

Constitucionalidad de la designación de jueces subrogantes por el Consejo de la Magistratura de la Nación. Comentario a la medida cautelar y sentencia dictadas por el Juzgado Federal N° 4 de La Plata

Por Eduardo Baldi

I. Antecedentes

La Asociación Civil AJUS La Plata, Berisso y Ensenada – en adelante AJUS – se presentó ante la Justicia Federal platense a fines de marzo del corriente, solicitando una acción declarativa de certeza a fin de que se declare “si resulta constitucional o no, la subrogación del Juzgado Federal de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional n° 1 de La Plata, de la Provincia de Buenos Aires, con competencia electoral en el distrito **por un juez de extraña jurisdicción desinsaculado para que ejerza el imperium de una materia para la cual no ha concursado** (competencia electoral), por violar flagrantemente las resoluciones previamente dictadas por el Consejo de la Magistratura en la materia, y la doctrina del Máximo Tribunal Nacional en el caso ‘*Uriarte, Rodolfo Marcelo y otro c/ Consejo de la Magistratura de la Nación s/ Acción meramente declarativa de inconstitucionalidad*’. Así también **por violar el derecho a la jurisdicción y al juez natural, constitucionalmente consagrado**” -el destacado es propio-. Asimismo, solicitó medida cautelar y medida cautelar interina, en los términos del art. 4° de la Ley N° 26.854 (de medidas cautelares en las causas en las que es parte o interviniente el Estado Nacional), a fin de que el Juzgado de trámite, ordenara al Consejo de la Magistratura de la Nación, (en adelante CM), que se abstenga de designar juez subrogante para el Juzgado Federal de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional n° 1 de La Plata con competencia electoral en el distrito de la Provincia de Buenos Aires.

La acción se inició ante la inminencia de la designación de un Juez subrogante en el citado Juzgado (con competencia criminal, correccional y electoral), atento que desde el mes de Diciembre de 2016, tramitaba ante el CM un pedido de “*traslado*”, del Juez Juan Manuel Culotta, a cargo del Juzgado Federal de Primera Instancia de Tres de Febrero (con competencia criminal y correccional). La solicitud, brevemente fundada en cuestiones tales como la vacancia propiamente dicha y el “*crecimiento personal*” del requirente, del cual se menciona, como todo antecedente, que ha cursado una especialización, años atrás, en la cual “*algunas materias eran de carácter electoral*”.

Dicho pedido de traslado contó con Dictamen favorable de la Comisión de Selección y Escuela Judicial del Consejo en el mes de Diciembre (Dictamen N° 101/16); pero, por motivos desconocidos, el traslado, mutó en subrogancia (el juez se hace cargo temporariamente del Juzgado, a modo de suplencia, para el eventual lector ajeno términos judiciales), a principios de 2017. Mediante Dictamen N° 17/17 del 16 de Marzo de este año, la Comisión de Selección propuso la designación del Dr. Juan Manuel Culotta como magistrado subrogante del Juzgado Federal de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional N° 1 de La Plata, con competencia electoral.

En este resumen de antecedentes fácticos de la causa, resulta pertinente recordar que, el Juzgado Federal N° 1 de La Plata, se encuentra con su titularidad vacante desde el

fallecimiento del Dr. Manuel Blanco ocurrido en septiembre de 2014. Fue llamado un concurso de oposición y antecedentes (el N° 348 del CM), pero su trámite resulta extremadamente lento, no habiéndose constituido a la fecha el jurado del mismo.

Mientras se sustancia el dilatado concurso, en aras de sostener la administración de justicia, el Consejo ha ensayado distintas soluciones para cubrir transitoriamente la titularidad del Juzgado.

Una de ellas fue la designación del Dr. Laureano Alberto Durán como juez subrogante. La misma fue judicialmente cuestionada, y dio lugar al fallo precedente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, conocido como “Uriarte”, mediante el cual se declararon inconstitucionales, la resolución 331/14 del CM, el artículo 7° del “Reglamento de Subrogaciones de los Tribunales Inferiores de la Nación”, aprobado por la Resolución 8/14 del CM, el Decreto 1264/2015 y el régimen de subrogaciones establecido por la ley 27.145, producto de lo cual se invalidó la designación del Dr. Durán, como juez subrogante en el Juzgado Federal 1 de La Plata, y de todos los jueces subrogantes designados bajo la normativa declarada inconstitucional. Más adelante, nos referiremos detalladamente al precedente “Uriarte” por su estricta relación y aplicabilidad en este caso.

Con posterioridad al dictado del precedente “Uriarte”, el CM, mediante Resolución N° 1/16, optó por desdoblarse las competencias del Juzgado Federal N° 1 de La Plata, asignándole los asuntos criminales y correccionales al titular del Juzgado Federal N° 3 de La Plata, Dr. Ernesto Kreplak, y los asuntos electorales a la Dra. María Romilda Servini de Cubría, titular del Juzgado Criminal y Correccional Federal N° 1 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el cual posee competencia electoral a nivel nacional. La renuncia de la Dra. Servini de Cubría a dicha subrogancia, se produjo en Diciembre de 2016, en medio de especulaciones respecto del “inminente traslado” del Dr. Juan Manuel Culotta que dispondría el CM².

II. Desarrollo del Proceso

En primer término, el Juzgado de trámite rechazó el pedido de cautelar y cautelar interina formulado por la Asociación AJUS, por entender que no se encontraban verificados en los hechos relatados el peligro en la demora, y por ende acreditada la verosimilitud del derecho.

Es preciso señalar que al momento en que se instó la acción, la Comisión de Selección del CM había emitido dictamen favorable a la subrogancia del Juzgado Federal N° 1 (N° 17/17), pero no se había dictado resolución del Pleno del Consejo de la Magistratura que lo avalara. En ese estado el juzgador entendió que el dictamen de la Comisión de Selección, no era un elemento suficiente como para sostener que, en caso de no dictarse la medida requerida se produjera un daño inminente o perjuicio irreparable que trans-

¹ CSJN 04/11/2015 FLP 9116/15 “Uriarte, Rodolfo Marcelo y otro c/ Consejo de la Magistratura de la Nación s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad”

² Para más información véase: <http://www.telam.com.ar/notas/201612/174677-maria-servini-renuncia-subrogancia-juzgado-federal-la-plata.html>. Publicada el 26/12/16.-

formaría en tardío el eventual reconocimiento del derecho invocado como fundamento de la pretensión.

Sumado a ello señaló que dicho dictamen constituye un *acto preparatorio*, y por tratarse el Consejo de la Magistratura del órgano constitucional encargado de la selección de magistrados y de la administración del Poder Judicial, en tales funciones posee autonomía y atribuciones constitucionales suficientes que, en principio, resultarían ajenas a la intervención jurisdiccional. Por el contrario, sostuvo que los jueces no deben adoptar decisiones que obstaculicen el normal desarrollo de los órganos establecidos por la Constitución Nacional.³

Al día siguiente del rechazo de la medida cautelar, el 30 de marzo del corriente mediante Resolución N° 104/17 el Consejo de la Magistratura designó al doctor Juan Manuel Culotta, titular del Juzgado Federal de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional de Tres de Febrero, Provincia de Buenos Aires, como Juez Subrogante del Juzgado Federal de Primera Instancia N° 1 de La Plata, únicamente en la competencia en materia electoral, hasta el 30 de noviembre de 2017 o hasta el nombramiento de un titular, conforme al régimen constitucional y legal, permaneciendo a cargo de la competencia criminal y correccional, el Dr. Ernesto Kreplak.

La mentada designación motivó una nueva presentación por parte de la Asociación AJUS en la que, invocando la producción de hechos nuevos, solicita que cautelarmente se suspendan los efectos de la Resolución, absteniéndose el CM de efectivizar la designación realizada.

En fecha 31 de marzo de 2017 el Juez Osvaldo Recondo hizo lugar a lo solicitado, dictando una medida cautelar interina, en el entendimiento de que con la Resolución proponiendo la subrogancia, se cumplían las condiciones de admisibilidad de la medida (verosimilitud del derecho y peligro en la demora), existiendo riesgo de que el pronunciamiento que se dicte pierda virtualidad, al no haberlo asegurado durante el transcurso del proceso. Continuó su fundamentación sosteniendo que, aún ante la pretensión de una declaración de certeza, si existe el riesgo de afectar el reconocimiento que se persigue, corresponde dictar la medida preventiva. En efecto, con el dictado de la cautelar interina, se pretendió evitar la concreción de aquellos daños irreparables que la actora invocó sobre el orden público, verificándose así las graves circunstancias y objetivamente impostergables, que requiere el Art. 4° inc. 1, tercer párrafo de la Ley N° 26854, para el dictado de una cautelar interina.

Luego de producido el informe previo al dictado de la cautelar por el CM (art. 4° de la ley N° 26854), el Juez entendió que la demandada no alcanzó a acreditar que resultaría comprometido el interés público en caso de dictarse la cautelar definitiva, ni a conmovir la aparente ilegalidad del accionar administrativo que pretende promover la designación de un magistrado proveniente de otra jurisdicción (aun considerando los argumentos

³ Juzgado Federal de Primera Instancia N° 4 de La Plata, en autos “AJUS La Plata, Berisso y Ensenada Asociación Civil c/ Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación s/ acción declarativa de certeza” resolución del 29/03/17.-

formulados por la demandada, relativos a la existencia de una competencia de orden provincial que excedería la propia de este distrito). Sostiene además que los argumentos esgrimidos por la demandada, merecen mayor sustanciación para adoptar una decisión final que contemple su legitimidad.

Resulta asimismo destacable el argumento utilizado para sostener la cautelar, en el mismo sentido que ya se pronunciara en oportunidad de dictar sentencia en el caso “Uriarte”, respecto de los requisitos que han de cumplirse para designar jueces subrogantes, sin transgredir la garantía de “juez natural” contemplada en el art. 18 de la CN. Cabe en este punto citar, tal cual lo hace el decisorio, el considerando n° 10 del Fallo “Uriarte” mediante el que la Corte Suprema de Justicia indica las pautas a tener en cuenta para la designación de jueces: “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.)”⁴. La garantía de “juez natural” y su violación a partir de la designación de un juez de otra jurisdicción que no ha concursado para entender en materia electoral, ni ha sido designado para actuar en la jurisdicción platense, resulta concomitante en todo el desarrollo del proceso; así lo plasmó AJUS en su escrito inicial, y así lo entendió el Juez A quo en el dictado de la cautelar y en su sentencia.

Por otra parte, destaca el juzgador que mantener la medida cautelar evitará perjuicios graves al Estado, a los ciudadanos, y a los aspirantes a cargos electivos, puesto que el proceso electoral que tendrá lugar este año debería seguirse bajo la tutela del “juez natural”, y que de lo contrario, las autoridades investidas en un procedimiento viciado (por ser el juez que dirigió y controló tal proceso, ilegítimamente designado), carecerían de la legitimidad necesaria, lo que traería aparejado un grave perjuicio a las instituciones.

A través de los argumentos enunciados, el Dr. Recondo entendió que se mantenía el peligro en la demora, y que la verosimilitud de la ilegitimidad del acto “...se advierte en los vicios denunciados por la actora, por cuanto *prima facie* no se habrían seguido los lineamientos de la doctrina del caso ‘Uriarte’, invocados en la propia Resolución del Consejo de la Magistratura.”

Asimismo, se entendió en la resolución que otorgó la cautelar, que no se lesionaba con la misma el interés público, si no, más bien se lo estaba protegiendo. Se distingue además,

⁴ Juzgado Federal de Primera Instancia N° 4 de La Plata, en autos “AJUS La Plata, Berisso y Ensenada Asociación Civil c/ Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación s/ acción declarativa de certeza” resolución del 07/04/17.-

con meridiana claridad que el “interés público” no es el “interés de la administración”, identificando al primero con el “orden institucional” o el “orden público”.

El Estado Nacional – CM apeló la medida cautelar dictada por el Juez a quo, concediéndose la apelación con efecto devolutivo, es decir, sin suspenderse los efectos de la cautelar dictada. Esta concesión del recurso, luce razonable a la luz de los argumentos dados por el a quo en oportunidad de convertir la cautelar interina en definitiva, y que fueran citados más arriba.

La demandada acudió en queja ante la Sala I de la Cámara Federal de La Plata por entender que el recurso debía haberse concedido con *efecto suspensivo*, conforme lo normado por el art. 13 punto 3 de la Ley N° 26854, la que rápidamente resolvió: “Hacer lugar al recurso de queja, concediendo la apelación interpuesta con el efecto solicitado y, consecuentemente, suspender el cumplimiento de la medida cautelar ordenada el 7 de abril del corriente año en las actuaciones principales hasta tanto aquélla sea resuelta, recobrando su vigencia, por el momento, la Resolución N° 104/2017 del Consejo de la Magistratura de la Nación”⁵.

En lo que resulta una muy discutible resolución, que tiene como único fundamento esgrimido la dudosa interpretación del art. 13 de la ley N° 26854, y la no declaración de inconstitucionalidad por parte del a quo, para apartarse de ella.

Cabe destacar que, el citado art. 13, punto 3 de la ley N° 26854, prescribe: “La providencia que suspenda los efectos de un acto estatal será recurrible por vía de reposición; también será admisible la apelación, subsidiaria o directa.

El recurso de apelación interpuesto contra la providencia cautelar que suspenda, total o parcialmente, los efectos de una **disposición legal o un reglamento del mismo rango jerárquico**, tendrá efecto suspensivo, salvo que se encontrare comprometida la tutela de los supuestos enumerados en el artículo 2°, inciso 2.” (El resaltado es propio).

Resulta imposible entender de otra forma el término “*disposición legal*” que no sea como sinónimo de ley; y el de “*reglamento del mismo orden jerárquico*” como un Decreto de Necesidad y Urgencia (art. 99 inc. 3 CN) o un Decreto de delegación legislativa (contenidos en el art. 76 CN).

Por otra parte, se incurre en un serio error procesal al no aplicar el art. 498 inc. 6 del CPCCN, que indica que en el proceso sumarísimo (y éste lo es), “...sólo serán apelables la sentencia definitiva y las providencias que decreten o denieguen medidas precautorias. La apelación se concederá en relación, en efecto devolutivo, salvo cuando el cumplimiento de la sentencia pudiese ocasionar un perjuicio irreparable en cuyo caso se otorgará en efecto suspensivo.”

En otras palabras, la concesión del recurso con efecto devolutivo que hizo la primer instancia se ajustó a las prescripciones procesales. Si la Cámara entendía que debía con-

⁵ Cámara Federal de La Plata, Sala I, en autos caratulados “Recurso Queja N° 1 en autos AJUS La Plata, Berisso y Ensenada Asociación Civil c/ Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación s/ acción declarativa de certeza”, resolución del 20/04/17.-

cederse el recurso con efecto suspensivo, debió fundar su decisión indicando cuál sería el perjuicio irreparable que se pretendía evitar tornando inaplicable la medida cautelar. Es decir, que a partir de esta interpretación errónea, en esta apresurada decisión, se ha dado lugar a que el Juez Subrogante cuya designación se encuentra cuestionada, asuma sin más el cargo de Juez Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

AJUS, planteó revocatoria y nulidad de esta resolución, recusando asimismo a un juez de la Sala I CFALP, y pidiendo la nulidad de la intervención de otro. Los motivos de la recusación fueron la amistad manifiesta que existiría entre uno de los jueces y el Dr. Juan Manuel Culotta, y la participación de esos mismos Jueces, en una actividad en la Cámara Federal de La Plata, con miembros del Consejo de la Magistratura, encontrándose este pleito pendiente de resolución. El pedido de nulidad, se basó en que el segundo juez habría sobrepasado el límite constitucional de edad (75 años, según art. 99 inc. 4 CN), para seguir ejerciendo la magistratura, sin nuevo aval del Senado de la Nación. Esto conforme el reciente fallo dictado por la Corte Suprema, “Schiffirin”⁶, que declaró la plena validez de la citada cláusula constitucional.

Integrada la Sala, con jueces de las otras, se decidió rechazar ambos planteos. La recusación por no hallarse probada la amistad manifiesta ni interés alguno en la resolución de la causa. La nulidad de la actuación, se rechazó porque el juez aludido demostró contar con sentencia firme previa al caso Schiffirin, que lo avala para continuar en la función, aún pasados los setenta y cinco años de edad. Tampoco se le dio entidad como para apartarlos de la causa, al hecho que ambos jueces hayan participado de un acto público con integrantes del CM.⁷

Mientras transcurrían las actuaciones por las recusaciones y nulidad ante la Cámara, el Juez de Primera Instancia, dictó sentencia definitiva en el proceso principal. De ella, sólo diremos por ahora, que declaró la “inconstitucionalidad de la designación del Dr. Juan Manuel Culotta como Juez Federal a cargo de la Secretaría Electoral en el Juzgado Criminal y Correccional N° 1 de La Plata”. Nos referiremos *in extenso* a ella, en el siguiente apartado.

Procesalmente, habiendo confirmado la Cámara el efecto suspensivo que ella misma le otorgó al recurso de apelación contra la medida cautelar decretada en primera instancia, y resuelto las recusaciones y nulidades planteadas, resta al cierre del presente comentario la resolución de la apelación contra la cautelar, y lo propio con la sentencia de fondo. Lo cual entendemos, se realizará conjuntamente.

III. Fundamentos Jurídicos de la acción y de la sentencia

Tal como se dijera más arriba, la actora (AJUS), solicitó una acción declarativa de certeza a fin de que se declare “si resulta constitucional o no, la subrogación del Juzgado Federal

⁶ Corte Suprema de Justicia, autos caratulados “Schiffirin Leopoldo Héctor c/ Poder Ejecutivo Nacional”, sentencia del 28/03/17.-

⁷ Cámara Federal de La Plata, Sala I, en autos caratulados: “Incidente N° 2 – AJUS La Plata, Berisso y Ensenada Asociación Civil c/ Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación s/ acción declarativa de certeza”, sentencia del 16/05/2017.-

de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional nº 1 de La Plata, de la Provincia de Buenos Aires, con competencia electoral en el distrito por un juez de extraña jurisdicción desinsaculado para que ejerza el imperium de una materia para la cual no ha concursado (competencia electoral), por violar flagrantemente las resoluciones previamente dictadas por el Consejo de la Magistratura en la materia, y la doctrina del Máximo Tribunal Nacional en el caso 'Uriarte'; y, el derecho a la jurisdicción y al juez natural, constitucionalmente consagrado”.

Asimismo y como medida cautelar, se solicitó al Juzgado de trámite, que ordene al Consejo de la Magistratura de la Nación que se abstenga de designar juez subrogante para el Juzgado Federal de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional nº 1 de La Plata con competencia electoral en el distrito de la Provincia de Buenos Aires.

III. a) Legitimación Activa

En primer término, haremos una breve referencia a la legitimación activa de la actora, que como asociación civil puede tener la representación de un colectivo de personas indeterminado.

No abundaremos profundamente en esta cuestión porque excede el ámbito del presente comentario, y ha sido tratado por doctrinarios de la talla de Agustín Gordillo, entre otros.⁸ Diremos como cuestión fundamental que, la Reforma Constitucional de 1994 ha incorporado en nuestra Carta Magna el reconocimiento de derechos de incidencia colectiva en cabeza de diversos sectores o grupos de habitantes (arts. 41, 42, y 75 inc. 22 CN), ampliando la legitimación para petitionar al afectado, al defensor del pueblo y a las asociaciones que propendan a la defensa de tales derechos (art. 43 segundo párrafo CN). La jurisprudencia y la doctrina, fueron las encargadas, desde la sanción del texto constitucional, de ir cincelando gradualmente la legitimación activa de las asociaciones civiles, en la tutela efectiva de los derechos de incidencia colectiva. A la par, el escenario de discusión ante los estrados de la justicia fue ampliado y comenzó a exigir una redefinición de la mismísima noción de “causa” o “controversia” (elemento habilitante de la jurisdicción en el sistema argentino) para dar paso a la de “causa o controversia colectiva.”⁹

Mediante el precedente “Halabi”, la CSJN consagra definitivamente la existencia de “caso”, “causa” o “controversia” colectiva, indicando que: “...En materia de legitimación procesal corresponde delimitar con precisión tres categorías de derechos: individuales, de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos, y de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos, y en todos los supuestos es imprescin-

⁸ GORDILLO, Agustín, “Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas”, 1ª Ed., Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2014, T. II. Véase también VERBIC, Francisco “Procesos Colectivos”, Ed. Astrea, Bs. As., 2007, capítulo II.

⁹ VERBIC, Francisco, “Procesos colectivos, control judicial de políticas públicas y división de poderes en la República Argentina a 20 años de la reforma constitucional”, consultado en el sitio web: www.academia.edu/7163015/, en mayo de 2017.-

dible comprobar la existencia de un “caso” (art. 116 de la Constitución Nacional y art 2° de la ley 27...¹⁰

En el caso que nos ocupa, la petición formulada por AJUS, tiene por objeto la protección de un bien que pertenece a toda la comunidad, como lo es la supremacía de la Constitución en el mecanismo de designación de jueces subrogantes, por lo que entendemos (así también lo entendió el sentenciante), que se encuentra configurado el “caso colectivo”. En dicho precedente, el máximo tribunal se pronunció por la plena operatividad de la cláusula constitucional del art. 43 aunque no se haya sancionado ley que lo reglamente, entendiendo que tal disposición constitucional facilita el acceso a la justicia y que “... es obligación de los jueces darle eficacia cuando se aporta nítida evidencia sobre la afectación de un derecho fundamental y del acceso a la justicia de su titular”.¹¹

La pretendida legitimación de la actora, se complementa con lo dispuesto en el precedente “Colegio de Abogados de Tucumán”, en el que la CSJN se manifiesta por otorgar legitimación a cualquier ciudadano en casos en los que se encuentre en juego la supremacía constitucional.¹²

En dicho sentido se pronunció el Juez de Primera Instancia, al entender ante la pretensión, que existe caso y que la Asociación se encuentra legitimada para solicitar se declare si resulta constitucional o no, la designación del Dr. Juan Manuel Culotta para subrogar en el Juzgado Federal 1 de La Plata.

Entiende el Dr. Recondo al pronunciarse sobre la legitimación activa, que se encuentran en juego cuestiones fáctico-jurídicas de alto impacto en la vigencia del principio de legalidad al que debe estar sometida la administración. Ellas son la independencia judicial y el efectivo control ciudadano en todo proceso de designación de magistrados, por un lado, junto con el acceso a la justicia y la garantía del juez natural en relación con derechos electorales, por el otro.¹³

Estas cuestiones, derivan en la posible afectación de derechos humanos tales como:

1. Derecho a toda persona a ser oída por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial.
2. Derecho de los ciudadanos de votar y ser elegidos

¹⁰ CSJN, en autos “Halabi Ernesto c/ P.E.N.-Ley 25873-Dto. 1563/04 s/ Amparo Ley 16.986”, sentencia del 24/02/2009. Fallos 332:111

¹¹ Ídem.

¹² CSJN, en autos “Colegio de Abogados de Tucumán c/ Honorable Convención Constituyente de Tucumán y otro s/ inconstitucionalidad”, sentencia del 14/04/2015. Fallos 338:249. “Así como todos los ciudadanos están a la misma distancia de la Constitución para acatarla, están también igualmente habilitados para defenderla cuando entienden que ella es desnaturalizada, colocándola bajo la amenaza cierta de ser alterada por maneras diferentes de las que ella prevé”.

¹³ Juzgado Federal N° 4 de La Plata, en autos “AJUS La Plata, Berisso y Ensenada Asociación Civil c/ Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación s/ acción declarativa de certeza”, sentencia del 05/05/17.-

Ambos de raigambre constitucional y protegidos por los tratados internacionales de Derechos Humanos, destacando el magistrado en su pronunciamiento que, “la vulneración de tales derechos a través de la puesta en funciones de un magistrado con competencia electoral que eventualmente pueda ser considerado carente de requisitos para ejercer la magistratura, nos sitúa, sin hesitación, ante un caso de *‘gravedad institucional’*. En este sentido, la incertidumbre de la actora importa una razonable perplejidad sobre la suerte y la legitimidad de los futuros e inminentes procesos electorales previstos para el 9 de agosto y el 25 de octubre del año en curso, sin perjuicio de los sucesivos.”

En función de lo expuesto, entiende el sentenciante que asiste a AJUS un interés razonable suficiente para impetrar la acción, por encontrarse afectados en forma directa o sustancial intereses de la actora y sus representados. En particular, el interés legítimo que hace a la esencia de la vida republicana y democrática que se vería eventualmente alterado por la forma de selección de jueces subrogantes cuestionada en esta litis.

III. b) (Falta de) Necesidad de agotamiento de la vía administrativa

La demandada introdujo esta cuestión en su escrito de contestación de demanda, aduciendo que la actora debió ocurrir previamente por la vía administrativa, en virtud de que la decisión de nombrar subrogante tomada por el CM es un acto administrativo que goza de presunción de legitimidad.

Lo cierto, más allá del argumento esbozado, es que la acción fue planteada, antes de haberse dictado la resolución, y ante el daño inminente que se produciría a la institucionalidad, si se resolviera favorablemente por la subrogancia. En adición, la sentencia expresa con gran tino, que la acción pretende la inconstitucionalidad de normas emitidas por el propio plenario del CM, por lo que no existe órgano administrativo jerárquico superior que pueda válidamente revisarla.

Por otra parte, suscribe el criterio que impera actualmente en la jurisprudencia, el cual sostiene que la discutibilidad de los actos administrativos en sede judicial debe ser apreciada con criterio amplio, ya que cobra plenitud la aplicación de la garantía de la defensa en juicio y el derecho de acceso a la justicia, derechos humanos básicos que no pueden conculcarse sin grave lesión constitucional. En el mismo sentido, declaró el juzgador en oportunidad de sentenciar en el precedente “Uriarte”, y así fue ratificado por la CSJN.

III. c) Transgresión al principio constitucional de juzgamiento por jueces naturales

Se plasma en la línea argumental de la actora, siendo el argumento jerárquicamente más importante, la transgresión al principio constitucional de juzgamiento de los ciudadanos “jueces naturales”, consagrado como garantía en el art. 18 de la CN.

El hecho de designar a cargo de un Juzgado a quien fue nombrado para ejercer en materia y jurisdicción diferentes, vulnera la citada garantía y el mecanismo establecido en el art. 99 inc. 4° CN para la designación de los jueces; situación que el sentenciante consideró de extrema gravedad institucional.

La actora fundamentó su planteo en el camino jurisprudencial transitado por la Corte Suprema a partir del caso “Rosza”¹⁴, en el que se decidió que la intervención de los tres

¹⁴ CSJN, en autos “Rosza, Carlos Alberto y otro s/ Recurso de casación”, sentencia del

órganos del poder para la designación de jueces subrogantes resulta ineludible para garantizar la independencia del Poder Judicial; que continuó con el caso “Aparicio”¹⁵, mediante el que se interpreta que la intervención de todos los órganos del poder, debe darse también para la designación de conjueces (abogados de la matrícula que reemplazan eventualmente a jueces); y que se define con el precedente “Uriarte” –no casualmente originado en los mismos antecedentes fácticos, subrogación del Juzgado Federal 1 de La Plata, y tramitado en el mismo Juzgado de origen- en el que se determina entre otras cuestiones lo siguiente:

1. “El artículo 7° del Reglamento de Subrogaciones de los Tribunales Inferiores de la Nación, aprobado por resolución 8/14 del Consejo de la Magistratura en cuanto 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 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**”. El destacado es propio.
2. “El objetivo del principio de independencia judicial 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”.
3. “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”.
4. “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”.
5. “Corresponde declarar la **invalidéz del Régimen de Subrogaciones** establecido en la ley 27.145 -**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- toda vez que permite que la administración de justicia quede en manos de personas que han sido seleccionadas de ese modo, 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”¹⁶. El destacado es propio.

23/05/2007. Fallos 330:2361. “...La garantía de independencia del Poder Judicial, requisito necesario para el control que deben ejercer los jueces sobre los restantes poderes del Estado, se vería gravemente afectada si el sistema de designaciones de subrogantes no ponderara la necesidad y grado de participación de los tres órganos de poder en relación con los fines que se persiguen con la implementación de dicho sistema”

¹⁵ CSJN, en autos “Aparicio Ana Beatriz y otros c/ EN CSJN Consejo Magistratura art 110 s/ Empleo Público”, sentencia del 21/04/2015. Fallos 338:284.

¹⁶ CSJN, en autos “Uriarte, Rodolfo Marcelo y otro c/ Consejo de la Magistratura de la Nación/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad”, sentencia del 04/11/2015. Fallos 338:1216

Es decir, particularmente a partir de la causa “Uriarte”, la CSJN sienta los requisitos fundamentales, que deberán seguirse, al momento de designar jueces subrogantes.

En concordancia con lo allí decidido, el juez de grado vuelve a declarar inconstitucional el régimen de subrogaciones establecido por ley 27.145, aun cuando dicha norma no fue utilizada como fundamento legal de la decisión impugnada (Resolución N° 104/17 del CM que designa al Dr. Juan Manuel Culotta como juez subrogante del Juzgado Federal 1 de La Plata). Lo cierto es que la ley no fue derogada por el Congreso, y para el caso concreto podría reputarse vigente, más allá de su virtual derogación por *desuetudo* producida a partir de la inconstitucionalidad decretada en el precedente aludido.

III. d) Ilegitimidad de la Resolución N° 104/17 del Consejo de la Magistratura

El planteo de la demanda contra la subrogancia, se basa en las diferentes jurisdicciones que tienen el Juzgado de Primera Instancia de San Martín y el de La Plata (jurisdicción en el sentido de competencia territorial); sumándose a esta irregularidad las diferentes materias, ya que el Juzgado de La Plata tiene competencia electoral (para todo el distrito de la Provincia de Buenos Aires), mientras que el de San Martín carece de ella.

En este sentido, al resolver el CM, designar al titular del Juzgado Federal de San Martín, para quedar a cargo, como juez subrogante, de la competencia electoral del Juzgado Federal 1 de La Plata, está transgrediendo numerosas normas y principios constitucionales, más arriba citados. Pueden mencionarse la falta de concurso para la materia específica, de intervención de los tres poderes del Estado y, especialmente, la transgresión de las reglas establecidas en el precedente “Uriarte” que, al decretar la inconstitucionalidad de la ley N° 27.145 de subrogancias, otorga ultraactividad a la ley N° 26.376. Esta última establece un orden de prelación para cubrir las vacantes mediante subrogancias, encontrándose en primer lugar aquellos titulares de juzgados de la misma jurisdicción territorial, en orden de nómina de los tribunales -número-, para aquellas jurisdicciones territoriales en donde tenga asiento más de un tribunal con la misma competencia en razón de la materia y grado.

Llegado este punto, resulta muy interesante el análisis normativo histórico de la competencia electoral de ciertos Juzgados Federales, en particular el N° 1 de La Plata, efectuado por el Juez de grado. Sumariamente, citaremos aquí que la competencia electoral del citado Juzgado radica en la Ley de facto N° 17593 de 1967, y a partir de allí se mantiene hasta nuestros días. El actual Código Nacional Electoral (cuyo cuerpo principal corresponde a la Ley de facto N° 19945 de 1972, de la que se han realizado varias modificaciones, algunas en democracia), crea los Juzgados Electorales de Sección; y establece que mientras no sean designados los jueces, continuarán ejerciendo las funciones de jueces electorales los jueces federales que se encuentren a la fecha de promulgación de la ley a cargo de los registros electorales (art. 42).

Continúa la sentencia, indicando que para la creación de los Juzgados Electorales, se requiere una ley del Congreso de la Nación, y la puesta en funcionamiento deberá correr por cuenta de la CSJN (conf. Leyes 16.432, 17.928 y 19.362 -considerando 30 del fallo “Uriarte”).

De tales antecedentes normativos y jurisprudenciales, el magistrado colige que, tanto en la Resolución N° 01/2016 (citada más arriba en los antecedentes fácticos), como en la 124/2017, al dividir las competencias del Juzgado Federal 1, y otorgarlas a distintos jueces (Dra. Servini de Cubria y Dr. Kreplak, en el primer caso; y Dr. Culotta y Dr. Kreplak, en el segundo), el CM indirectamente “creó” un nuevo juzgado federal sin ley del Congreso, y lo puso en funcionamiento sin resolución de la CSJN.

Sostiene asimismo, que el CM no fundó debidamente, ninguna de las dos resoluciones que escinden la competencia del Juzgado Federal 1 de La Plata, por lo cual, carecen de motivación suficiente, y, primordialmente, vulneran la normativa que le asigna competencia específica electoral a ese juzgado.

Al no respetarse la normativa que asigna la competencia material del Juzgado Federal 1 de La Plata, desdoblando su competencia en dos jueces distintos, se vulnera la garantía de juez natural, en tanto ***“ha sido llamado a ejercer la función un magistrado que no es aquel señalado por el ordenamiento jurídico vigente, para suplir temporalmente la vacancia”***. El destacado es propio.

Párrafo aparte merece la mención de los argumentos vertidos por la Cámara Nacional Electoral en oportunidad de haber sido consultada por el CM respecto del “traslado” (definitivo) -que luego quedó sin efecto- del Dr. Culotta al Juzgado Federal 1 de La Plata, organismo que se expidió en estos términos: “...el magistrado propuesto no cuenta en su cargo actual con la competencia electoral que adquiriría en el caso de su traslado...” y que “...la misma situación se configuró en el traslado de la titular del juzgado federal de primera instancia de Oberá al juzgado federal con competencia electoral de Misiones..., en cuya oportunidad esta Cámara nunca fue consultada...”. Advertiendo el magistrado sentenciante que, dichas expresiones *“fueron relativizadas”*, por no decir absolutamente ignoradas, por la Comisión de Selección del CM en su dictamen N° 101/16 que proponía elevar al plenario el traslado del Dr. Culotta.

Asimismo, entendió el juzgador que, la Resolución N°104/17 importa un apartamiento absoluto de las decisiones previas tomadas por el organismo. Primero, se aparta de las pautas objetivas para designar jueces subrogantes sentadas por dicho organismo en la Resolución N° 01/16, dictada inmediatamente luego de la sentencia “Uriarte”. Allí se establece como prioridad a los jueces de igual competencia y jurisdicción, y se menciona como criterio atendible el de la cercanía geográfica del juez subrogante.

En segundo término, al desdoblar las competencias se aparta de lo dispuesto al momento de abrirse el concurso de oposición y antecedentes para cubrir la vacante del Juzgado Federal 1 de La Plata, en el que se dispuso llamar a cubrir el cargo con ambas competencias ejercidas por un mismo juez.

Por lo dicho en estos últimos párrafos, el Juez de Primera instancia, entendió que para estar sujeto a juridicidad, el accionar público debe ser congruente con sus decisiones anteriores para casos similares, y que si decide apartarse de ellas, deberá ser mediante resolución debidamente fundada y razonable.

Por último, el Dr. Recondo entiende que la decisión del CM resulta “una aplicación discrecional de la competencia para el nombramiento del juez subrogante, que se aparta

del ámbito reglado, propio del ordenamiento jurídico aplicable”. Incluso, haciendo el ejercicio de tomar como válido el argumento de la demandada en cuanto “la Jurisdicción Electoral de la Provincia de Buenos Aires es una sola”, este argumento no resistió el análisis. En efecto, no encuentra el sentenciante en el fundamento de la Resolución, los motivos por los cuales se decidió designar al Juez del Juzgado de Tres de Febrero, ya que de sostenerse ese razonamiento debió haberse seguido con el criterio aplicado al designar a la Dra. Servini de Cubría, y ante su renuncia, acudir a otro Juez Federal de una capital provincial cercana que cuente con competencia electoral. Por otro lado, si el CM hubiere entendido que la clave estaba en la competencia criminal y correccional, existe una gran cantidad de jueces con la misma competencia, titulares de Juzgados más cercanos y en el ámbito jurisdiccional de la Cámara Federal de La Plata. A saber, un juez en La Plata, un Juez en Quilmes y dos jueces en Lomas de Zamora.

Es dable remarcar que, el único motivo expresado para fundar la resolución fue el pedido de traslado referido por el propio juez, que luego, no aprobado por el CM, derivó en subrogancia. Consecuentemente, se incumple con otra de las pautas dadas en el caso “Uriarte”, que requiere que la selección de jueces subrogantes, se efectúe “por sorteo o por orden preestablecido en una norma general” (punto 3 parte dispositiva).

Tampoco resultó atendible el argumento esgrimido por la demandada en cuanto a que acudió a un Juez ajeno a la jurisdicción territorial de La Plata, en virtud de un “franco deterioro en la calidad de la prestación del servicio que debe brindar la justicia federal en la ciudad de La Plata”. Se fundamentó dicho rechazo en el hecho que, el único Juzgado Federal vacante en La Plata es el N° 1, y que pretender evitar un retraso en la justicia de La Plata ocasionando un retraso en la de San Martín, no resulta razonable. De acuerdo a la sentencia, surgió de las actuaciones administrativas acompañadas en oportunidad de contestar demanda que, la propia Cámara Federal de San Martín manifestó su inquietud al CM al respecto.

Entiende el sentenciante que el supuesto deterioro en la prestación del servicio en La Plata, no fue considerado en la etapa administrativa, ni probado en la instancia judicial. Por otra parte, y lo que resulta más palmario aún, es la situación puesta en evidencia por AJUS en la demanda, de que la vacancia del Juzgado Federal N°1 de La Plata, resulta pura y exclusivamente del accionar (o no accionar) del propio CM, que no ha tramitado el concurso llamado a cubrir la vacante. Incluso, mediando numerosas advertencias de la CSJN en este sentido, (Fallos “Roszas” y “Uriarte”). En palabras del propio juez: “... no aparece razonable que la misma autoridad constitucional encargada de seleccionar a los jueces titulares, contravenga el régimen de subrogancias, con sustento en la mora existente, a la hora de cubrir el cargo definitivo.”

Por todo lo expuesto, entiende la sentencia de grado, que la Resolución 104/17, no se encuentra suficientemente motivada, por lo que no cumple con el principio de legalidad de los actos administrativos.

III. e) Normativa aplicable

Además de los argumentos *ut supra* expresados, que llevan al sentenciante a declarar ilegitimidad de la Resolución N° 104/17, el juez entiende que, a partir de la solución dada

por la CSJN en el caso “Uriarte”, el Máximo Tribunal, estableció pautas que deberán ser cumplimentadas por el CM a la hora de designar jueces subrogantes, y que claramente no fueron tenidas en cuenta para dictar la resolución invalidada. En este mismo sentido, se formuló la petición de AJUS, al plantear la demanda.

Por lo expuesto, se entiende que al decretarse la inconstitucionalidad de la ley N° 27145 (de subrogancias), vuelve a cobrar vigencia la ley de subrogancia anterior (N° 26376). Así, producida la vacante en un juzgado, el CM debe proceder a designar como subrogante a un juez de igual competencia y de la misma jurisdicción, teniendo prelación el juez de la nominación inmediata siguiente en aquellos lugares donde tengan asiento más de un juzgado de igual competencia (conf. Art. 1° inc. a). Por ende, existiendo tres jueces federales en la ciudad de La Plata, se contradice claramente dicha pauta.

A partir de las argumentaciones vertidas en la sentencia, se resolvió conforme se detalla en el acápite siguiente.

IV. La resolución

En primer término, se rechazó in límine la recusación planteada por la demandada, que se basó en declaraciones periodísticas del magistrado, al que se le atribuyó haber incurrido en “prejuzgamiento”. Por dos motivos, el primero, porque analizadas las declaraciones, no se encontró el prejuzgamiento aludido; y el segundo, estrictamente procesal e irrefutable, que la recusación se interpuso extemporáneamente, y además, luego de haberse llamado los autos para sentencia (arg. arts. 14, 18 y 21 CPCCN).

Se rechazó la excepción de falta de legitimación activa, por los motivos que se citaron en el apartado **III. a)** del presente.

Se declaró nuevamente la inconstitucionalidad del régimen de subrogaciones de la ley N° 27145, por los motivos que se citaron en los puntos **III. d)** y **III. e)**.

Se hizo lugar a la demanda promovida por AJUS, declarando:

- 1) *Que hasta tanto se cree el Juzgado Federal Electoral de la Provincia de Buenos Aires, la competencia del Juzgado Criminal, Correccional Federal N° 1, Secretaría Electoral de La Plata, debe ser ejercida por un sólo magistrado, por tratarse de órgano unipersonal.*
- 2) *Que la creación de dicho Juzgado se establece por ley del Congreso de la Nación, y queda reservado a la competencia de la Corte Suprema de Justicia la atribución de disponer su puesta en funcionamiento.*
- 3) *Que a los fines de impedir la discrecionalidad en las decisiones y garantizar el principio constitucional del “juez natural” (Arts. 18 y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional), la atribución de las subrogancias debe quedar explicitada de manera objetiva.*
- 4) *Que son los jueces de Primera Instancia más cercanos en la jurisdicción, y en el orden que establece el fallo “Uriarte” citado en los considerandos, los llamados a subrogar, en “... el orden de nómina de los tribunales -número- para aquellas jurisdicciones territoriales en donde tenga asiento más de un tribunal con la misma competencia en razón de la materia y grado...”*

Finalmente, y como consecuencia de lo anterior, se declaró la inconstitucionalidad de la designación del Dr. Juan Manuel Culotta, como Juez Federal a cargo de la Secretaría Electoral en el Juzgado Criminal y Correccional N° 1 de La Plata. Se dispuso el cese en

el ejercicio de la subrogancia, una vez firme la sentencia, declarando la validez de los cumplidos por el Juez subrogante.

La declaración de validez de los actos cumplidos por un juez cuya designación se declara inconstitucional, sigue el criterio de la doctrina oportunamente sentada por la CSJN en los casos “Rosza” y “Uriarte”, y se fundamenta en válidos motivos de resguardar la seguridad jurídica, evitar el caos institucional y la paralización de la justicia que pudiera traer aparejada la decisión de invalidar tales actos.

V. Conclusiones

Como dijéramos párrafos más arriba, no resulta “casual”, si no más bien un hecho derivado de “causas” concretas, que en un lapso de poco menos de dos años se hayan ventilado ante un Juzgado Federal dos causas de similares características. Nos referimos a “Uriarte” y la presente.

Lo que sí resulta “casual”¹⁷, o más bien, producto de la probabilidad del sorteo de causas entre los dos juzgados de igual jurisdicción y competencia que existen en La Plata (el 2 y el 4), es que haya intervenido en ambos casos el mismo Juzgado, el N° 4.

El costado “causalista” de la situación, radica fundamentalmente en el hecho de que a casi tres años de haber quedado vacante un juzgado de vital importancia para la vida institucional de la provincia más importante de la República Argentina, como lo es el Juzgado con competencia electoral, dicha vacante no haya sido cubierta definitivamente. Segunda causa “eficiente” de esta situación, es el hecho que se han ensayado soluciones transitorias claramente violatorias de garantías y prescripciones constitucionales, tal como se desarrolla en el presente artículo. Tanto en la designación de un secretario federal, para subrogar el juzgado, hecho que motivó la demanda de “Uriarte”, como en la actual designación de un juez de otra jurisdicción, sin el debido fundamento ni legalidad. Todas las causales detalladas nos llevan al mismo actor, el Consejo de la Magistratura Nacional. Responsable de no tramitar el concurso para cubrir la vacante definitiva. Responsable de pretender paliar esta situación con medidas que se apartan de los predicamentos de la Constitución Nacional. Pareciera que no son suficientes los llamados de atención que viene haciendo la Corte Suprema en los precedentes citados.

Claramente esta situación ha trascendido los signos políticos de los gobiernos que circunstancialmente han tenido o tienen mayoría en el Consejo de la Magistratura, y toma ribetes institucionales.

No obstante, vemos hoy con ingrata sorpresa, que el Consejo insiste con este tipo de designaciones que atentan contra la independencia de la justicia y el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por “jueces naturales”. Y que la propia justicia las avala. Eso es lo que ha pasado cuando la Sala I de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, tomó la decisión de modificar el efecto del recurso de apelación contra la cautelar dictada en

¹⁷ Casual: que sucede por casualidad. Casualidad: combinación de circunstancias que no se pueden prever ni evitar. Ambos términos según el diccionario de la Real Academia Española, www.rae.es

primera instancia, decisión más que discutible conforme lo arriba indicado. Le dio paso al Poder Ejecutivo para nombrar un juez afín.

Un caso similar se ha dado en estos meses, el de otro juez, ex ministro del Poder Ejecutivo provincial, que ha sido trasladado por el Consejo de la Magistratura, de la justicia nacional a la justicia federal¹⁸, traslado que presenta similares vicios que los del caso que comentamos (falta de intervención del Poder Legislativo, diferente materia, diferente jurisdicción). Ambos jueces se encuentran cumpliendo funciones a pesar de las acciones incoadas para evitar el daño institucional.

Entonces, el Consejo de la Magistratura, el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo, son actores que propician la transgresión de la Constitución Nacional. Es hora que los operadores jurídicos, pero también la ciudadanía en general, discutamos estos temas. Siempre y cuando, realmente tengamos intenciones de mejorar la institucionalidad en nuestro país, y no sea como hasta ahora, un discurso vacío.

Pero no son buenas las generalizaciones, nos consta que tanto en el Consejo, como en el Poder Judicial y en la sociedad, hay voces que se alzan contra estas arbitrariedades. Una de ellas es la del Dr. Recondo, a quien le tocó intervenir en los casos citados, y en ambos casos decidió en favor de la institucionalidad. Rescatamos un párrafo de su sentencia en el caso que nos ocupa, dentro del apartado en el que reflexiona también sobre estas cuestiones:

Piero Calamandrei, expresó con simpleza una de las grandes angustias que aquejan al ejercicio de la magistratura: el desapego que produce la soledad de la primera instancia (“Elogio de los jueces escrito por un abogado”).

A los jueces que toman decisiones en asuntos delicados como éste, sin reparar en otras cuestiones que no sean la aplicación de los más elevados principios constitucionales, y la defensa de la institucionalidad, les decimos que no están solos. Hay miles de voces, expresadas a través de organizaciones de la sociedad civil, como la actora en autos; operadores jurídicos; o particulares, que van el mismo sentido.

Vaya entonces el pedido a los jueces, de todas las instancias, que no se queden solos, que acompañen con su leal saber y entender, los planteos que buscan mejorar el funcionamiento de nuestras instituciones.

¹⁸ Véase Resolución N° 129/17 del Consejo de la Magistratura Nacional.