

Regimen De Subrogancias Declaracion De Inconstitucionalidad Proceso De Seleccion De Jueces Juez Natural Garantia De Independencia Judicial

JURISPRUDENCIA

Régimen de subrogancias. Declaración de inconstitucionalidad.

Proceso de selección de jueces. Juez natural. Garantía de independencia judicial Se declara la inconstitucionalidad del régimen de subrogaciones establecido por la ley 27145, de la resolución 331/14 del Consejo de la Magistratura de la Nación, del artículo 7° del Reglamento de Subrogaciones de los Tribunales Inferiores de la Nación, aprobado por la resolución 8/14 del Consejo de la Magistratura, del decreto de designación de juez subrogante 1264/2015 y de la designación de todos los jueces subrogantes nombrados en idénticas condiciones, pues se han dictado normas que habilitaron designar jueces al margen del procedimiento constitucional, creando una justicia de excepción en la que no rige la garantía del juez natural ni de independencia judicial. Se declara la validez de todas las actuaciones cumplidas hasta la fecha por los subrogantes y se los mantiene en el ejercicio de sus cargos por el plazo de tres meses.

Buenos Aires, cuatro de noviembre de 2015. Vistos los autos:

"Uriarte, Rodolfo Marcelo y otro c/ Consejo de la Magistratura de la Nación s/ acción mere declarativa de inconstitucionalidad".

Considerando: 1°) Que los actores dedujeron acción meramente declarativa "con el fin de hacer cesar el estado de incertidumbre generado mediante la Resolución 331/14 del plenario del Consejo de la Magistratura de la Nación, y el artículo 7° del 'Reglamento de Subrogaciones de los Tribunales Inferiores de la Nación', aprobado por la Resolución 8/14 de ese cuerpo colegiado, solicitando que se declare la inconstitucionalidad de ambos; y, en su mérito, se deje sin efecto la designación del Dr. Laureano Alberto Durán, como juez subrogante del Juzgado Federal de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional N° 1 de La Plata, Provincia de Buenos Aires, con competencia electoral en ese distrito". En su demanda aclararon que el pedido de inconstitucionalidad abarcaba "a todas las normas y actos actuales y futuros que modifiquen las normas citadas en tanto configuren circunstancias sobrevinientes de las que no sea posible prescindir; y la invalidez de todos los actos que realice el Dr. Durán en tanto se encuentre al frente de esa función". El juez de primera instancia hizo parcialmente lugar a la demanda. Por un lado, declaró la inconstitucionalidad de las dos resoluciones del Consejo de la Magistratura que habían sido cuestionadas y dejó sin efecto la designación de Durán. Por otra parte, rechazó el pedido de nulidad de los actos jurisdiccionales cumplidos en dicho juzgado, dispuso que el Consejo de la Magistratura provea la designación de un nuevo juez subrogante y declaró la inconstitucionalidad del artículo 2° de la ley 27.145, norma que -a la fecha del dictado de la sentencia- regulaba el procedimiento de designación de subrogantes para los tribunales inferiores a la Corte Suprema de Justicia de la Nación. 2°) Que la Sala I de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata hizo lugar a la apelación interpuesta por el Consejo de la Magistratura y revocó esa decisión. Explicó que el artículo 7° del Reglamento de Subrogaciones establecía un procedimiento extraordinario de nombramiento de subrogantes para situaciones en las que no existía ninguna otra alternativa a fin de evitar la interrupción del servicio de justicia. Tal excepcionalidad justificaba, según el a quo, apartarse del criterio fijado por esta Corte en la causa "Rosza" publicada en Fallos: 330:2361, según el cual la designación de subrogantes debía prever la necesaria intervención del Consejo de la Magistratura, del Poder Ejecutivo y del Senado de la Nación. Por otra parte, el a quo consideró que la ley 27.145 era constitucional en tanto preveía "un mecanismo de selección de magistrados que otorga participación a los tres poderes del Estado, tal como lo instara la Corte Suprema en el fallo 'Rosza'; vale decir, el Consejo de la Magistratura, el Poder Ejecutivo Nacional y el Senado de la Nación, quien otorga el acuerdo exigido por el inciso 4° del artículo 99 de la Constitución Nacional". Agregó que no era óbice a la mentada constitucionalidad de la ley, el hecho de que el Consejo de la Magistratura tuviera amplia discrecionalidad para elegir al subrogante. Ello era así, señaló, porque la Constitución Nacional no fija un sistema de designación de jueces subrogantes, y el mecanismo que el legislador adopte., con relación al orden de prelación entre jueces y conjueces o selección indistinta entre unos u otros, constituye una cuestión privativa del Poder Legislativo, ajena al control judicial cuando, como en el caso, no afecta ni controvierte disposiciones constitucionales. Contra esa decisión, los actores interpusieron recurso extraordinario federal, que fue concedido a fs. 426/426 vta. por hallarse en juego la interpretación de las resoluciones 8/14 y 331/14 del Consejo de la Magistratura, así como de la ley 27.145. 3°) Que el recurso extraordinario resulta admisible en la medida en que se ha cuestionado la validez de normas federales por oponerse a la Constitución Nacional y la decisión ha sido contraria al derecho fundado en esta última (artículo 14, inc. 3, de la ley 48). 4°) Que, como primer punto, corresponde dar tratamiento a los cuestionamientos que los actores formularon a las resoluciones 8/14 y 331/14 del Consejo de la Magistratura. Para ello, resulta necesario examinar la legitimidad del artículo 7° del "Reglamento de Subrogaciones de los Tribunales Inferiores de la Nación", que dio fundamento a la resolución 331/14, mediante la cual se designó al doctor Laureano Alberto Durán como subrogante del Juzgado Federal de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional n° 1 de La Plata.

Conviene recordar que el mencionado reglamento fue aprobado por resolución 8/14 del Consejo de la Magistratura, en virtud de las atribuciones que el artículo 7º, inc. 9º, de la ley 24.937 -texto según la ley 26.855- otorgaba al Plenario de dicho cuerpo colegiado para "dictar los reglamentos para la designación de jueces subrogantes y designar jueces subrogantes en los casos de licencia o suspensión del titular y en casos de vacancia para los tribunales inferiores de acuerdo a la normativa legal vigente". En particular, el artículo 7º de la resolución 8/14 establecía lo siguiente: "Artículo 7º.- Situaciones excepcionales. Las autoridades judiciales de aplicación del presente reglamento deberán comunicar al Consejo de la Magistratura cualquier situación o circunstancia que les impidiese cumplir con el procedimiento previsto, con sugerencia de las posibles soluciones a adoptar con vistas a la continuidad y eficacia de la prestación del servicio de justicia. (...) Si la única medida apta para evitar la interrupción del servicio de justicia fuese la designación como juez subrogante de un secretario judicial, se dará especial consideración a aquellos que obtuvieron las mejores calificaciones en el último concurso que se hubiese convocado para cubrir cargos en el respectivo fuero o jurisdicción. La resolución del Plenario del Consejo que así lo decida, y la propuesta del órgano de aplicación, deberán encontrarse debidamente fundadas en cuanto a la imposibilidad de proceder de otro modo". 5º) Que, tal como surge de su mera lectura, el artículo citado autoriza la cobertura de vacancias de magistrados en un proceso en el que no interviene ni el Poder Ejecutivo ni el Senado de la Nación. Un mecanismo semejante resulta inconstitucional por no contemplar la necesaria participación de los tres poderes del Estado a los que nuestra Ley Fundamental le encomienda el nombramiento de los jueces, tal como lo ha señalado esta Corte en la causa "Rosza" a cuyas conclusiones y fundamentos corresponde remitir en razón de brevedad. 6º) Que lo expuesto, sin embargo, no es suficiente para declarar la invalidez de la designación del doctor Durán, pues las sentencias de la Corte Suprema deben atender a las circunstancias existentes al momento de la decisión, aunque estas sean sobrevinientes a la interposición del recurso extraordinario (Fallos: 322:1318; 323:3158; 324:1096 y 1878; 325:2275, 2637 y 2982; 326:3975; 327:2476, 2656 y 4198; 330:5070, entre muchos otros). Desde esta perspectiva, no cabe soslayar que el 2 de julio del 2015, el doctor Durán -previo acuerdo del Senado de la Nación- fue designado como conjuce de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata por decreto 1264/15 del Poder Ejecutivo Nacional. En ese momento, la ley 26.376 había sido reemplazada por la actual ley 27.145 de "Procedimiento para la designación de subrogantes" (B.O. 18 de junio de 2015), cuya vigencia y aplicación a la designación del doctor Durán resultaba indudable, en atención a lo dispuesto expresamente en su artículo 10. En tales condiciones, deviene imprescindible evaluar en esta instancia la constitucionalidad de esta última norma. Al respecto, los recurrentes sostienen que la ley 27.145 es inconstitucional porque: 1º) rompe el orden de prelación a favor de los magistrados dado que permite optar indistintamente por un juez o un miembro de la lista de conjuces al momento de designar subrogantes; 2º) permite que estos subrogantes sean elegidos discrecionalmente sin sorteo ni parámetro objetivo alguno; 3º) establece que el Consejo de la Magistratura nombra a jueces subrogantes "por mayoría absoluta de los miembros presentes", es decir por una mayoría inferior a la requerida para nombrar un juez titular; y 4º) resulta incompatible con la jurisprudencia fijada por este tribunal en los precedentes "Rosza" y "Rizzo" (CSJ 369/2013 (49-R)/CS1 "Rizzo, Jorge Gabriel (apod. lista 3 Gente de Derecho) s/ acción de amparo c/ Poder Ejecutivo Nacional Ley 26.855 s/ medida cautelar", sentencia del 18 de junio de 2013). 7º) Que, a tales fines, es indispensable recordar cuáles son los principios constitucionales y supranacionales que rigen tanto la designación de los magistrados integrantes del Poder Judicial de la Nación a efectos de preservar la garantía del juez natural, como el derecho de toda persona a ser oída por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, reconocidos en la Ley Fundamental y en diversos tratados internacionales incorporados a ella (artículos 18 y 75, inc. 22, de la Constitución Nacional, 26 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -Pacto de San José de Costa Rica-; 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos). 8º) Que, en fecha reciente, este Tribunal ha señalado que, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que debe servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales de orden internacional (Fallos: 321:3555; 328:1491; 330:3248), el principio de independencia judicial constituye uno de los pilares básicos de las garantías del debido proceso, motivo por el cual debe ser respetado en todas las áreas del procedimiento y ante todas las instancias procesales en las que se decida sobre los derechos de la persona (cfr. CSJ 1095/2008 (44-A)/CS1 "Aparicio, Ana Beatriz y otros c/ EN -CSJN- Consejo de la Magistratura- art. 110 s/ empleo público", fallada el 21 de abril de 2015). 9º) Que en el mismo precedente se destacó que el objetivo de este principio radica en evitar que el sistema judicial en general, y sus integrantes en particular, se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial. Adicionalmente, se dijo que el Estado está en el deber de garantizar una apariencia de independencia de la magistratura que inspire legitimidad y confianza suficiente no solo al justiciable, sino a los ciudadanos en una sociedad democrática (confr. causa "Aparicio" cit., considerando 18). 10) Que para asegurar su independencia, los jueces cuentan -a diferencia de los demás funcionarios- con garantías reforzadas que resultan indispensables para el ejercicio de su función. Entre ellas, en lo que a este caso interesa, se encuentran la de un adecuado proceso de nombramiento y la inamovilidad en el cargo (Fallos: 314:881 y 749; 315:2386;

324:1177; 325: 3514; y causa "Aparicio" y sus citas). En efecto, 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 que rigen esos procedimientos se sustentan, pues, en la aspiración de contar con una magistratura independiente e imparcial, lo que está directamente relacionado con la consagración constitucional de la garantía del "juez natural", expresada en la contundente prohibición de que los habitantes de la Nación puedan ser juzgados por comisiones especiales o sacados de los jueces legítimamente nombrados (artículo 18 de la Constitución Nacional) (conforme Fallos: 330:2361 y causa "Aparicio" cit.). 11) Que los principios expuestos no excluyen la implementación de un régimen de jueces subrogantes para actuar en el supuesto de producirse una vacante -y hasta tanto esta sea cubierta de conformidad con el sistema constitucional- a los efectos de no afectar el derecho de las personas de contar con un tribunal que atienda en tiempo oportuno sus reclamos. Sin embargo, no debe perderse de vista que los subrogantes desempeñan las mismas funciones que los jueces titulares, esto es, administrar justicia. En consecuencia, los justiciables tienen el derecho que surge de la Constitución Nacional y de los tratados internacionales a que -como lo dice la Corte Interamericana de Derechos Humanos- los jueces que resuelvan sus controversias, aunque provisorios, sean y aparenten ser independientes (caso Apitz Barbera y otros -"Corte Primera de lo Contencioso Administrativo"- vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 5 de agosto de 2008, párrafo 43; caso Reverón Trujillo vs. -Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de junio de 2009, párrafo 114 y caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 1º de julio de 2011, párrafo 103). Así, la Corte Interamericana considera que la provisionalidad no debe significar alteración alguna del régimen de garantías para el buen desempeño del juzgador y la salvaguarda de los propios justiciables. De aquí se sigue que, aunque los jueces titulares y los subrogantes son designados de manera diferente y tienen un grado distinto de estabilidad, el Estado debe garantizar un procedimiento para el nombramiento de estos últimos sobre la base de parámetros básicos de objetividad y razonabilidad que aseguren el ejercicio independiente de su cargo. 12) Que, asimismo, la implementación de un régimen de subrogaciones es un remedio excepcional de política judicial que, ante supuestos de ausencia transitoria o permanente del juez titular de un determinado tribunal, persigue mantener el normal funcionamiento de la administración de justicia mediante el reemplazo de dicho magistrado, sea para una causa en particular -recusación o excusación- o para todas aquellas que se encuentren en trámite y que se inicien con posterioridad -vacancia, licencia, suspensión o cualquier otro impedimento-. Así, la Corte Interamericana ha señalado que "los nombramientos provisionales deben constituir una situación de excepción y no la regla, ya que la extensión en el tiempo de la provisionalidad de los jueces o el hecho de que la mayoría de ellos se encuentren en dicha situación, generan importantes obstáculos para la independencia judicial (caso "Apitz Barbera" cit., párrafo 43 y caso "Reverón Trujillo" cit., párrafo 118) . Agregó que, a los efectos de que "el Poder Judicial cumpla con la función de garantizar la mayor idoneidad de sus integrantes, los nombramientos en provisionalidad no pueden prolongarse de manera indefinida, de tal forma que se conviertan en nombramientos permanentes. Ello es una nueva razón que explica que la provisionalidad sea admisible como excepción y no como regla general y que deba tener una duración limitada en el tiempo, en orden a ser compatible con el derecho de acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad" (caso "Reverón Trujillo" cit., párrafo 118 y caso "Chocrón Chocrón" cit., párrafo 107). 13) Que la ley 27.145, al derogar el artículo 31 del decreto-ley 1285/58 (ratificado por ley 14.467 y sus modificatorias) y las leyes 26.372 y 26.376, introdujo sustanciales modificaciones al régimen de designación de subrogantes en casos de licencia, suspensión, vacancia, recusación, excusación o cualquier otro impedimento de los jueces de instancias inferiores a la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Según lo establecido en la nueva normativa, la designación de jueces subrogantes corresponderá al Consejo de la Magistratura, excepto en aquellos casos de licencias por un plazo inferior o igual a sesenta días, supuesto en el que la elección recae sobre la cámara del fuero que, no obstante, debe comunicarla inmediatamente al Consejo, que podrá ratificarla o modificarla. En el caso de tribunales con competencia electoral, la propuesta deberá ser formulada por la Cámara Nacional Electoral (artículo 1º). De acuerdo con este precepto, la Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura debe elaborar, cada seis años, una lista de conjuces para cada fuero, jurisdicción e instancia, la que se integrará con veinte abogados y abogadas, y veinte secretarios y secretarías judiciales (artículo 3º) . Los abogados que se desempeñen en la función pública podrán integrar estas listas y, en caso de ser designados, se les deberá conceder licencia sin goce de haberes en su cargo, mientras dure la subrogación (artículo 6º). Estas listas deben ser consideradas por el Plenario del Consejo y, una vez aprobadas, se envían al Poder Ejecutivo Nacional, para su posterior remisión al Honorable Senado de la Nación, a los fines de solicitar el acuerdo respectivo. Dichas nóminas pueden ser ampliadas en el caso de que se hubieran agotado los conjuces y no existiera ninguno en condiciones de subrogar (artículo 3º). La designación del subrogante debe realizarse por mayoría absoluta de los miembros presentes del Consejo de la Magistratura y podrá recaer, indistintamente, sobre un juez o jueza de igual competencia de la misma jurisdicción o sobre un miembro de la lista de conjuces (artículo 2º). La norma también establece que

en caso de que no hubiere disponible una lista de conjuces con acuerdo del Senado, el Consejo de la Magistratura puede designar subrogantes de la lista aprobada por el Plenario. Estas designaciones tendrán un plazo máximo de duración de noventa días hábiles, prorrogable por única vez por igual término (artículo 4°). Los subrogantes designados ocuparán el cargo en cuestión hasta que cese la causal que generó su designación, sin perjuicio de las responsabilidades y obligaciones propias de la función (artículo 7°). La ley también incorpora como novedad la autorización al Consejo de la Magistratura para designar subrogantes y poner en efectivo funcionamiento a aquellos tribunales respecto de los cuales hubiera transcurrido el plazo previsto por la ley de creación para su puesta en funcionamiento, se contara con crédito presupuestario necesario y se encontrara en trámite el concurso para cubrir los cargos correspondientes (confr. artículo 1°, tercer párrafo).

14) Que el primer agravio planteado por los actores es que la ley 27.145 no establece orden alguno de prelación para la cobertura de vacantes por lo que el Consejo de la Magistratura puede elegir al reemplazante, de forma libre, discrecional e indistinta, entre un juez y un integrante de la lista de conjuces.

15) Que en fecha reciente esta Corte expuso las sustanciales diferencias que existen entre los jueces y aquellas personas que no lo son, a la hora de cubrir una vacante temporal. En este sentido, señaló que los jueces, en contraste con quienes son designados en una lista para intervenir en casos excepcionales cuentan -al momento de asumir la función provisoria- con una designación ajustada a los procedimientos que, conforme a la Constitución Nacional, los habilitan a administrar justicia en forma independiente e imparcial, asegurando las garantías constitucionales y convencionales de los justiciables (confr. "Aparicio" cit., considerando 24).

16) Que, por otra parte, los jueces gozan de la garantía de estabilidad y permanencia como forma de asegurar su independencia (Fallos: 314:881. y 749; 315:2386; 324:1177 y 325: 3514). La importancia de la inamovilidad para el correcto ejercicio de su función ha sido reconocida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y por el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados de las Naciones Unidas (caso del Tribunal Constitucional vs. Perú. Sentencia del 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párrafo 75; caso Palamara Iribarne vs. Chile. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párrafo 156, y caso "Apitz Barbera" cit., párrafo 138, entre otros e Informe A/HRC/11/41 del 24 de marzo de 2009, pto. 57).

17) Que, por el contrario, los integrantes de las listas de conjuces carecen de designación permanente alguna, por lo que resultan más vulnerables a las presiones de diferentes sectores, principalmente de aquellas autoridades de quienes dependen futuras designaciones o ascensos y "es menos probable que denuncien la conducta indebida o los actos de corrupción que presencien" (conf. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, A/67/305, 13 de agosto de 2012). Este aspecto cobra especial relevancia en el régimen que se examina si se tiene en cuenta que la nueva ley permite a los secretarios judiciales y funcionarios públicos integrar el listado de conjuces.

18) Que de acuerdo con los principios constitucionales y convencionales enunciados, el derecho de toda persona a ser juzgada por un juez independiente exige que el régimen de subrogación no deje librada la elección al arbitrio de la autoridad de turno. Se debe asegurar que, producida una vacante, esta sea cubierta en primer término por magistrados de otros tribunales -que fueron designados para sus cargos con arreglo al procedimiento constitucional-, y que solo excepcionalmente, frente a razones objetivas que obsten a esa posibilidad, se recurra a jueces provisionales provenientes de la lista de conjuces.

19) Que cabe reiterar que no se trata aquí de negar la posibilidad de que se implemente un sistema de contingencia, que incluya un listado de conjuces para la cobertura de vacantes a los efectos de garantizar el derecho de las personas a contar con un tribunal que atienda en tiempo oportuno sus reclamos. Lo que corresponde dejar en claro es que, para resguardar adecuadamente la garantía de independencia del Poder Judicial, se deben agotar todas las posibilidades para que las vacantes sean cubiertas, en primer término, por quienes accedieron a un cargo en la magistratura de acuerdo con el especial mecanismo establecido en la Constitución Nacional.

20) Que el segundo aspecto cuestionado de la ley consiste en que el sistema ideado no contiene ningún baremo objetivo que pueda justificar para cada designación la preferencia de un candidato respecto de los restantes. El Consejo de la Magistratura ejerce, entonces, con absoluta discrecionalidad su atribución de designar jueces subrogantes pudiendo elegir directamente -entre aquellos comprendidos en el artículo 2°- qué persona quiere para un juzgado o tribunal determinado y también para una causa en particular.

21) Que el respeto de las garantías del juez natural y de la prohibición de comisiones especiales consagradas en el artículo 18 de la Constitución Nacional impone la necesidad de asegurar la transparencia del proceso por el cual se designa a un subrogante en un fuero, en una jurisdicción y en una instancia determinada. En igual sentido, los Principios Básicos relativos a la independencia de la judicatura de las Naciones Unidas disponen que "[t]odo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que éste no sea nombrado por motivos indebidos" (punto 10). El artículo 2° de la ley no cumple con esos estándares ya que no establece un sistema de parámetros objetivos y, por ende, no impide que los subrogantes sean nombrados "por motivos indebidos".

22) Que la invalidez del nuevo sistema es aun más patente porque le confiere al Consejo de la Magistratura la facultad, en supuestos de excusación o recusación del magistrado titular, de designar al juez subrogante que intervendrá en un caso específico de un modo totalmente discrecional. Esto se traduce, en consecuencia, en la facultad de nombrar a un funcionario otorgándole jurisdicción para entender en forma especial o accidental (arg. Fallos: 310:804 y 2845). A este respecto, el Informe del Relator

Especial de Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados recomendó "a los Estados miembros que establezcan un mecanismo para asignar los casos de manera objetiva. Una posibilidad podría ser la asignación por sorteo o mediante un sistema de distribución automática atendiendo a un orden alfabético. Otra posibilidad podría consistir en asignar los casos mediante planes predeterminados de gestión de los tribunales que deben incorporar criterios objetivos para dicha asignación. Estos planes deben estar suficientemente detallados para evitar manipulaciones en la asignación de casos" (Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, 24 de marzo de 2009, párrafo 46 y 47) . 23) Que de este análisis cabe concluir que, dentro de los sistemas que el legislador puede diseñar para la designación de jueces subrogantes, el que establece el artículo 2º no resulta admisible porque prevé su selección sin parámetro objetivo alguno. En este esquema, cada designación se justifica en la sola voluntad coincidente de la mayoría no agravada de los miembros del Consejo de la Magistratura de elegir la misma persona. Resulta manifiesto que este método no cumple con la transparencia necesaria para garantizar a los justiciables el acceso a jueces subrogantes independientes e imparciales. 24) Que el tercer aspecto cuestionado de la ley 27.145 se relaciona con las mayorías previstas en la norma para la selección de conjueces. Al respecto, y en atención a lo señalado en los considerandos que anteceden sobre los parámetros que deben regir la designación de los subrogantes, corresponde solo examinar el precepto en cuanto establece que el Consejo de la Magistratura aprobará las listas de abogados y secretarios judiciales por mayoría simple, esto es, con una mayoría inferior a la de dos tercios que se fija para aprobar las ternas de candidatos a jueces permanentes (confr. artículo 13, apartado C de la ley 24.937, actualmente vigente en virtud de lo decidido por el Tribunal en la causa "Rizzo", considerando 41). La importancia de las mayorías calificadas ha sido destacada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, quien ha señalado que ellas constituyen una salvaguarda para reforzar los procedimientos de selección de magistrados pues evitan las mayorías partidarias e incrementan la transparencia, resultando más evidente para el público que elige a los candidatos con base al mérito y las capacidades personales (confr. arg. "Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas", Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser. L/V/II, Doc. 44, del 5 de diciembre de 2013, pto. 93). En consecuencia, la disposición examinada soslaya el importante rol que cumplen las mayorías calificadas en la búsqueda de equilibrios y consensos en los órganos colegiados y colisiona con la intención del constituyente de 1994 que, al definir la composición del Consejo de la Magistratura, procuró evitar que en el seno de ese cuerpo pudieran consolidarse posiciones hegemónicas (confr. "Rizzo", en especial considerando 25). De esta forma, resultan aplicables las consideraciones formuladas en este aspecto en el precedente "Aparicio", porque el nuevo sistema implementado permite que la administración de justicia quede en manos de personas que han sido seleccionadas por mayorías simples, distintas a las exigidas para los jueces permanentes y que, además, ni siquiera han atravesado un concurso para demostrar sus condiciones y aptitud para el ejercicio del cargo. En este punto, cabe tener presente, como se lo señalara en el precedente "Rizzo", que la intención del constituyente al incorporar el artículo 114 de la Constitución Nacional fue elevar el umbral de garantía de independencia judicial, circunstancia que llevó a los convencionales a sostener que "Toda norma que pueda implicar alguna limitación a la independencia del Poder Judicial, a la independencia e imparcialidad en la composición del Consejo de la Magistratura (...) aunque no contradiga el texto que sancionamos, debe considerarse que vulnera el espíritu de la Constitución y contradice la intención del constituyente" (Ministerio de Justicia - Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Obra de la Convención Nacional Constituyente, T. V, págs. 5155/5156) (confr. considerando 24). 25) Que, en cuarto lugar, asiste razón a los recurrentes al sostener que la ley 27.145 tampoco cumple con los criterios sentados en la causa "Rosza", en cuanto permite que, para supuestos excepcionales, sea el Consejo de la Magistratura quien, directamente, nombre al subrogante, prescindiendo de la necesaria participación del Poder Ejecutivo y del Senado de la Nación. 26) Que, finalmente, el texto de la norma habilita al Consejo de la Magistratura a designar jueces subrogantes en tribunales que, a pesar de haber sido creados y cumplir con las demás condiciones allí previstas, no se encuentren en funcionamiento ni hayan sido habilitados para ello. Así, en ejercicio de esta atribución, de encontrarse cumplidas aquellas condiciones, el Consejo podría designar jueces subrogantes para los siguientes tribunales, a modo de ejemplo, tres cámaras de casación federal (Contencioso Administrativo, Trabajo y Seguridad Social y Civil y Comercial), integrada cada una de ellas por siete miembros (ley 26.853); once cámaras federales (Catamarca, Formosa, Jujuy, La Rioja, Neuquén, San Juan, San Luis, Santa Cruz, La Pampa, Santiago del Estero y Tierra del Fuego) (ley 25.269); juzgados electorales con asiento en cada una de las capitales de provincia y en la Ciudad de Buenos Aires (art. 42 del Código Electoral y artículo 11 de la ley 19.108); y ocho juzgados y dos salas de la cámara en las relaciones de consumo (ley 26.993). 27) Que no debe perderse de vista que, tal como se expresó en el considerando 12, la subrogación es un remedio excepcional de política judicial tendiente a evitar la paralización o retardo de justicia que se generaría si no se procediese, en un término relativamente breve, al reemplazo de los jueces que por alguna razón dejan de cumplir su función, hasta tanto cese el impedimento o se cubra definitivamente la vacante mediante el procedimiento que la Constitución prevé a tal fin. 28) Que, por lo demás, según el Diccionario de la Real Academia, "subrogar"

significa "sustituir o poner a alguien o algo en lugar de otra persona o cosa", de modo que el concepto mismo de subrogación, referido a la sustitución o reemplazo de jueces, supone de manera indefectible la preexistencia de un juez en efectivo cumplimiento de sus funciones -sea a cargo de un tribunal unipersonal o como integrante de uno colegiado- que por alguna razón, de modo transitorio o permanente, cese en el ejercicio de dichas funciones. 29) Que es evidente que ninguna de estas condiciones se cumplen en el supuesto contemplado por la norma, es decir, cuando la designación del juez subrogante se realiza para un tribunal que aún no se encuentra en funcionamiento, sencillamente porque no hay juez a quien sustituir, ni causas en trámite, ni posibilidad de que se asigne el conocimiento de las que se iniciaren en el futuro. Tampoco se advierte la razón que podría justificar la urgencia en la designación de jueces subrogantes para tribunales aún no habilitados, que impida aguardar la finalización del concurso para la selección de los candidatos que cubrirán de manera definitiva las vacantes, máxime cuando la propia norma exige, para la designación de jueces subrogantes en estos supuestos, que se encuentre en trámite dicho concurso. Por ello, el artículo 1° in fine de la ley, en cuanto habilita el mecanismo de designación de jueces subrogantes para estos supuestos -más allá de las objeciones constitucionales que merece el sistema en sí mismo- desnaturaliza el instituto al punto tal que no puede hablarse propiamente de subrogancia, pues no se dan sus presupuestos esenciales. 30) Que, por otra parte, tal como ya lo ha resuelto el Tribunal en ejercicio de sus facultades de superintendencia, el reconocimiento de la atribución de poner en funcionamiento tribunales creados por ley en cabeza del Consejo de la Magistratura implica una clara intromisión en los poderes que esta Corte tiene como titular del Departamento Judicial del Gobierno Federal. En efecto, al dictar la resolución 1937/15, el Tribunal expresó que esta potestad corresponde a su competencia de raigambre constitucional, reglamentada por las leyes 16.432, 17.928 y 19.362, y que se ha mantenido incólume tras la sanción de la norma en cuestión. 31) Que llegado a este punto, el Tribunal se ve nuevamente obligado a destacar la significativa cantidad de designaciones provisorias existentes en el ámbito del Poder Judicial de la Nación. Esta situación, que ya fuera señalada en el año 2007 al decidir la causa "Rosza", se ha agravado con el transcurso de los años. En efecto, en la actualidad, aproximadamente un cuarto de los cargos de los tribunales nacionales y federales se encuentran vacantes en forma permanente. Esta realidad, imputable en gran medida a la demora en los procesos de selección y designación de magistrados a cargo del Consejo de la Magistratura, del Senado y del Poder Ejecutivo de la Nación, pone de manifiesto que el carácter extraordinario del sistema de reemplazos se encuentra claramente desvirtuado, convirtiéndose en regla la excepción. Hoy la regla es designar un subrogante y la excepción es nombrar a un juez mediante un concurso. Además, atento a las mencionadas demoras que se verifican en los concursos para cubrir en forma definitiva las vacantes, estos jueces subrogantes pueden perdurar por un plazo indefinido en esos cargos, desnaturalizándose la esencia y la razón de ser de la figura del subrogante. Constituye un dato indicativo de la perspectiva de agravamiento de esta problemática la decisión del Consejo de la Magistratura de comunicar al Poder Ejecutivo Nacional y al Poder Legislativo la necesidad de ampliar las listas de conjueces a las que hace referencia el artículo 3° de la ley 27.145 y solicitar que se incremente a 30 abogados y 30 secretarios judiciales la correspondiente a los tribunales del fuero federal y a 50 abogados y 50 secretarios judiciales la del fuero nacional (confr. nota del 16 de julio de 2015 de la Presidenta del Consejo al Presidente de esta Corte). 32) Que, en este contexto, las disposiciones de la ley 27.145 permiten que, en forma paralela a los jueces designados de acuerdo con las reglas de la Constitución Nacional, se conforme un cuerpo de conjueces por cada fuero, instancia y jurisdicción -que solo en el ámbito de la Capital Federal alcanzaría al millar- y cuyo nombramiento para un tribunal, o incluso para un caso concreto, es definido en forma discrecional y por simple mayoría por el Consejo de la Magistratura. De este modo, los propios órganos a los que la Constitución Nacional les asigna la función de designar jueces no solo no han cubierto, en tiempo y forma, el importante porcentaje de cargos vacantes sino que, además, han dictado normas por las que se habilitaron a designar jueces al margen del procedimiento constitucional creando una justicia de excepción en la que no rige la garantía del juez natural ni de independencia judicial. 33) Que, por todo lo expuesto, corresponde declarar la inconstitucionalidad del régimen de subrogaciones establecido en la ley 27.145. 34) Que el Tribunal no puede dejar de advertir que la situación que se plantea en el Juzgado Federal n° 1 de La Plata se repite en gran cantidad de tribunales nacionales y federales de todo el país. Esto ha motivado la presentación de numerosos planteos judiciales similares al presente. Por ello, esta Corte no puede desatender las graves consecuencias que derivarán de su decisión. Ello exige que el Tribunal, en cumplimiento de su deber constitucional de adoptar las medidas apropiadas para evitar el caos institucional o la eventual paralización del servicio de justicia, dé una respuesta institucional como cabeza del Poder Judicial de la Nación para garantizar la seguridad jurídica y el derecho de los justiciables de contar con un juez imparcial e independiente (conf. doctrina de las causas "Rosza" y "Anadón", considerando 10 y sus citas). En tales condiciones, atento a la declaración de inconstitucionalidad del actual régimen, esta sentencia establecerá, con relación a todas las subrogaciones actualmente vigentes, pautas consistentes con los principios hasta aquí enunciados (conf. doctrina de Fallos: 319:3148 y causa "Pedraza, Héctor Hugo c/ A.N.S.E.S. s/ acción de amparo", sentencia del 6 de mayo de 2014). 35) Que, sin perjuicio de ello, por los motivos oportunamente señalados en la causa "Rosza", la autoridad institucional de este fallo no privará de validez a los actos

procesales cumplidos de conformidad con las normas consideradas en vigor (conf. doctrina de "Barry" Fallos: 319:2151, y sus citas; "Itzcovich" Fallos: 328:566, y más recientemente en la causa CSJ 494/2013 (49-A)/CS1 "Anadón, Tomás Salvador c/ Comisión Nacional de Comunicaciones s/ despido", sentencia del 20 de agosto de 2015) . Ello es así, toda vez que la aplicación en el tiempo de los nuevos criterios ha de ser presidida por una especial prudencia con el objeto de que los avances propuestos no se vean malogrados en ese trance. En mérito de ello, es necesario trazar la línea divisoria para el obrar de la nueva jurisprudencia, apoyándola en razones de conveniencia, utilidad y en los más hondos sentimientos de justicia, necesidad que entraña, a su vez, la de fijar el preciso momento en que dicho cambio comience a operar (conf. causa "Tellez" Fallos: 308:552). Por ello, oída la señora Procuradora General de la Nación, se resuelve: 1. - Declarar procedente el recurso extraordinario. 2. - Revocar la sentencia apelada y declarar la inconstitucionalidad de la resolución 331/14 del Consejo de la Magistratura de la Nación, del artículo 7° del 'Reglamento de Subrogaciones de los Tribunales Inferiores de la Nación', aprobado por la resolución 8/14 del Consejo de la Magistratura, del decreto 1264/2015 y del régimen de subrogaciones establecido por la ley 27.145, en los términos de los considerandos precedentes. 3. - Declarar la invalidez del nombramiento del doctor Laureano Alberto Durán, así como los de todos aquellos que actualmente se encuentren subrogando y cuyo procedimiento de designación no se haya ajustado a las pautas fijadas en esta sentencia. Esto implica que resultan inválidos todos los nombramientos de subrogantes, a excepción de los casos en los que se haya designado para subrogar a un juez titular y que este último haya sido elegido por sorteo u orden preestablecido en una norma general. 4. - Declarar la invalidez de todas las listas de conjueces aprobadas sin la debida intervención del Consejo de la Magistratura -doctrina de la causa "Rosza"-, con las mayorías que surgen del considerando 24. 5. - Declarar la validez de todas las actuaciones cumplidas hasta la fecha por los subrogantes al amparo de las designaciones que aquí son declaradas inválidas. 6. - Mantener en el ejercicio de sus cargos por el plazo de tres meses a aquellos subrogantes cuya designación es invalidada en esta sentencia, salvo que con anterioridad cesen las razones que originaron su nombramiento. 7. - Mantener la designación de los jueces subrogantes en materia penal que a la fecha del dictado de la presente sentencia se encuentren interviniendo en audiencias de debate oral y público en curso, al único efecto de que estas se concluyan y se dicte sentencia. 8. - Hasta tanto el Poder Legislativo sancione un nuevo régimen que se ajuste a las pautas establecidas en este fallo, los subrogantes deberán ser designados por el Consejo de la Magistratura de la siguiente manera: a) para los juzgados de primera instancia, de acuerdo a los parámetros establecidos en el artículo 1°, inciso a, de la ley 26.376; y b) para los restantes tribunales inferiores a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de acuerdo a los parámetros establecidos en el artículo 2°, primer párrafo, de la ley 26.376, norma que remite al artículo 31 del decreto-ley 1285/58 (texto según ley 26.371); y a lo establecido en el artículo 1° de la ley 26.372. Agotadas estas posibilidades, y en la medida en que no existan listas de conjueces que cumplan con los recaudos establecidos en este fallo, deberá convocarse a un magistrado jubilado (artículo 16 de la ley 24.018) que haya sido nombrado de conformidad con lo previsto por la Constitución Nacional. A tales efectos, las cámaras, según fuero y jurisdicción, elaborarán un listado de jueces jubilados y la designación se hará por sorteo. En los supuestos de excusación, recusación, impedimento, suspensión o licencias inferiores o iguales a 60 días de los jueces de los tribunales inferiores a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la designación del juez subrogante o del jubilado corresponderá a la cámara del fuero, de acuerdo a los parámetros establecidos precedentemente. Con costas. Notifíquese a las partes. Póngase en conocimiento del Poder Ejecutivo Nacional, del Congreso de la Nación y del Consejo de la Magistratura y, oportunamente, devuélvase. RICARDO LUIS LORENZETTI CARLOS S. FAYT ELENA I. HIGHTON de NOLASCO JUAN CARLOS MAQUEDA Suprema Corte: -I- La Sala I de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata revocó la sentencia de primera instancia y, en consecuencia, rechazó la acción declarativa de certeza entablada por los Comités de la Unión Cívica Radical de La Plata y Magdalena. De este modo, se pronunció a favor de la constitucionalidad de la resolución 331/2014 del Consejo de la Magistratura, mediante la cual designó a Laureano Alberto Durán como juez subrogante en el juzgado Federal nro. 1 de La Plata; del artículo 7 del Reglamento de Subrogaciones de los Tribunales Inferiores de la Nación dictado por ese organismo -resolución 8/2014-; y del artículo 2 de la ley 27.145 (fs. 380/7). En primer lugar, el tribunal sostuvo que el Consejo de la Magistratura tiene facultades para dictar reglamentos en materia de subrogancias y para designar subrogantes en virtud de lo dispuesto por el artículo 114, inciso 6, de la Constitución Nacional y por el artículo 7 de la ley 24.937, modificado por la ley 26.855. Apuntó que esas facultades fueron invocadas por la Corte Suprema en la resolución 3848/2014, donde rechazó el pedido de nulidad de la resolución por la que se designó a Durán. En segundo lugar, analizó las particularidades de la designación de Durán. Relató que la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata -a través de la acordada 12/2014- observó que se encontraban vacantes los dos únicos juzgados federales con competencia penal de La Plata, que no podían ser cubiertos por jueces de esa jurisdicción y que correspondía designar secretarios judiciales de acuerdo a lo previsto en el artículo 7 del Reglamento de Subrogaciones. Añadió que en la resolución 174/2014 ese tribunal ratificó los términos de la acordada y avaló la designación de Durán, que integraba la lista de conjueces conformada por esa cámara y oportunamente enviada al Consejo de la

Magistratura. Destacó que, con posterioridad a que el Consejo de la Magistratura designara a Durán como juez subrogante, el Senado de la Nación prestó acuerdo para que él integre la lista de conjueces. Remarcó que el Poder Ejecutivo de la Nación designó a Durán como conjuez de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata a través del decreto 1264/2015. En esas circunstancias, concluyó que la designación de Durán es válida en tanto fue dispuesta por el órgano constitucional competente y con arreglo a la normativa vigente. Además, señaló que esa designación fue realizada en consonancia con la carta enviada por la Corte Suprema de la Nación al Consejo de la Magistratura el 14 de julio de 2015 a fin de que delegue en las cámaras la designación de subrogantes. En tercer lugar, enfatizó que la ley 27.145, declarada inconstitucional por el juez de primera instancia, no integraba el objeto de la litis al momento del inicio de la acción declarativa ni tampoco fue incorporada a la causa durante el desarrollo del proceso. Consideró que no se dan los presupuestos expuestos por la doctrina de la Corte Suprema para el control de constitucionalidad de oficio. Agregó que los accionantes no arguyeron cuál es el perjuicio concreto que les ocasiona la norma. No obstante, en atención a lo resuelto por el juez de la instancia anterior, analizó la validez constitucional de la norma y se pronunció a su favor. Sostuvo que la ley 27.145, en tanto le concede la facultad al Consejo de la Magistratura de designar como subrogante a un juez de igual competencia y de la misma jurisdicción o a un miembro de la lista de conjueces, no trasgrede la Constitución Nacional, que no contempla un sistema de designación de subrogantes. Recordó que históricamente las leyes de organización de la justicia otorgaban esa facultad a las cámaras. Afirmó que la Constitución Nacional le asignó la administración del Poder Judicial al Consejo de la Magistratura y que la designación de subrogantes es una facultad de superintendencia y forma parte de la administración del servicio de justicia. Subrayó que no se presentan en el caso los obstáculos constitucionales apuntados por la Corte Suprema en los precedentes *¿Rosza?* (Fallos: 330:2361) y *¿Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional c/ EN - Consejo de la Magistratura?* (Fallos: 335:2418) en tanto la ley 26.855 le atribuye la facultad de designar subrogantes al Consejo de la Magistratura y el mecanismo de designación prevé la participación de los tres poderes del Estado. -II- Contra dicho pronunciamiento, los Comités de la Unión Cívica Radical de La Plata y Magdalena, en representación de un partido político participante del proceso electoral del año en curso e invocando un interés en que cese el estado de incertidumbre con relación a la designación del juez con competencia electoral en esos distritos, interpusieron recurso extraordinario (fs. 391/409). Ese recurso fue concedido por el a quo en lo referido a la cuestión federal y denegado por la arbitrariedad invocada (fs. 426), sin que hayan deducido queja. Los recurrentes alegan que la cámara se apartó de la jurisprudencia según la cual las sentencias deben atender a las circunstancias existentes al momento en que se dictan en cuanto consideró que la constitucionalidad de la ley 27.145 es ajena a la litis. Sostienen que la decisión apelada soslayó, además, los estándares constitucionales provenientes de los precedentes judiciales relativos a la cobertura de vacancias judiciales. Señalan que el tribunal omitió ejercer el control de razonabilidad de la ley 27.145 al resolver que la modalidad de designación de jueces subrogantes constituye una atribución privativa del órgano legislativo, que es ajena al control judicial. Por otro lado, afirman que el artículo 7 del Reglamento de Subrogaciones es inconstitucional en cuanto prevé la posibilidad de designar secretarios judiciales como jueces subrogantes. Luego, plantean la inconstitucionalidad del artículo 2 de la ley 27.145. En primer lugar, argumentan que el artículo 2 de esa norma modifica ilegítimamente el régimen de mayorías que se requiere para aprobar los concursos de designación de jueces y remitir al Poder Ejecutivo una terna vinculante. Puntualizan que en el caso *¿Rosza?* la Corte Suprema expuso que el nombramiento de los jueces subrogantes debe cumplir los mismos requisitos institucionales que el de los jueces titulares y debe estar precedido de un criterio de razonabilidad. Aseveran que, a fin de garantizar la independencia de los jueces y los derechos de los justiciables, corresponde que las mayorías requeridas sean las mismas. Agregan que la ilegitimidad de la mayoría contenida en la ley 27.145 se agrava si se considera que los integrantes de las listas de conjueces no son sometidos a un análisis de idoneidad y que en algunos casos se prescinde de la participación del Poder Ejecutivo de la Nación y del Senado de la Nación. Destacan que la designación de Durán fue decidida con esa mayoría en los términos del régimen de la ley 26.376, entonces vigente, y sin ponderar adecuadamente su formación. En segundo lugar, arguyen que también es inconstitucional la eliminación del orden de prevalencia a favor de los jueces en el procedimiento de designación de subrogantes. Manifiestan que, según esa disposición, el Consejo de la Magistratura puede elegir a su arbitrio entre un juez o un conjuez de la lista elaborada por ese órgano con acuerdo del Senado. Entienden que ello vulnera el principio de razonabilidad contenido en el artículo 28 de la Constitución Nacional dado que siempre debe preferirse un juez titular. Consideran que en el caso de la designación de Durán los jueces a cargo de los Juzgados Federales nros. 2 y 4 de La Plata no fueron consultados sobre la posibilidad de que ellos cubriesen la vacante. Añaden que su designación mediante la resolución 331/2014 no contó con el acuerdo del Senado ni del Poder Ejecutivo. Estiman que la delegación de funciones judiciales en personas que no son jueces solo puede ser el resultado de un estado de extrema necesidad constitucional. -III- Con el alcance que se indicará en las secciones siguientes del presente dictamen, el recurso interpuesto ha sido bien concedido por el a quo puesto que se encuentra en tela de juicio la validez constitucional de actos y normas federales y la decisión ha sido contraria a los derechos y cláusulas constitucionales invocadas por el recurrente (art. 14, inc.

3, ley 48). -IV- Por un lado, corresponde tratar los agravios que traen los Comités de la Unión Cívica Radical de La Plata y Magdalena con relación a la constitucionalidad de la resolución 331/2014 mediante la cual el Consejo de la Magistratura designó a Laureano Alberto Durán como juez subrogante en el Juzgado Federal nro. 1 de La Plata en los términos del artículo 7 del Reglamento de Subrogaciones. El artículo 114 de la Constitución Nacional pone a cargo del Consejo de la Magistratura la selección de los jueces y la administración del Poder Judicial (incs. 1, 2 y 6). A esos fines, la ley 24.937 -modificada por la ley 26.855-, que crea y regula el funcionamiento del Consejo de la Magistratura, establece en su artículo 7, inciso 9, que ese organismo tiene atribuciones para dictar los reglamentos para la designación de jueces subrogantes y designar jueces subrogantes en los casos de licencia o suspensión del titular y en casos de vacancia para tribunales inferiores de acuerdo a la normativa vigente?. A su vez, la Corte Suprema señaló en el caso Rosza? (Fallos: 330:2361) que, tras la reforma de 1994, el constituyente decidió incorporar la participación del Consejo de la Magistratura al procedimiento de selección y nombramiento de jueces inferiores. Esa intervención fue concebida como un modo de atenuar la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en la selección de jueces y de reducir la gravitación político-partidaria en ese proceso (CSJ 1095/2008 (44-A)/CS1, Aparicio, Ana Beatriz y otros c/ EN - CSJN - Consejo de la Magistratura?, sentencia del 21 de abril de 2015, considerando 16°). Además, en el precedente Rosza? dijo que la Constitución Nacional prevé un mecanismo de designación de jueces en el que deben intervenir también el Poder Ejecutivo y el Senado (arts. 1; 18; 99, inc. 4; 114; Constitución Nacional). En lo sustancial, la Corte Suprema resolvió que la participación de esos tres órganos es necesaria en los nombramientos de los jueces subrogantes. En este contexto normativo, cabe analizar las circunstancias que rodearon la designación de Durán. Ese nombramiento fue realizado a través del ejercicio de la facultad del Consejo de la Magistratura prevista en el artículo 7 del Reglamento de Subrogaciones de nombrar un secretario judicial cuando ello constituye la única medida apta para evitar la interrupción del servicio de justicia. En efecto, en septiembre de 2014 el Juzgado Federal nro. 1 de La Plata, con competencia electoral, quedó vacante en virtud del fallecimiento de su titular. Ante ello, el 8 de septiembre de 2014, la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata dictó la acordada 12/2014 (fs. 58/63). Allí puso en conocimiento del Consejo de la Magistratura la existencia de dos vacantes prolongadas en los Juzgados Federales nros. 1 y 3 con competencia criminal y correccional en esa jurisdicción y propuso la designación como subrogantes de secretarios con especialidad en esa materia que integraran las listas oportunamente remitidas al Consejo de la Magistratura. En esa ocasión, la cámara consideró que los restantes juzgados federales con asiento en esa ciudad tienen competencia civil. Puntualizó que el Juzgado Federal nro. 1 suma a la competencia penal la electoral. Además, destacó la distancia de las sedes de los restantes juzgados federales -Quilmes, Lomas de Zamora y Junín- y el notorio recargo de sus tareas. En esas circunstancias, estimó que se encontraban reunidos los presupuestos para el ejercicio de la facultad prevista en el artículo 7 del Reglamento de Subrogaciones a fin de evitar la interrupción del servicio de justicia. Luego, la Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura requirió a la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata mayores precisiones sobre la situación de los juzgados vacantes, las razones por las cuales no podían cubrirse con jueces de la misma jurisdicción, y los antecedentes laborales y académicos de Durán (fs. 85/6). El doctor Durán integraba la lista de secretarios judiciales conformada por la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata en los términos de la ley 26.376 (acordadas 3/2014 y 4/2014), y aprobada el 12 de junio de 2014 por el Consejo de la Magistratura y remitida al Poder Ejecutivo (resolución 227/2014 del Consejo de la Magistratura). Ello llevó al dictado de la resolución 174/2014 del 22 de septiembre de 2014 (fs. 65/80), donde la mencionada cámara ratificó lo resuelto por la acordada 12/2014, en el sentido de que no es posible cubrir las vacantes prolongadas de los Juzgados Federales N° 1 y N° 3 de esta ciudad con un juez titular de esta jurisdicción, y sostener que dichas vacantes deberían ser cubiertas por secretarios judiciales, conforme lo previsto por el artículo 7° del Reglamento de Subrogaciones de los Tribunales Inferiores de la Nación, aprobado por la Resolución 8/14..?. En apoyo de su postura, acompañó informes estadísticos de los que surge que en el Juzgado Federal nro. 2 de La Plata tramitaban 27.602 expedientes y en el juzgado Federal nro. 4 de La Plata, 48.557 (fs. 84). Además, resolvió prestar aval a la eventual designación de Laureano Alberto Durán como juez subrogante del Juzgado Federal N° 1 de esta ciudad?. Expresó las razones por las cuales entendía que Durán reunía las condiciones - morales e intelectuales para desempeñar la función, y destacó su extensa trayectoria como funcionario de ese tribunal y del Ministerio Público Fiscal, así como su formación jurídica en materia criminal y correccional. Además, remitió sus antecedentes laborales (fs. 81/2). Finalmente, el Consejo de la Magistratura dictó la resolución 331/2014 -aquí controvertida- el 18 de diciembre de 2014 (fs. 87/102). Allí sostuvo que la vacante del Juzgado Federal nro. 1 de La Plata no podía ser cubierta según los incisos a y b del artículo 1 de la ley 26.376, entonces vigente. Por un lado, compartió las razones brindadas por la cámara para sostener que era imposible cubrir la vacante prolongada con jueces de la misma jurisdicción sin afectar la prestación del servicio de justicia. Destacó que esa vacante debía ser cubierta por un juez con conocimiento en materia penal y que los dos únicos jueces titulares de los juzgados federales de La Plata tenían competencia en lo civil y comercial. Por otro, señaló que no podía recurrir a la lista de conjuces prevista en el inciso b del artículo 2 de la ley 26.376 en tanto aún no había sido

confeccionada en los términos del artículo 3 de esa ley, esto es, por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado de la Nación. Luego, examinó la idoneidad de Laureano Alberto Durán conforme a las constancias laborales acompañadas y al aval prestado por la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata. Finalmente, aprobó la propuesta de designación de Durán para desempeñarse como juez subrogante en el Juzgado Federal nro. 1 de La Plata en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 7 del Reglamento de Subrogaciones. En vista a esos antecedentes, opino que los agravios constitucionales invocados por los recurrentes no tienen sustento. En efecto, el fin perseguido por el artículo 7 del Reglamento de Subrogaciones es evitar la paralización de la prestación del servicio de justicia en una situación extraordinaria, en la que se encuentra vacante un juzgado y los mecanismos ordinarios contemplados en el artículo 1, incisos a y b, de la ley 26.376 para la designación de subrogantes no pueden dar respuesta adecuada a esa contingencia. Esa norma procura garantizar, ante un escenario crítico, el derecho de los justiciables a que un tribunal examine en tiempo oportuno sus peticiones (arts. 18 y 75, inc. 22, Constitución Nacional; art. 8.1, Convención Americana sobre Derechos Humanos; art. 14, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; art. XVIII, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; art. 8, Declaración Universal de Derechos Humanos). En el sub lite la facultad reglamentaria fue ejercida con esa finalidad. En la resolución 331/2014, el Consejo de la Magistratura expuso, en consonancia con las consideraciones de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, las razones que impedían cubrir la vacante prolongada con un juez de la misma competencia y jurisdicción o con un conjuer. Ello llevó a la elección de un secretario judicial, que integraba la lista conformada por la cámara para desempeñar la función de conjuer. Estos motivos no son rebatidos por los impugnantes, quienes se limitan en el recurso extraordinario a efectuar una crítica en abstracto del artículo 7 del Reglamento de Subrogaciones y omiten referirse en concreto a las razones que llevaron al Consejo de la Magistratura al dictado de la mencionada resolución. Además, tal como surge de las circunstancias de la causa, el ejercicio de la facultad ejercida el 18 de diciembre de 2014 se ajustó estrictamente al propósito de atender una situación crítica y provisoria. En efecto, el 1 de julio de 2015, el Senado de la Nación confirió acuerdo a Duran para integrar la lista de conjueres para la jurisdicción de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata. Un día después, el Poder Ejecutivo de la Nación dictó el decreto 1264/2015 mediante el que designó a Durán como conjuer de la jurisdicción de esa cámara. En este contexto, la habilitación de Durán para actuar como juez subrogante resultó respaldada por el Consejo de la Magistratura, el Senado y el Poder Ejecutivo. Por último, con relación a la facultad del Consejo de la Magistratura de designar secretarios judiciales cuando no se puede recurrir a otras vías para atender a la prestación del servicio de justicia, cabe recordar que la cobertura de vacantes con quienes no revisten la condición de magistrados ha sido históricamente utilizada en nuestro país. En efecto, ese es el mecanismo contemplado en las leyes 182, 935, 4162, 17.928, 20.581, y 26.372, así como en el decreto-ley 1285/1958 -texto original y modificado por ley 24.050-. En el caso "Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional c/ EN - Consejo de la Magistratura" (Fallos: 335:2418), la Corte Suprema dijo que "la designación de abogados extraños a la estructura del Poder Judicial es una de las alternativas racionalmente sostenibles para evitar agudizar y extender la situación excepcional derivada de una vacancia transitoria en el cargo de juez, más allá de que sea pasible de opiniones diversas y de que existan otros procedimientos o sistemas por los cuales podría haber optado el Poder Legislativo, sin ofender las garantías consagradas por la Constitución Nacional a favor de los justiciables ni la distribución de competencias que la Ley Fundamental realiza entre los Departamentos del Gobierno Federal" (considerando 12°). En conclusión, advierto que el nombramiento de Durán como juez subrogante en el Juzgado Federal nro. 1 de La Plata se encontró motivado en la necesidad de evitar la interrupción del servicio de justicia ante la imposibilidad de designar a un juez titular de la misma competencia y jurisdicción (artículo 1, inciso a, ley 26376) o a un conjuer (artículo 1, inciso b, ley 26.376); fue realizado luego de que la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata y el Consejo de la Magistratura examinaran su idoneidad para la función; y, finalmente, su habilitación para actuar como juez subrogante resultó respaldada por la intervención de los restantes poderes del Estado -Senado y Poder Ejecutivo de la Nación- que intervienen en la designación de jueces titulares. En este contexto, la argumentación de los recurrentes resulta insuficiente para sostener el planteo de inconstitucionalidad bajo estudio. La Corte ha dicho que la declaración de inconstitucionalidad de una norma implica un acto de suma gravedad institucional, de manera que debe ser considerada como ultima ratio del orden jurídico (Fallos: 302:457), y que está a cargo de quien afirma la irrazonabilidad de una norma la fundamentación adecuada de su aseveración (dictamen de la Procuración General de la Nación, S.C. C.523, L. XLVI, "Colegio Médico Veterinario de la Pcia. de Córdoba s/ SENASA s/acción declarativa de certeza", emitido el 29 de octubre de 2010). -V- Por otro lado, corresponde desestimar los agravios que traen los Comités de la Unión Cívica Radical de La Plata y Magdalena con relación a la validez constitucional del artículo 2 de la ley 27-145. Al respecto, los impugnantes cuestionan el régimen de mayorías allí adoptado y que esa norma no prevé, tal como lo hacía la regulación anterior, un orden de prelación que obligue a preferir a los magistrados antes que a los conjueres en la designación de subrogantes. En este sentido, advierto que esa norma, sancionada el 10 de junio de 2015, no fue aplicada al nombramiento de Laureano Alberto Durán, que motivó el inicio de estas actuaciones. Tal como surge de los antecedentes relatados

en la sección anterior, esa decisión fue adoptada en los términos de las leyes 24.937 y 26.376 - entonces vigente-, y del artículo 7 del Reglamento de Subrogaciones. El sistema de mayorías que guio la adopción de la resolución 331/2014 -mediante la cual el Consejo de la Magistratura designó a Durán- fue el previsto en los artículos 7, inciso 9, y 9 de la ley 24.937 -texto según la ley 26.080-. En efecto, dado que la norma que regulaba en ese entonces las subrogancias -ley 26.376- no preveía con qué mayoría el Consejo de la Magistratura debía decidir las subrogancias, se aplicaba el régimen general previsto en la ley 24.937 para la adopción de decisiones de ese organismo. Tanto esa ley como ese sistema de mayorías fueron consentidos por los impugnantes en su demanda. A su vez, el modo de designación de subrogantes previsto en el artículo 2 de la ley 27.145 tampoco fue aplicado al nombramiento de Durán. A los fines de esa designación, tanto el Consejo de la Magistratura como la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata analizaron la posibilidad de designar un juez de la misma competencia y jurisdicción en el juzgado vacante. Concluyeron que ello no era posible en atención a las razones desarrolladas en la resolución 331/2014 del Consejo de la Magistratura, de conformidad con lo dispuesto en la acordada 12/2014 y en la resolución 174/2014 de la cámara. Así, el orden de prelación en favor de los jueces invocado por los recurrentes fue observado en el caso concreto. De este modo, la constitucionalidad del artículo 2 de la ley 27.145 no puede ser examinada y decidida en la presente causa porque no fue aplicada a la designación de Durán. Es sabido que el control de constitucionalidad solo puede ser realizado en el marco de una controversia judicial y ante la demostración de que la norma cuestionada le ocasiona al peticionante un perjuicio concreto y actual. La ley 27.145, que los recurrentes pretenden introducir en estas actuaciones, no es susceptible de ocasionarles un perjuicio de esa naturaleza desde que no rigió la designación de Durán. En este contexto, los impugnantes pretenden obligar a los jueces a efectuar un estudio en abstracto de la validez constitucional de la ley, ajena al caso, lo que contradice la inveterada doctrina de la Corte Suprema. De acuerdo con ella, el interesado en la declaración de inconstitucionalidad de una norma debe demostrar claramente de qué manera esta contradice la Constitución Nacional, qué gravamen le causa y probar que ello ocurre en un caso concreto, a fin de evitar -como sucede en el sub lite- juicios abstractos o meramente académicos, en tanto la intervención de la Corte Suprema no puede tener un simple carácter consultivo (Fallos: 327:4023 y sus citas; dictamen de la Procuración General de la Nación, S.C., N.74, L. XLIV, ?Neuquén, Provincia del c/ Chevron Argentina SRL?, emitido el 27 de junio de 2012). En particular, la Corte Suprema tiene dicho que no existe una controversia efectiva de derechos si el apelante no alega un perjuicio concreto sufrido por la aplicación de las disposiciones normativas cuya constitucionalidad pone en tela de juicio (Fallos: 310:418 y sus citas; S.C. B.1042 L. XLI, ?Banco Hipotecario SA c/ Posadas Wilma Rosa s/ ejecución hipotecaria?, sentencia del 4 de septiembre de 2007). Incluso en el marco de una acción declarativa de certeza se requiere la existencia de un caso o causa, ya que ella no puede importar una indagación especulativa, sino que debe buscar precaver los efectos de un acto en ciernes (Fallos: 308:2569; 310:606 y 977; 311:421, entre otros). En el caso, el acto al que se atribuyó ilegitimidad y calificó de lesivo a las garantías constitucionales -esto es, el nombramiento de Durán- no se vincula con la ley 27.145. También es importante señalar que la Corte ha afirmado desde sus orígenes el principio según el cual las consecuencias del control judicial sobre las actividades ejecutiva y legislativa suponen que el requisito de la existencia de un caso o controversia judicial sea observado rigurosamente para la preservación del principio de división de poderes. En este sentido, cabe recordar que desde antiguo se ha considerado que la misión más delicada que compete al Poder judicial es la de mantenerse dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes o jurisdicciones pues es el judicial el llamado a hacer observar la Constitución Nacional, y de ahí que su avance en desmedro de otras facultades revestiría la mayor gravedad para la armonía constitucional y el orden público (Fallos: 155:248; 311:2580; 320:2851; 324:2315). En suma, no se encuentran reunidos los presupuestos que habilitan el control de constitucionalidad con relación al artículo 2 de la ley 27.145 dado que éste no fue aplicado a la designación de Durán que motivó el inicio de estas actuaciones. -VI- Por los fundamentos expuestos, corresponde declarar formalmente admisible el recurso con el alcance indicado y confirmar la decisión apelada con arreglo a lo expuesto. Buenos Aires, 2 de noviembre de 2015.

ALEJANDRA GILS CARBÓ PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN ADRIANA N. MARCHISIO
Subsecretaria Administrativa Procuración General de la Nación Correlaciones:
Uriarte, Rodolfo Marcelo y otro c/Consejo de la Magistratura de la Nación s/acción mere declarativa de inconstitucionalidad - Cám. Fed. La Plata - Sala I - 03/07/2015 Rosza, Carlos Alberto y otro s/recurso de casación - Corte Sup. Just. Nac. - 23/05/2007
M., M. C. s/falta de mérito - Cám. Crim. y Correc. Fed. - Sala II - 13/07/2015 Ley 27145 - BO: 18/06/2015.
Resolución (Consejo de la Magistratura) 8/2014 - BO 25/03/2014 004003E