias y una disposición final. Aunque es posible distinguir la parte dogmática de la orgánica, no se explicita esa división. Los capítulos I a V inclusive -arts. 1 a 108- desarrollan la habitual parte primera; allí se legisla sobre Principios de Organización Política (I), Derechos y Garantías (II), Educación, Salud, Cultura y Deporte (III, en tres Secciones), Protección del Ambiente, Desarrollo Sostenible y Régimen Económico Financiero (IV) y Derechos Políticos y Régimen Electoral (V).

Como es ya tradición en La Rioja, no se habla de “poderes” sino de “funciones”: el Capítulo VI -denominado Función Legislativa- - inicia las disposiciones orgánicas que se extienden en seis capítulos, a partir del artículo 109; sigue la Función Ejecutiva (VI, desde el art. 141), la Función Judicial (VII), en cuatro Secciones, denominadas Principios Generales (arts. 154 a 160), Del Tribunal Superior de Justicia (161 a 164), De la Administración de Justicia (165 a 169) y De los Ministerios Públicos; esta Sección contiene dos previsiones iniciales - Principios Generales (art. 170) y Designación. Periodicidad. Remoción (art. 171), y luego se divide en dos partes: Parte 1, Del Ministerio Público Fiscal (arts. 172 a 174) y Del Ministerio Público de la Defensa (arts. 175 y 176).

El Capítulo IX (arts. 175 a 197) se titula “Órganos de Selección, Remoción, Fiscalización y Asesoramiento”, dividido en ocho Secciones, a saber: Sección Primera, Consejo de la Magistratura (arts. 177 a 181); aquí se subtitula “Parte 1”- “Escuela de Formación de la Magistratura”, artículos, 182 y 183; no advertimos una “Parte 2” en la sección. A continuación, la Sección Segunda, Del Jurado de Enjuiciamiento (arts. 184 y 185), Sección Tercera, Defensor de Niños, Niñas y Adolescente (arts. 186 y 187), Sección Cuarta, Defensor del Pueblo (188), Sección Quinta, Fiscal de Estado (189), Sección Sexta, Tribunal de Cuentas (191-195), Sección Séptima, Asesor General de Gobierno (196) y Sección Octava, Consejo Económico y Social (197).

El Capítulo X lleva el nombre de “Estados Municipales”, artículos 198 a 207; el Capítulo XI regula el Poder Constituyente, artículos 208, 209 y 210.

La Constitución que regía hasta ahora tuvo 177 artículos, menos extensa; y pueden anotarse innovaciones en los títulos y en los contenidos.

Mostramos a continuación lo que se ha regulado en el Capítulo VIII - Función Judicial.

II. FUNCIÓN JUDICIAL

1. Ricardo Mercado Luna hizo notar que la Constitución de La Rioja *es la única en todo el país* que hablaba de *división de funciones* en lugar de *división de poderes*;¹⁻² luego de citar las consideraciones favorables de Dardo Pérez Guilhou —con referencia, éste, a Bidart Campos— y de reseñar las polémicas desatadas, opinaba que no era acertado el haberse separado de la terminología empleada en la Constitución de la Nación. En Chubut, se desechó expresamente reemplazar “poder” por “función”, según lo destacamos.³

Hacemos notar que la Constitución de Jujuy—texto 2023— dispone que “Una cámara de diputados con denominación de Legislatura *ejercerá la función legislativa* en la Provincia” (art. 126).

2. El Capítulo VIII, que, según lo señalado antes, se denomina *Función Judicial* —expresión que emplea también la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)— se inaugura con los Principios Generales —Sección Primera—; el artículo 154 se titula “Funciones e Independencia”: en él se establece que “Sólo el Tribunal Superior y demás jueces ejercen la *función jurisdiccional...*”. “Tienen a su cargo, se agrega, la guarda de la soberanía del pueblo, la custodia de la supremacía constitucional y la protección de los derechos y garantías”. Se aprecia que se ha innovado en el *derecho constitucional provincial* —denominación que prefería el jurista riojano Mercado Luna, citado arriba,⁴ — en cuanto se explicita que los jueces tienen a su cargo *guardar la soberanía del pueblo*. El artículo 37 de la Constitución de la Nación (C, N,) consagra como principio: “Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, *con arreglo al principio de la soberanía popular...*”, principio que la Corte ha asumido en su tutela.⁵

¹ V. Derecho Constitucional Provincial, Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2000.

² Artículo 4°.- Distribución del Poder. El Poder del Estado Provincial está distribuido de acuerdo a lo establecido en esta Constitución en Funciones conforme a las competencias que ella establece.

³ En La Reforma en la Provincia del Chubut-Prolongación del ciclo constituyente (1995): “Fue desechada explícitamente la alternativa de llamar ‘Función Judicial’ a la Sección, como lo hace la Constitución de la Rioja de 1986”. Citábamos: “Ver reunión plenaria n° 13 del 5 de octubre de 1994 sobre el particular”. “Ver también Sistemas Penales y Derechos Humanos en América Latina, Informe Final, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Depalma, Bs. As., 1986, pág. 131, cap. II, n° 6”.

⁴ En esa línea de pensamiento puede verse DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA RIOJA. Aportes para su estudio, de PEDRO OSCAR GOYOCHEA, Ediciones Artesanales Capacñan, 2020.

⁵ Remito a la interesante investigación de Ezequiel Abásolo, LA SOBERANÍA DEL PUEBLO, PRINCIPIO HERMENÉUTICO. OCHO COROLARIOS A PARTIR DE UNA RECONSTRUCCIÓN DOGMÁTICA DE LA JURISPRUDENCIA RECIENTE DE LA CORTE SUPREMA ARGENTINA,

Recordemos que la Corte IDH ha señalado que el ejercicio autónomo de la función judicial 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 ... la dimensión objetiva se relaciona con aspectos esenciales para el Estado de Derecho, tales como el principio de separación de poderes, y el importante rol que cumple la función judicial en una democracia. Por ello, esta dimensión objetiva trasciende la figura del juez e impacta colectivamente en toda la sociedad. Asimismo, existe una relación directa entre la dimensión objetiva de la independencia judicial y el derecho de los jueces a acceder y permanecer en sus cargos en condiciones generales de igualdad, como expresión de su garantía de estabilidad.⁶ (En similar sentido, ver entre otros: Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, párr. 198.)

La *función judicial* es desempeñada por un Tribunal Superior de Justicia, cámaras, jueces, jueces de Paz Letrados o Legos, miembros de los Ministerios Públicos y demás tribunales, juzgados y funcionarios que establezca la ley (art. 155). No se mencionan expresamente a los jurados populares, que de todos modos han de entenderse comprendidos en la palabra “legos”. Se lee en el artículo 169, última disposición: “Se promoverá la instalación del juicio por jurado en la medida y oportunidad que la ley lo establezca.”⁷ La incorporación de las nuevas tecnologías al sistema judicial tendrá como fin garantizar una tutela judicial efectiva”.

2. La garantía de *intangibilidad* se prevé entre los Principios Generales; el artículo 156, denominado “Inmunidad. Retribución”, dispone: “Reciben por sus servicios una compensación mensual determinada por ley, la que no podrá ser disminuida con descuentos que no sean los que se dispusieren con fines previsionales o con carácter general siendo intangibles por cualquier medio directo o indirecto”.

Forum: Revista del Centro de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Forum, N° 13, 2022, págs. 25-45.

<https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/15874/1/soberan%c3%ada-pueblo-principio.pdf>

⁶ Corte IDH. Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C No. 266. En similar sentido, ver entre otros: Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, párr. 198. [Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 37: Independencia judicial / Corte Interamericana de Derechos Humanos. -- San José, C.R. : Corte IDH, 2022].

⁷ Florentino González, en su libro sobre el jurado (1869) criticó el diferimiento del jurado en el tiempo: “Le han tenido miedo al jurado, y apenas en algunos países se ha hecho por la constitución la promesa de que se establecerá algún día”.

Hemos recordado en notas anteriores que la Constitución general de 1853/60 consagró la inamovilidad de los jueces y la intangibilidad de sus compensaciones. Tales prerrogativas se entendieron como esenciales para sostener la independencia del poder judicial; recordábamos a la Corte:

La doble garantía de inamovilidad en las funciones de los magistrados y la intangibilidad de sus remuneraciones, ha cubierto la independencia del Poder Judicial, y se encuentra establecida en forma expresa en el artículo 96 de la Constitución Nacional. [A. 302. XXII; Almeida Hansen, Jorge A. c/ Estado Nacional (Ministerio de Educación y Justicia) s/ amparo. 28/03/1990. T. 313, P. 344]. / ...Que la prohibición de reducir las remuneraciones de los jueces mientras duren en sus funciones, consagrada en el art. 110 de la Constitución Nacional, así como el art. 156 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos, tiene por objeto garantizar la independencia e imparcialidad de la justicia en cuanto poder del Estado. Al respecto, esta Corte ha sostenido que la irreductibilidad de los sueldos de los jueces es una garantía de independencia del Poder Judicial (Fallos: 176:73; 247:495; 254:184, entre otros), de forma que cabe considerarla, juntamente con la inamovilidad, como garantía de funcionamiento de un poder del Estado, de modo similar a las que preservan a las Cámaras del Congreso, a sus miembros, y a los funcionarios incluidos en el art. 45 de la Constitución [Del voto del doctor Fayt in re Chiara Díaz, Carlos Alberto c/ Estado provincial s/ acción de ejecución. C. 1051. XL; 07-03-2006; T. 329 P. 385]. /...La intangibilidad es garantía de la independencia del Poder Judicial, y cabe considerarla, conjuntamente con la inamovilidad, como garantía de funcionamiento de un poder del Estado (Votos de los Dres. E. Raúl Zaffaroni y Ricardo Luis Lorenzetti y de la Dra. Elena I. Highton de Nolasco). [Ibidem].

Advertíamos que la doctrina de la Corte impera en el ámbito de las provincias.

Así:

La intangibilidad de las retribuciones de los jueces es garantía de la independencia del Poder Judicial y constituye un requisito indispensable del régimen republicano, cuya preservación resulta obligatoria para las provincias en virtud de lo dispuesto por el art. 5° de la Constitución Nacional (Voto del Dr. Julio S. Nazareno y disidencias parciales de los Dres. Augusto César Belluscio y Enrique Santiago Petracchi y del Dr. Eduardo Moliné O'Connor)". [M. 100. XXIII; Montes de Oca, Alberto Horacio y otros s/ acción de amparo. 24/11/1992. T. 315, P. 2780]. / "Es regla constitucional, tan imperativa para las provincias como para la Nación (art. 5° de la Constitución Nacional) que la facultad de declarar inconstitucionales las leyes, y de anular actos en su consecuencia, es potestad exclusiva de los tribunales de justicia. La Corte se encuentra habilitada para conocer en problemas atinentes al art. 5° de la Constitución Nacional cuando se configura una causa judicial. No entraña el litigio un conflicto local de poderes, si lo que pretende el actor es hacer valer en su favor una garantía que estima consagrada por la Constitución Nacional, para lo cual es medio idóneo la apelación extraordinaria. / El federalismo encierra un reconocimiento y respeto hacia las identidades de cada provincia; empero, dicha identidad no encuentra su campo de realización solamente dentro del ámbito comprendido por los poderes no delegados del gobierno federal (art.

104 –hoy art. 121)- y concs. de la Constitución Nacional) sino también en el de la adecuación de sus instituciones a los requerimientos del art. 5° de la Constitución. / La intervención de la Corte Federal no avasalla las autonomías provinciales, sino que procura la perfección de su funcionamiento, asegurando el acatamiento a aquellos principios superiores que las provincias han acordado respetar al concurrir al establecimiento de la Constitución Nacional (Disidencia del Dr. Jorge Antonio Bacqué). / El art. 96 de la Constitución Nacional comprende a los jueces de las administraciones de justicia provinciales y su sentido y alcance debe ser tutelado por la Corte cuando en una causa judicial se hallen comprometidos”. [(Disidencia del Dr. Jorge Antonio Bacqué). B. 26. XXI; Bruno, Raúl Osvaldo s/ amparo. 12/04/1988 T. 311, P. 460].

En este sentido también, entre muchos otros, S. 82. XXIII; Scarpati, María Cristina y otros c/ Provincia de Buenos Aires s/ acción de amparo. 06/12/1993. T. 316, P. 2747. Y “La incolumidad de las remuneraciones que consagra el art. 110 de la Constitución Nacional está comprendida entre las condiciones de la administración de justicia exigibles a las provincias a los fines contemplados en el art. 5° de la Ley Fundamental” (Disidencia del Dr. Carlos S. Fayt, en CHIARA DÍAZ).

De modo que estas cláusulas locales están sujetas siempre a la interpretación que finalmente haga la Corte —arts. 1°, 5° y 31, C. N. —.

El constitucionalismo provincial viene procurando atenuar los principios que aparecen como absolutos en la clásica hermenéutica de las previsiones contenidas en la Constitución general. Alberto Bianchi ha señalado que en el sistema judicial de los Estados Unidos la perpetuidad en el cargo y la garantía de inamovilidad salarial, no son principios absolutos. “Existen ‘jueces legislativos’ que integran el Poder Judicial, pero sus mandatos son limitados en el tiempo y no gozan de la garantía salarial que poseen los jueces del Artículo III”.⁸

Al comentar normas semejantes de la Constitución del Chubut de 1994, destacábamos que su artículo 170 declara a las remuneraciones de los jueces sujetas a los aportes previsionales y de la seguridad, a los tributos en general y a las disminuciones que se dispongan por leyes de carácter general y transitorias extensivas a todos los poderes del Estado, en el marco del ejercicio de poderes emergenciales. Una previsión semejante se incorpora para las remuneraciones del Poder Legislativo, art. 128, y del Poder Ejecutivo, arts. 153 y 161. La Constitución del Chubut vincula necesariamente los descuentos dispuestos por leyes de carácter general —de todos modos, transitorias— al ejercicio de poderes emergenciales, expresión que no utiliza en

⁸ En *Un estudio comparativo de los tribunales federales en los Estados Unidos y en la Argentina*, ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE BUENOS AIRES, noviembre de 2018.

el caso de los otros dos Poderes y que denota una mayor limitación en relación con el Poder Judicial. El empleo de tal expresión obliga a pensar en la emergencia económica.⁹

3. En cuanto a la *inamovilidad, remoción y duración*, se ha dispuesto en la constitución riojana:

a. respecto del Tribunal de Justicia, que sus miembros —siete (7), que podrán dividirse en salas y en su composición se promoverá la paridad de género (art. 161, I)— serán designados por la Cámara de Diputados a propuesta del Gobernador o Gobernadora en sesión pública, por un período de diez (10) años sin posibilidad de una nueva propuesta de manera consecutiva y juran ante el propio Cuerpo; se remueven por las causales establecidas y por el procedimiento del juicio político (art. 161, II). Se recibe así una tendencia que se va generalizando al establecer un límite en el ejercicio del cargo; la Constitución española dispuso ya: “Los miembros del Tribunal Constitucional serán designados por un período de nueve años y se renovarán por terceras partes cada tres” (art. 159). La de Salta (2021) establece una duración de diez años para los miembros de la Corte, sin posibilidad de nueva designación. La Constitución de Bolivia prevé para los magistrados miembros del Tribunal Supremo de Justicia una duración en el cargo de seis años sin posibilidad de reelección (art. 183, I); son elegidos mediante sufragio universal (182, I).

b. respecto de los demás magistrados,

Artículo 157º.- Inamovilidad. Remoción. Las y los jueces e integrantes de los Ministerios Públicos que conforman la Función Judicial son inamovibles en sus funciones durante el período de designación respecto al grado y la sede, no pudiendo ser trasladados sin su consentimiento ni reducido el plazo de su designación por mecanismo alguno. Conservarán su cargo mientras dure su idoneidad y buen desempeño; y en todo caso, hasta el día en que cumplan setenta (70) años de edad en que cesan en sus funciones de pleno derecho. Sólo podrán ser removidos en la forma y por las causas previstas en esta Constitución.

Hay que observar que la inamovilidad se relativiza en cuanto se establece *durante el período de designación respecto al grado y la sede*; deben leerse disposiciones concordantes y complementarias. Se prevé que los jueces y miembros del

⁹⁹ «El fundamento de las leyes de emergencia es la necesidad de poner fin o remediar situaciones de gravedad que obligan a intervenir en el orden patrimonial, fijando plazos, concediendo esperas, como una forma de hacer posible el cumplimiento de las obligaciones, a la vez que atenuar su gravitación negativa sobre el orden económico e institucional y la sociedad en su conjunto». «En momentos de perturbación social y económica y en otras situaciones semejantes de emergencia y ante la urgencia en atender a la solución de los problemas que crean, es posible el ejercicio del poder del Estado en forma más enérgica que la admisible en períodos de sosiego y normalidad». Ver PERALTA, Luis A. y otro c. Estado nacional (Ministerio de Economía —Banco Central—), Corte Suprema, 27 de diciembre de 1990, La Ley, 1991-C, Sum. n° 89.455, con nota de Alberto B. Bianchi, págs. 141 y sigs.

Ministerio Público duran en sus funciones diez (10) años —por esto se aclara respecto de la inamovilidad: *durante el período de designación*—. Un año antes, el Consejo de la Magistratura convocará al magistrado de que se trata a un proceso de validación en el cargo por igual período, “elevando a la Cámara de Diputados el pliego para su designación”. “En caso de no validar, cesará de pleno derecho al cumplirse el período y se procederá a un nuevo concurso”, artículo 158.¹⁰

Se trata de la consagración del sistema de múltiples acuerdos legislativos como requisito para continuar en el ejercicio del cargo, con intervención previa del Consejo de la Magistratura. Podrá haber debate aquí, porque no se explicita si producida la llamada validación ante el Consejo el acuerdo legislativo debe otorgarse o, si, por el contrario, puede la legislatura no otorgar el nuevo acuerdo. Por la soberanía del poder legislativo, creemos que no resulta vinculante lo decidido por el Consejo, como en el caso de la originaria designación.

La Constitución riojana de 1909 —textos de Joaquín V. González—¹¹ había estatuido:

Artículo 98. / Los jueces del Superior Tribunal de Justicia serán nombrados por un período de cuatro años y los demás funcionarios por tres, contados desde su nombramiento, aunque lo fueren en reemplazo de otros cuyo período no hubiera terminado. Todos son reelegibles indefinidamente hasta la edad de setenta años.

La Constitución de 1933 eliminó la periodicidad de los nombramientos de los jueces, diseño que había sido criticado por Clodomiro Zavalía: significaba los múltiples acuerdos legislativos (Const. de 1909, art. 65 [15]).

Ahora, se prevén acuerdos legislativos cada diez años —procedimiento de validación— y el cese definitivo, *de pleno derecho*, al cumplir el magistrado 70 años; la de Jujuy (texto 2023) extiende la duración hasta los 80 años, aunque prevé hasta cinco años más previo acuerdo legislativo solicitado por el poder ejecutivo (art. 192).

Ha dicho la Corte IDH que existe una relación directa entre la dimensión objetiva de la independencia judicial y el derecho de los jueces a acceder y permanecer

¹⁰ Artículo 158°.- Período de Designación. Validación. Concurso. Las y los jueces e integrantes del Ministerio Público, cuyas designaciones se realicen conforme al procedimiento previsto en el Artículo 181° durarán en sus funciones diez (10) años. / Un año antes que concluya el período de designación, el Consejo de la Magistratura convocará a la jueza o al juez o miembro del Ministerio Público a un proceso de validación en el cargo por igual período, elevando a la Cámara de Diputados el pliego para su designación. / En caso de no validar, cesará de pleno derecho al cumplirse el período y se procederá a un nuevo concurso.

Las y los jueces e integrantes del Ministerio Público podrán concursar de manera sucesiva hasta el límite de edad impuesto en esta Constitución.

¹¹¹¹ Es interesante el relato que hizo Mercado Luna respecto del largo tiempo que llevó su alumbramiento (ob. cit., ps. 267-270).

en sus cargos en condiciones generales de igualdad, como expresión de su garantía de estabilidad.¹²

4. Entre las *atribuciones y deberes* del Tribunal Superior de Justicia (Sección Segunda de este Capítulo VIII, art. 161) se prevé la iniciativa parlamentaria para enviar a la Cámara de Diputados proyectos de leyes sobre organización y funcionamiento de la administración de justicia, de la policía judicial y creación de servicios conexos, como asimismo los códigos, leyes de procedimientos judiciales y sus modificaciones (inciso 9).

5. Se consagra lo que podría llamarse un *control de constitucionalidad concentrado* en cuanto se atribuye al Tribunal competencia originaria y exclusiva “En las demandas que se promuevan directamente por vía de acción por inconstitucionalidad de leyes, decretos, ordenanzas y reglamentos”. No se menciona expresamente el control sobre las cartas o constituciones municipales, pero debe entenderse comprendido como se explicita por ejemplo en la Constitución del Chubut (art. 179, 1,1.). La Constitución de la Rioja declara enfáticamente: “ La autonomía municipal que esta Constitución reconoce no podrá ser limitada por ley ni autoridad alguna” (art. 198 segunda disposición), postulado que nos satisface por su acierto: de eso se trata la autonomía. Por ello, no debe mantenerse en las constituciones el previo control de la legislatura provincial respecto de las cartas orgánicas municipales como se ha hecho en algunas constituciones, desde la de Santa Fe de 1921; a nuestro juicio, ello choca con el principio de soberanía popular, ésta ejercida por el poder constituyente municipal, y directamente con lo consagrado en el artículo 123, C. N. Empero, el control judicial *posterior* no afecta la soberanía de la convención municipal porque la custodia del principio de la supremacía de los postulados constitucionales está deferida a los jueces, en el caso, al Tribunal Superior en competencia originaria o por vía recursiva, esta, contemplada como *Competencia Derivada*, art. 164.¹³ El punto quedó correctamente resuelto en la reforma de 1860 al enmendarse el originario artículo 5°, este concebido en 1853 atribuyendo al Congreso la aprobación de las constituciones provinciales.

El *control difuso*, de constitucionalidad y de convencionalidad, está previsto igualmente: en el Capítulo I, Principios de Organización Política, se consagra con jerarquía indisputable:

Artículo 9°.- Control de Constitucionalidad y Convencionalidad. Toda ley, decreto, ordenanza o disposición contraria a la Constitución Nacional o a esta Constitución debe

¹² Corte IDH. Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C No. 2661.

¹³ Artículo 164°.- Competencia Derivada. Ejerce jurisdicción recurrida como Tribunal de Casación, inconstitucionalidad, revisión y demás casos que establezca la ley. Conoce de las resoluciones que produzca el Tribunal de Cuentas, según la forma y procedimiento que determine la ley.

ser declarada inconstitucional o inconveniente, por los jueces y las juezas, a requerimiento de parte o de oficio.

En tanto en la Sección Tercera, de este Capítulo VIII, titulada “De la Administración de Justicia”, se prevé:

Artículo 165°.- Aplicación del Derecho. Las y los jueces tienen el deber de mantener la supremacía constitucional, siendo el control de constitucionalidad cuestiones de derecho. Las y los jueces, a pedido de parte o de oficio, deben siempre verificar la constitucionalidad de las normas que aplica. Las y los jueces aplicarán el derecho con prescindencia o en contra de la opinión jurídica de las partes, interpretando siempre la ley o doctrina legal con un criterio jurídico de actualidad, de modo que su aplicación importe la realización de la justicia.

Puede llamar la atención esta norma en cuanto ordena a los jueces —no me ciño a la terminología de género que se advierte en esta reforma constitucional, lo que no implica una falta de consideración— prescindir o aun contradecir la opinión de las partes. Como se sabe, el objeto litigioso queda delimitado por los puntos expuestos por las partes en la demanda, contestación y en el escrito de expresión de agravios delimitando a los jueces el campo de actuación del decisorio: están en juego los principios de congruencia. Pero habrá de notarse que aquí la previsión se refiere a la opinión jurídica: la decisión es sobre la interpretación del derecho, tan solo, desde que no se podría fallar ni *extra petita* ni *contra petita*; se debe reparar en el nombre del artículo *Aplicación del Derecho*. Y se concibe así un *control de constitucionalidad y de convencionalidad de oficio* —artículos 9° y 165—.

6. Destacamos, entre las disposiciones contenidas en esta Sección Tercera (Administración de Justicia), la que impone la oralidad en los procedimientos: “En la Provincia se aplicará el sistema oral en toda clase de procesos judiciales y las cuestiones que se planteen en todas sus instancias se resolverán en audiencias públicas y contradictorias, cumpliendo con el principio de una justicia efectivamente rápida y eficiente” (art. 169, primera disposición). Como hemos dicho antes, se ha previsto la participación ciudadana en la administración de justicia (jurado) en la medida y oportunidad que la ley lo establezca (art. 169, penúltima disposición).

7. El Capítulo VIII (Función Judicial) culmina con una Sección Cuarta, dedicada a los Ministerios Públicos. Quedan estos, de esa suerte, incluidos en lo que habitualmente denominamos poder judicial, lo que importa subrayar desde que en el orden federal se ha diseñado un órgano extra poder (art. 120, C. N.). Es lo que resulta expresamente del artículo 170: “Principios Generales. El Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa son órganos que integran la Función Judicial; tienen autonomía funcional y autarquía financiera, y ejercen sus funciones por medio de órganos propios, conforme a los principios de unidad de actuación, de legalidad y objetividad” (primera disposición). Se distinguen, correctamente, el Ministerio Fiscal

(arts. 171-174) del Ministerio de la Defensa (arts. 175 y 176), a diferencia de las constituciones de las provincias de Buenos Aires y de La Pampa que colocan, de un modo muy defectuoso, ambas funciones —notoriamente antitéticas— bajo una única jefatura, la del Fiscal General. En el enjuiciamiento penal deben quedar perfectamente establecidos y diferenciados los roles de la acusación y de la defensa como requisitos del juicio previo constitucional (art. 18, C. N.).¹⁴ De un modo notable queda ordenado: “Los miembros del Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa no pueden subrogarse recíprocamente” (art. 171, penúltima disposición).

El Fiscal General, el Defensor General y sus respectivos adjuntos son designados por la Cámara de Diputados a propuesta del Gobernador o Gobernadora y juran el cargo ante el Tribunal Superior de Justicia. El período de designación es igual al previsto para los integrantes del Tribunal Superior de Justicia; se remueven por las causales y el procedimiento del juicio político (171).

Otra prescripción que nos merece atención es la relativa a la pérdida de competencia de jueces y miembros de los ministerios públicos por vencimiento de los plazos establecidos por ley para que dicten sus resoluciones, previo pedido de pronto despacho (arts. 168 y 171). En verdad, son mandas constitucionales que habitual y generalmente no se cumplen en las diversas jurisdicciones:

Las y los jueces que por tercera vez en el año pierdan el ejercicio de la competencia quedan sometidos a juicio político o jurado de enjuiciamiento, según sea el caso, lo que de por sí no constituye una sanción, sino sólo un instrumento para determinar si hubo descuido del deber o inconducta en el desempeño del cargo y se lo establece como medio para proteger los derechos del pueblo. El juez o jueza que, perdida la competencia de pleno derecho, no pasara las actuaciones al subrogante legal será pasible de las sanciones civiles, penales y políticas que determinen las leyes y esta Constitución.

III. EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA (C. de la M.).

1. *Ubicación institucional.* Está contemplado en la Sección Primera, del Capítulo IX denominado “Órganos de Selección, Remoción, Fiscalización y Asesoramiento”. No pertenece a la función judicial sino a la legislativa: *actuará en el ámbito de la Función Legislativa*, dice el artículo 178. Lo estudiamos en la función judicial en estas notas porque tiene directa intervención en el origen de ella y en el procedimiento de remoción de magistrados.

2. *Integración.* Según dispone el artículo 178, el C de la M se integra —cada tres años y sin reelección inmediata— con tres (3) diputados o diputadas, uno por la minoría; dos (2) representantes de la Función Ejecutiva; un (1) representante del Tribunal Superior de Justicia; un (1) representante de los jueces y juezas inferiores,

¹⁴ “La garantía de la defensa en juicio requiere indispensablemente la observancia de las formas sustanciales relativas a acusación, defensa, prueba y sentencia” (Fallos: 272:188).

elegido al efecto por sus pares, el Fiscal General, el Defensor General, un (1) abogado o abogada de la matrícula elegido por el voto directo de todos los letrados matriculados de la Provincia, y un (1) académico o académica de la Carrera de Derecho. Un total de once (11) miembros, todos abogados. Es regulado por una ley especial sancionada por las dos terceras (2/3) partes de la totalidad de los miembros de la Cámara de Diputados.

En el supuesto de los concursos para cubrir cargos del Ministerio Público Fiscal o del Ministerio Público de la Defensa, el representante de las juezas y jueces inferiores será reemplazado por el representante del Ministerio Público que concierne al cargo que se concurse (179, última previsión)

La ley completará la modalidad de su funcionamiento (*ibidem*).

3. *Presidencia. Atribuciones y deberes.* La presidencia es desempeñada por el representante del Tribunal Superior de Justicia (art. 179). Sus funciones están enumeradas en el artículo 180: la esencial atribución es la de seleccionar los candidatos a cubrir las vacantes en la judicatura y en los ministerios públicos; también, la de recibir denuncias en contra de magistrados y abrir el enjuiciamiento de magistrados no sujetos a juicio político o remitir los antecedentes al Tribunal Superior a los efectos de sanciones disciplinarias que no conlleven la destitución.

Evalúa el desempeño de las y los magistrados y miembros de los ministerios públicos, a los fines de la renovación por un nuevo período —*validación*—.

La selección supone un concurso público y abierto, en el que se examinan “las idoneidades psicofísicas, científico técnica, gerencial y ética de los aspirantes” (180, 7°). Se coordina con el artículo 177, en tanto este dispone que “Previo a su designación como integrante de la Función Judicial, para acceder a los cargos de jueces y juezas o miembros de los Ministerios Públicos, los interesados serán seleccionados mediante un examen de idoneidad en concurso público por ante el Consejo de la Magistratura”. Se ha impuesto un plazo: “Ningún concurso desde su convocatoria hasta la designación podrá demorar más de ciento veinte días corridos” (180, in fine). Y todas las resoluciones del C. de la M. deben ser fundadas (180, 7°).

Hay que citar ahora el,

Artículo 181°.- Designaciones. El Consejo de la Magistratura elevará a la Cámara de Diputados una nómina de tres (3) postulantes en condiciones de cubrir el cargo, quien elegirá a uno (1), respetando el orden de mérito, pudiendo alterarlo fundadamente con el voto de la mayoría de la totalidad de los integrantes de dicha Cámara. El acuerdo se otorgará en sesión pública. Agotada la lista, sin que la Cámara haya designado a ninguno de sus integrantes, el Consejo deberá convocar a un nuevo concurso.

En los diversos sistemas que pueden individualizarse, en algunos las designaciones las efectúa el gobernador, con previo acuerdo legislativo (fue el diseño de la Constitución de la Nación hasta 1994 y el de la mayoría de las provincias), en otros, el Tribunal Superior o Corte de Justicia, igualmente con acuerdo legislativo previo;

excepcionalmente, hay que anotar la designación por el mismo C. de la M., como veremos a continuación.

Ha de ponerse cuidado en advertir que, entre los modelos de Consejos de la Magistratura, los hay de selección –que juzgan en concursos y únicamente proponen candidatos– y de selección y designación; a veces tienen la función de acusar ante un tribunal o jurado de enjuiciamiento, y otras se erigen ellos mismos en órgano de juzgamiento y de destitución. Se observa que las designaciones, si no las hace por sí el Consejo, quedan en cabeza del ejecutivo, normalmente con acuerdo legislativo, o del Superior Tribunal de Justicia o Corte provincial. En La Rioja, según lo señalado, las designaciones las hace la legislatura.

5. *Características del modelo.* El C. de la M. concebido en la Constitución de La Rioja pertenece al clásico *modelo togado*, integrado únicamente por abogados y abogadas, el más difundido en Occidente. Es lo que llamamos un sistema de selección y designación de jueces de base corporativa o predominantemente corporativa.

El derecho de las provincias muestra un antecedente corporativo en la Constitución del Chubut de 1957 (art. 169), por la necesaria intervención de los abogados en la propuesta de ternas al Superior Tribunal, dejado de lado en 1994; en ese ciclo constituyente de organización de las nuevas provincias, Chaco inauguró un C. de la M. y Río Negro de algún modo lo anticipó. El ciclo constituyente inaugurado por la Constitución santiagueña de marzo de 1986, ya exhibe una aceptación mayor del Consejo de la Magistratura. Así, se lo ha incorporado en las constituciones de Río Negro –es posible distinguir dos Consejos en ella–, de Santiago del Estero, de San Juan, de San Luis, de Tierra del Fuego, de La Pampa, de Buenos Aires, lo mantiene la del Chaco de 1994, y la del Chubut de 1994 instaura su modelo de base parcialmente popular, inédito hasta él; la de Formosa de 1991 le ha permitido a la ley crear el Consejo (art.166). La reforma en Neuquén (2006) incorporó un Consejo de la Magistratura (artículos 249-251) al que caracteriza como “órgano extrapoder”.

En 1994, la nueva Constitución de la Provincia del Chubut consagró un Consejo de la Magistratura de base popular, como hemos mencionado inmediatamente antes —el primero en Occidente en atenuar el rasgo corporativo— en tanto cinco (5) de sus catorce (14) integrantes los elige directamente el pueblo en elecciones generales.

El C. de la M. riojano es solo *de selección*, no de designación y tampoco de remoción, aunque interviene necesariamente. Pero debemos anotar que cubre “las vacantes que se produzcan de manera transitoria, no pudiendo exceder esas designaciones el plazo de seis meses” y también puede “cubrir los cargos que requieran suplencias temporales, no pudiendo exceder en este caso el plazo de la ausencia” (180, 2º y 3º). Se trata de designaciones directas por el Consejo, claro que limitadas en el tiempo.

IV. ESCUELA DE FORMACIÓN DE LA MAGISTRATURA. JURADO DE ENJUICIAMIENTO.

Se prevé en el ámbito del C. de la M. la Escuela de Formación de la Magistratura, que tiene como la formación, el perfeccionamiento permanente y especializado de los y las aspirantes a la Magistratura; como así también de los jueces, juezas y miembros del Ministerio Público en ejercicio de sus funciones, con la finalidad de fortalecer su desempeño humano, técnico y ético, como garantía y resguardo de los derechos de las personas. El Directorio “se integrará con tres (3) miembros que representarán a cada función del Estado: Ejecutiva, Legislativa y Judicial” (art. 182). Una ley, dispone el artículo 183, determinará la modalidad de su funcionamiento y del sistema de mérito de las y los aspirantes a la Magistratura y al Ministerio Público, que acrediten haber cursado y aprobado los trayectos de formación definidos por la Escuela, para los diferentes perfiles judiciales.

En cuanto al Jurado de Enjuiciamiento — que tiene a su cargo la remoción de las y los jueces y miembros del Ministerio Público de la Función Judicial— diremos solamente aquí que se ha diseñado en el ámbito de la función legislativa, regulado por una ley especial sancionada por las dos terceras (2/3) partes de la totalidad de los miembros de la Cámara de Diputados. Por su integración —una presidenta o presidente que será miembro del Tribunal Superior de Justicia; tres (3) diputadas o diputados, uno (1) por la minoría; un (1) representante de la Función Ejecutiva; una (1) abogada o abogado de la matrícula elegido por el voto directo de todos los letrados matriculados de la Provincia; y cuando se acusa a un funcionario del Ministerio Público lo integra la o el Fiscal General, o la o el Defensor General, según el caso (artículo 184)— se trata también de un órgano corporativo.

Nota complementaria. Nos parece pertinente subrayar que la participación ciudadana en el poder judicial fue prevista en las constituciones solo vinculada al juicio por jurados —único caso en que se justificaba, sustentó Stuart Mill—, con excepciones porque se consagró el voto directo para elegir jueces, por ejemplo, en una primera etapa de la Francia revolucionaria ¹⁵ o en algunos estados de los EE. UU de Norteamérica.

¹⁵ La Constitución de 3 de septiembre de 1791, en el capítulo dedicado al Poder Judicial, estableció que “la justicia se administrará gratuitamente por jueces elegidos periódicamente por el pueblo”; también que “El acusador público será nombrado por el pueblo”. Se ha escrito en interesante trabajo: “En 1791 se determinó que los jueces serían elegidos popularmente; aquí nacerá la institución del jurado y surgirá la idea de los mecanismos alternos para solucionar los conflictos y en concreto del arbitraje y de la conciliación...”. “En 1793 se reforma el modelo de elección del juez y se determina que ésta la haría el poder ejecutivo, escogiendo entre personas doctas en la materia, es decir de entre profesionales del derecho. De esta manera se le disminuye sustancialmente la independencia y la imparcialidad al estamento judicial, el que solo en la Constitución de 1848 volverá a ser denominado poder judicial” (“LA REVOLUCIÓN FRANCESA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO FRANCÉS. LA INVENCION DE LA TEORÍA DEL ACTO POLÍTICO O DE GOBIERNO Y SU AUSENCIA DE CONTROL JUDICIAL”, por Miguel Malagón Pinzón [Docente-Investigador de la Facultad de Jurisprudencia de la

Hacia fines del siglo XX apareció en el constitucionalismo más francamente la idea de una intervención directa del pueblo *en el origen* del poder judicial que se ha desarrollado hasta nuestros días. Dos vertientes advertimos, a saber: una, la participación popular en los consejos de la magistratura —no la elección directa de jueces— y, dos, la elección directa de estos por el pueblo en elecciones generales.

Interesa citar estos pasajes de Stuart Mill en las que aclaraba el alcance de los límites que él concebía en la participación popular, al desechar el voto en la conformación del poder judicial; están extractados de su libro *El Gobierno Representativo*, que tradujo Florentino González (1869):¹⁶

No se debe imaginar que veo como poco importante la participación del público general en la administración de la justicia. Esto es al contrario de la mayor importancia; pero ¿de qué manera? Cuando el público ejerce, a título de jurado, una parte de las funciones judiciales. Este es uno de los casos muy raros en política, en que vale más que los hombres obren directa y personalmente que por medio de representantes; es casi el solo caso, en que los errores que puede cometer una persona revestida de la autoridad, son más soportables que las consecuencias de un sistema en que ella fuese responsable de sus errores. (...) La parte que los ciudadanos pueden tomar, como jurados, en la administración de la justicia, es casi la sola ocasión que tenga la masa de la población de mezclarse personalmente en la dirección de los negocios generales de la comunidad.

En abril de 2013 el poder ejecutivo nacional remitió al Congreso seis proyectos de leyes con el declarado propósito de *democratización de la justicia*; ¹⁷ entre esos proyectos, uno proponía la reforma de la ley orgánica del C. de la M. que finalmente se sancionó, proyecto promulgado con el número 26.855; esta ley fue declarada inconstitucional en el precedente “Rizzo” en sus artículos 2º, 4º, 18 y 30 así como el decreto 577/13, este de convocatoria al electorado para la elección de candidatos a consejeros del Consejo de la Magistratura. La Corte dijo en ese fallo (Fallos: 336:760), entre otros argumentos:

La previsión contenida en el artículo 4º de la ley 26.855 de participación de los jueces en procesos electorales como candidatos al Consejo nominados por los partidos políticos, conforme la cual, el magistrado que aspira a ser miembro del Consejo en representación de los jueces debe desarrollar actividades político-partidarias, llevar a cabo una campaña electoral nacional con el financiamiento que ello implica, proponer a la ciudadanía una determinada plataforma política y procurar una cantidad de votos que le asegure ingresar al Consejo de la Magistratura, debe ser declarada inconstitucional, pues desconoce las garantías que aseguran la independencia del Poder Judicial frente a

Universidad del Rosario], *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales*, N°. 23, 2005, págs. 167-190). Puede verse en <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/a2c11641-4620-4f66-9ced-be0f83c01689/content>

¹⁶ Traducción publicada en Valparaíso el año 1865.

¹⁷ Nos hemos ocupado de esos proyectos en *Reflexiones sobre la democratización del Poder Judicial- Un Consejo de la Magistratura de base popular - La participación popular en la administración de justicia* (V. elDial DC1A32, nota publicada el 9/4/2013).

los intereses del Poder Ejecutivo, del Congreso o de otros factores de poder, en la medida en que obliga al juez que aspira a ser consejero a optar por un partido político, afectando asimismo su imparcialidad frente a las partes del proceso y a la ciudadanía toda.

En trabajos anteriores nos hemos separado de esas aseveraciones; el Consejo del Chubut está integrado por consejeros elegidos por el pueblo en boletas partidarias, desde 1995, y nadie podría decir allí que se han afectado las garantías que aseguran la independencia del Poder Judicial frente a los intereses del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo o de otros factores de poder. En el orden federal, bastaba poner de manifiesto que la Constitución no ha previsto la elección popular de los integrantes del Consejo, como se consagraba en la citada ley. Hemos propiciado la participación ciudadana también en el origen del poder judicial; empero, el artículo 114, C. N., a nuestro juicio no la contempla en la integración del C. de la M.

En la última reforma introducida en la Constitución de Salta (2021), se ha incorporado esta disposición: "Las Juezas y los Jueces de la Corte de Justicia de Salta son nombrados por el Poder Ejecutivo, previo procedimiento participativo de la ciudadanía establecido por Ley, con acuerdo del Senado prestado en sesión pública. Duran diez años en sus funciones, no pudiendo ser nombrados nuevamente" (art. 156, párrafo 1º). Esta norma fue reglamentada por la ley N° 8311, de abril de 2022. La legislatura ha entendido que se cumplía con la Constitución en el punto con la siguiente reglamentación:

Art. 5º.- OBSERVACIONES. Los ciudadanos en general, las Organizaciones no Gubernamentales, los Colegios y Asociaciones Profesionales, las Entidades Académicas y de Derechos Humanos podrán, en el plazo de quince (15) días hábiles administrativos a contar desde la última publicación, presentar ante la Autoridad de Aplicación, por escrito, de modo fundado y documentado, las posturas, observaciones y circunstancias que consideren de interés expresar respecto de los incluidos en el proceso de preselección, con declaración jurada de su propia objetividad en relación a los propuestos. No serán consideradas aquellas objeciones irrelevantes o que se funden en cualquier tipo de discriminación o agravio infundado. La Autoridad de Aplicación arbitrará los medios para brindar información por soporte electrónico respecto de las posturas, observaciones y circunstancias relevantes formuladas, a fin de que las personas propuestas puedan efectuar las consideraciones que estime pertinentes.

Y recordamos que la Constitución de Bolivia (2009) ha establecido que el Consejo de la Magistratura —parte del órgano judicial (art. 179, IV) — “se regirá por el principio de participación ciudadana” (art. 193, in fine). Los miembros del Consejo “se elegirán mediante sufragio universal de entre las candidatas y los candidatos propuestos por la Asamblea Legislativa Plurinacional. La organización y ejecución del proceso electoral estará a cargo del Órgano Electoral Plurinacional”. Asimismo, consagra la elección popular para la judicatura superior: “Las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia serán elegidas y elegidos mediante sufragio universal” (182, I); enseguida estatuye: “III. Las y los postulantes o persona alguna, no podrán realizar campaña electoral a favor de sus candidaturas, bajo sanción de inhabilitación. El Órgano Electoral será el único responsable de difundir los méritos de las

candidatas y los candidatos”. “IV. Las magistradas y magistrados no podrán pertenecer a organizaciones políticas”. Duran seis años sin posibilidad de reelección (183).