

Accion Declarativa De Inconstitucionalidad Asociacion De Magistrados Y Funcionarios Judiciales Ley 27 145 Jueces Subrogantes Designacion

JURISPRUDENCIA

Acción declarativa de inconstitucionalidad. Asociación de

Magistrados y Funcionarios Judiciales. Ley 27.145. Jueces subrogantes. Designación Se suspenden cautelarmente los artículos 1 y 2 de la ley de subrogancias N° 27.145, al considerarse acreditada una fuerte verosimilitud del derecho en función de la presunción de inconstitucionalidad de dichas normas, declarada por la Sala I de la Cámara de Apelaciones del Fuero en la causa ?Cabral, Luis María c/Consejo de la Magistratura s/medida cautelar?. Buenos Aires, 1 de octubre de 2015.

Y VISTOS: CONSIDERANDO: I.- Que el Presidente de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional Dr. Ricardo Gustavo Recondo promueve acción declarativa de inconstitucionalidad, en los términos del art. 322 del Código Procesal contra el Estado Nacional -Poder Ejecutivo Nacional-, a fin de que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 1º, tercer párrafo, 2º, 3º, 4º, 6º, 7º, 8º, 9º y 10 de la Ley 27.145 y como derivación de ello se deje sin efecto el régimen de designación de jueces subrogantes regulado en dicho ordenamiento normativo. Expresa que las disposiciones de la ley citada contravienen normas de rango constitucional, entre ellos los arts. 1º, 29º y 33º, que afectan la forma republicana de gobierno y, también, componen el diseño institucional del Poder Judicial -art. 116- y la imparcialidad y la garantía del Juez natural -arts. 109 y 110-. En el escrito de inicio se explicitan las razones que, estima, conducen a la declaración de inconstitucionalidad de las referidas normas y aquéllas que tornan viable la acción incoada. Asimismo, solicita el dictado de una medida cautelar mediante la cual se suspenda la aplicación de preceptos legales impugnados hasta tanto se dicte sentencia definitiva en el presente juicio. Ello así, pide con el objeto de asegurar la vigencia de principios fundamentales que hacen a la forma republicana de gobierno y para evitar que de inmediato porciones que más que considerables del Poder Judicial de la Nación queden integradas por jueces subrogantes, cuyo nombramiento no cumple con el procedimiento previsto por el constituyente y que en paralelo carece de las garantías de independencia e imparcialidad requeridas para el legítimo ejercicio de la iudicatura. Además, la medida precautoria se requiere como garantía de un ejercicio útil de la jurisdicción. En el marco del pedido cautelar plantea la inconstitucionalidad de los arts. 4, 5, 6 inciso 1, 10 y 13 inciso 3 de la ley 26.854 que limita el derecho de su parte a obtener una medida cautelar contra el Estado Nacional afectando la posibilidad de lograr una verdadera tutela judicial efectiva en los términos de los arts. 18 y 43 de la Constitución Nacional y 8 y 25 del a Convención Americana sobre Derechos Humanos (confr. fs. 2/45vta.). II.- Que a fs.150 y vta. de conformidad a lo dictaminado por el señor Fiscal General se declaró la competencia del Juzgado. Asimismo, al no advertir que la posibilidad de oír a la autoridad estatal con carácter previo al dictado de la medida cautelar solicitada conllevase, en la especie, a una afectación grave al principio de la tutela jurídica efectiva, lo que determinó el rechazo del planteo de inconstitucionalidad formulado por la actora en relación al art. 4º de la Ley de Medidas Cautelares contra el Estado. En cuanto a los restantes cuestionamientos a la ley citada y de los arts. 1, 3er párrafo, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9 y 10 de la ley 27145 se difiere su tratamiento para su oportunidad. De conformidad a ello se requiere al Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación y al Estado Nacional -Poder Ejecutivo Nacional- la producción del informe previsto en el art. 4 de la ley 26854, los que fueron contestados a fs. 168/182 y a fs.188/189, en tanto que a fs. 203/210 y a fs.213 obran las respuestas de la actora a los traslados que de esos informe le fueron corridos, pasando los actuados a resolver (vide. fs. 213). III.- Que en primer término corresponde abordar el tratamiento de la legitimación de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional en estos autos. Ello es así pues la legitimación procesal para promover la acción judicial en cuanto es presupuesto de procedencia del válido ejercicio de la jurisdicción por parte del Poder Judicial de la Nación hace al orden público y por ello puede ser declarada de oficio en cualquier estado de la causa (conf. CNCAF, Sala I en ?Bourguignon, Norberto Ernesto c/ Estado Nacional EMGE s/ amparo ley 16986? del 10/6/04). En tal sentido, el art. 43 de la Constitución Nacional, a partir de la reforma constitucional de 1994 amplió considerablemente el espectro de legitimados activos más allá de quienes demuestren la existencia de un derecho subjetivo individual, reconociendo esa aptitud procesal a las asociaciones que propendan a los fines mencionados en dicha norma y la protección de los derechos de incidencia colectiva en general (conf. doc.de Fallos: 320:690). En este aspecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo en reiterada jurisprudencia que a fin de analizar la aptitud para estar en juicio de una asociación corresponde estar a la finalidad prevista en las normas estatutarias que dispusieron su creación (conf. CS doc. de Fallos: 323: 1339; 325:524, entre otros). De la copia del estatuto de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional que obra a fs. 52/57 resulta que está llamada a ? obtener el constante mejoramiento de la administración de justicia y su personal ?(art. 2, inciso a) y a ?velar por el mantenimiento del orden, el respeto y la dignidad propias de la función judicial ?(inciso c) del art. Cit.) y se encuentra habilitada ? para representar a sus asociados en defensa de sus intereses

legítimos? (inciso e)). Por las razones aquí apuntadas se advierte que la AMFJN se encuentra legitimada para actuar en la presente causa. IV.-Que en el acotado ámbito de conocimiento que este tipo de medidas impone cabe examinar si se reúnen los recaudos que permitan hacer lugar a la medida cautelar aquí solicitada. En este punto, corresponde traer a colación que la actora encausa su pretensión por vía de la acción declarativa de inconstitucionalidad en cuyo ámbito, en principio, no podría tenerse por configurado el recaudo del peligro en la demora, ya que por su índole la vía que se eligió se agotaría en la mera declaración del derecho (Fallos: 319:1069). Tal circunstancia obstaría a que pudiere configurarse uno de los requisitos previstos en el art. 230 inciso 2 del CPCC para la procedencia de la medida cautelar, pues mediante ella se pretendería una decisión que en la práctica importaría una condena. No obstante ello, no se excluye la posibilidad de decretos precautorios en acciones declarativas exigiéndose en tales casos que se cumpla con la finalidad de evitar el riesgo de que durante el curso del proceso el pronunciamiento final pierda virtualidad (conf. CNCAF, Sala III, causa n° 36182/04 ?Cámara de Cableoperadores Independientes - inc. med.- c/ Estado Nacional - decreto 746/03AFIP- s/ proceso de conocimiento?, del 9/3/05). Respecto del *fumus bonis iuris* no exige más que la comprobación de la apariencia o verosimilitud del derecho invocado por la actora (confr. Fallos, ?Aguas Argentinas SA c/ Buenos Aires, Pcia de s/ acción declarativa?, del 31/10/02, ?Transportes Metropolitanos General San Martín y otros c/ Buenos Aires Pcia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad?, del 23/9/03). Es más, el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad de la medida cautelar que no es otro que atender a ello que no excede el marco de lo hipotético, dentro del cual, asimismo agota su virtualidad (CS Fallos: 306:2060). Por otra parte, si bien es cierto que las medidas cautelares, en razón de la presunción de validez que cabe reconocerles, resultan por principio improcedentes para suspender los efectos de actos administrativos y legislativos, tal doctrina cede cuando -como ocurre en el caso- se los impugna sobre bases verosímiles (confr. C.S.J.N., 307:1702; 314:695; 331:2907 y el 7/7/2015 in re ?Petrobas Argentina SA c/ Neuquén Pcia. del y otro c/ Estado Nacional s/ incidente de medida cautelar?). V.- Que como adelanté, en la especie, se advierte la existencia de una fuerte verosimilitud del derecho invocado por la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional en función de la presunción de inconstitucionalidad de los arts. 1 y 2 de la ley 27.145 declarada por la Sala I de la Cámara de Apelaciones del Fuero el 11 de agosto del año en curso en la causa n 33666/2015, ?Incidente N 1 - ACTOR: CABRAL, LUIS MARIA DEMANDADO:EN CONSEJO DE LA MAGISTRATURA s/INC DE MEDIDA CAUTELAR?. Dicho pronunciamiento halla sustento en el precedente de la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal en la causa ?Milla, María C. s/ falta de mérito?, sentencia del 13/7/2015, cuyos fundamentos fueron reiterados en la causa ?C.M y otros s/ extracción de material genético?, sentencia del 5/8/2015 los que, a su vez, se fundaron en los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (?Rosza? y ?Aparicio?) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos ?Apitz Barbera? y ?Reverón Trujillo?. En efecto, el precedente de la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones del Fuero, a cuyas consideraciones cabe estar pues si bien la presunción de inconstitucionalidad allí declarada hace efectos inter partes (doc. C.S in re ?Zaratiegui?) adoptar una solución distinta en casos análogos podría conculcar la garantía de igualdad consagrada en el art. 16 de la Constitución Nacional sostuvo que: 1) los arts. 1 y 2 la ley 27.145 no superan un estándar mínimo de razonabilidad al confrontarse con las claras directrices emanadas de la Constitución Nacional y de pactos internacionales con jerarquía constitucional relativas a los principios de imparcialidad y de independencia judicial, así como con las propias finalidades del régimen de subrogancias, en tanto ello ?queda en evidencia con sólo trasladar a la solución de la controversia, fundamentos y pautas que ha utilizado la Corte Suprema en precedentes de relativa reciente data?, concretamente en los casos ?Rosza, Carlos Alberto y otro s/ recurso de casación? (Fallos: 330:2361) y ?Aparicio, Ana Beatriz y otros c/ EN -CSJN- Consejo de la Magistratura - art. 110 s/ empleo público?, sentencia del 21 de abril de 2015 [considerando IV- (2) y (3)]; 2) ?la implementación de un régimen de subrogaciones para asegurar una correcta administración de justicia [...] debe instrumentarse de manera tal que resguarde los principios y garantías propias de la misión de juzgar [...] 3) el nombramiento de los jueces de la Nación con arreglo al sistema constitucionalmente establecido se erige en uno de los pilares esenciales del sistema de división de poderes sobre el que se asienta la República. En ese sentido, no cabe sino concluir que los procedimientos constitucionales que regulan la integración de los tribunales han sido inspirados en móviles superiores de elevada política institucional, con el objeto de impedir el predominio de intereses subalternos sobre el interés supremo de la justicia y de la ley. Las disposiciones pertinentes se sustentan, pues, en la necesidad de afirmar la independencia e imparcialidad de los jueces en beneficio exclusivo de los justiciables (...ver ?Rosza?, Consids. 11° y 12°; ?Aparicio?, Consids. 16° y 17°)? [considerando IV- (3) (ii)]. 4) que la Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene dicho que la provisionalidad no debe significar alteración al régimen de garantías para el buen desempeño del juzgador y la salvaguarda de los propios justiciables, que tienen el derecho a que los jueces que resuelvan sus controversias sean y aparenten ser independientes [...] (confr. argumentos Casos ?Apitz Barbera? y ?Reverón Trujillo?, cit.) - ?Aparicio?, Consid. 21°? [ídem], por lo que los nombramientos provisionales deben constituir una situación de excepción y no la regla en tanto nuestro Címero sostuvo que los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sientan una doctrina obligatoria que los

jueces nacionales deben observar (Fallos: 330:3248;333: 1657; 335:2333). 5) El sistema de la ley 27.145 otorga al Consejo de la Magistratura facultades discrecionales para elegir sin ningún orden de prelación entre jueces, secretarios o abogados previamente anotados en una lista, confrontando así de manera directa con los principios constitucionales del juez natural: imparcialidad e independencia judicial conforme el alcance que la Corte Suprema de la Nación les ha asignado; 6) Que esa facultad resulta irrazonable máxime cuando no se otorga primacía los magistrados de igual jurisdicción o competencia nombrados en sus cargos según prevé la Constitución Nacional sobre los abogados o secretarios que no reúnen esas características; 7) Esta es ?una cuestión fundamental, pues si como dijo la Corte Suprema, un régimen de contingencia como éste, debe tender a respetar, de la mejor manera entre las posibles, los principios y valores que hacen a la naturaleza y esencia del Poder Judicial en un estado constitucional de derecho [...] entonces resulta elemental sostener que, de existir posibilidades funcionales y reales de cubrir la vacancia con un juez permanente, aquella debe, como mínimo, ser la primera opción, antes que acudir a alguien cuyo nombramiento es ajeno al procedimiento constitucional? [ídem]. 8) Debe tenerse en cuenta que la Corte Interamericana de Derechos Humanos -cuyos pronunciamientos sientan una doctrina obligatoria que los jueces nacionales deben observar- ha dicho que los nombramientos provisionales deben constituir una situación de excepción y no la regla (casos ?Apitz Barbera y otros? y ?Reverón Trujillo?). En ese orden de ideas, debe ponderarse si se presenta un contexto en el que razones fácticas o jurídicas impidan desempeñar la subrogancia a los jueces designados de acuerdo con el sistema constitucional. 9) también es irrazonable que para seleccionar el subrogante se requiera ?el voto de una mayoría absoluta de los miembros presentes del Consejo de la Magistratura, menor exigencia de la que se prevé, en casos de jueces permanentes, para remitir ternas de candidatos a decisión del Poder Ejecutivo [...] que previamente son evaluados en concurso público y por sus antecedentes, entre otras cosas (ver ley 24.937, art. 7º, inc. 7)??. Por las razones expuestas en los precedentes citados, cuyos fundamentos comparto dada la identidad de las pretensiones allí debatidas y las traídas a mi conocimiento, concluyo en que el derecho invocado por la actora se halla revestido de una fuerte verosimilitud del derecho por lo que cabe suspender cautelarmente la vigencia de los arts. 1 y 2 de la ley 27.145 debiéndose aplicar en las designaciones que hubieren de efectuarse el sistema anterior de vacantes previsto en el art. 31 del decreto ley 1285/1958 , texto según ley 26.371 al que remite el art. 2 de la ley 26.376. VI.-Que de conformidad a lo señalado por la Alzada en el precedente citado en autos se encuentra en juego la tutela de diversos principios constitucionales que hacen a la forma republicana de gobierno, por lo que a fin de evitar que puedan quedar comprometidos, cabe concluir, por una parte, en que el peligro en la demora está acreditado y, por otra parte, en que la suspensión que aquí se dispone no provoca efectos irreversibles y que tampoco afecta el interés público sino que, antes bien, lo resguarda. VII.- Que la vigencia de la presente medida cautelar será de seis meses de conformidad a lo dispuesto por el art. 5 de la ley 26854 a partir de la notificación de la presente. VIII.- Previamente, el actor deberá prestar una caución real de ... pesos (\$...) de conformidad al art. 199 del Código Procesal, a fin de dar una adecuada solución a la inconstitucionalidad planteada por la actora respecto del art. 10 de la ley 26854. En mérito de las razones expuestas, RESUELVO: (1) hacer lugar parcialmente a la medida cautelar solicitada; (2) suspender cautelarmente, por el plazo dispuesto en el considerando VII y previa caución real en los términos del considerando VIII la vigencia, en el caso, de los artículos 1º y 2º de la ley 27.145 ; (3) toda vez que la suspensión de las disposiciones de la ley 27145 aquí dispuesta obsta hasta tanto se dicte sentencia definitiva en autos que tengan lugar designaciones de conformidad a ella debiéndose aplicar en las designaciones que hubieren de efectuarse el sistema anterior de vacantes previsto en el art. 31 del decreto ley 1285/1958 , texto según ley 26.371 al que remite el art. 2 de la ley 26.376 resultaría innecesario, por el momento, el tratamiento de la inconstitucionalidad planteada respecto a los arts. 3, 4 , 6, 7 , 8 , 9 y 10 de la ley 27.145. Sin costas, en tanto la producción de los informes previstos en el art. 4º de la ley 26854 no implicó la bilateralización del proceso. Regístrese y notifíquese. MARIA ALEJANDRA BIOTTI JUEZ FEDERAL

Correlaciones: Ley 27145 - BO: 18/06/2015 Cabral, Luis María c/EN - Consejo de la Magistratura s/Inc. de medida cautelar - Cám. Cont. Adm. y Trib. Bs. As. (Ciudad) - SALA I - 03/08/2015 Uriarte, Rodolfo Marcelo y otro c/Consejo de la Magistratura de la Nación s/acción mere declarativa - Corte Sup. Just. Nac. - 04/11/2015 Nota:

(*) Nota de la redacción: Se advierte al suscriptor que por tratarse de un fallo de primera instancia, el mismo podría no encontrarse firme al momento de su publicación. 004054E