

Corte Suprema de Justicia de la Nación



Buenos Aires, *seis de marzo de 2014.*

Vistos los autos: "Monner Sans, Ricardo c/ EN - Secretaría General Presidencia y otros s/ amparo ley 16.986".

Considerando:

1°) Que la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (fs. 192/193), al confirmar la sentencia de primera instancia (fs. 121/131), rechazó la demanda enderezada a obtener -por vía de amparo- la declaración de inconstitucionalidad de la ley 26.080, en cuanto modifica la composición y el funcionamiento del Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación que había establecido la ley 24.937, Texto Ordenado por decreto 816/99. Contra dicho pronunciamiento los vencidos interpusieron el recurso extraordinario de fs. 196/198, que fue contestado por la demandada a fs. 201/219 y concedido por el tribunal a quo a fs. 221.

2°) Que para así decidir, el tribunal a quo consideró, por un lado, que el doctor Ricardo Monner Sans carecía de legitimación procesal en las calidades de ciudadano, abogado y "usuario del servicio de justicia" que había invocado para promover la pretensión (fs. 2/7, 42/46), por cuanto no demostraba su condición de afectado de manera personal ni había invocado /representación de sector alguno en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional. En cambio, sostuvo que el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal -que intervino en el proceso con arreglo a la modalidad contemplada en el art. 90 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación e hizo suyos los

agravios que el demandante originario había expresado contra el pronunciamiento de la anterior instancia- se hallaba habilitado para promover ante la alzada el examen de la cuestión constitucional introducida en la causa.

Desde esa premisa, la cámara resolvió la cuestión de fondo por remisión a los desarrollos argumentativos y a la conclusión correspondientes a un precedente propio, dictado en la causa "AABA c/ EN-Ley 26.080 s/ amparo ley 16.986", que estimó sustancialmente análogo al sub lite y que se halla a consideración de esta Corte junto con la presente (causa A.1343.XLII).

Del examen de la sentencia dictada en dichas actuaciones, surge que el tribunal a quo, después de señalar que los agravios de la allí actora carecían de una crítica concreta y circunstanciada de la sentencia de primer grado en lo que a la cuestión constitucional concierne, afirmó que cuando el art. 114 de la Ley Fundamental regula la composición del Consejo de la Magistratura no consagra la igualdad de las representaciones -de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces y de los abogados de la matrícula federal- que postula la demandante, pues aquella cláusula expresamente dispone que la ley reglamentaria encomendada al Congreso de la Nación debe procurar que en la integración del cuerpo exista un equilibrio entre aquellas representaciones. La alzada agregó que este mandato dado al legislador no debe ser entendido como equivalencia numérica entre los diversos sectores, de manera que era objetable la postura de la recurrente en cuanto proclamaba la existencia de una desproporción notoria entre la reducción del número de integrantes del cuerpo dispuesta por la ley 26.080 y la cantidad de

Corte Suprema de Justicia de la Nación

representantes reconocida a los abogados. Aseveró, además, que el acierto o el desacierto del resultado, en términos de conveniencia o satisfacción de expectativas, no viciaba el proceso de formación de la ley, ya que la circunstancia de que las mayorías de las cámaras que la sancionaron pertenezcan a un partido u otro no conduce a la inconstitucionalidad del nuevo ordenamiento, toda vez que se trata de un producto de la interacción de fuerzas libremente elegidas, característica de la democracia representativa en que la periodicidad de las elecciones garantiza la alternancia de los representantes. Con particular referencia al planteo fundado en la necesidad de evitar que el sector político prevalezca sobre los demás estamentos, la cámara señaló que no incumbe al Poder Judicial evaluar el acierto o el error, el mérito o la conveniencia, de la solución adoptada por el legislador. Expresó, en cambio, que corresponde al Congreso de la Nación la competencia para reglamentar lo atinente al Consejo de la Magistratura y las valoraciones que en ejercicio de ese Poder Legislativo haga sobre el número de consejeros y de la composición del cuerpo, tanto en su pleno como en sus comisiones, pertenecen a la exclusiva zona de reserva de dicho Poder, incumbiéndole solo a los jueces efectuar el control de constitucionalidad con arreglo a la noción de equilibrio consagrada en la Constitución, que al no ser sinónimo de igualdad debe interpretarse como proporción, exigencia que la ley 26.080 ha respetado en cuanto a la representación de los abogados.

3º) Que como fundadamente señala el señor Procurador General en el acápite III de su dictamen, el doctor Ricardo Monner Sans no refuta los consistentes argumentos de la alzada

para rechazar la reclamación, que hicieron pie en la ausencia de legitimación en cabeza de dicho letrado para promover ante este Poder Judicial el control de constitucionalidad del texto normativo que intenta privar de validez. Ello es así, pues en todo el escrito recursivo de fs. 196/198 no se puede advertir una sola crítica o cuestionamiento contra la decisión de la cámara en torno a la falta de legitimación del abogado demandante, ni ninguna idea que siquiera intente refutar esos argumentos.

Por lo demás, el incumplimiento del recaudo de fundamentación se acentúa y sella la suerte del recurso cuando, como en el caso, lo resuelto por la cámara se adecua a clásica doctrina de esta Corte establecida en reiterados y concordantes precedentes, que cancelan todo debate sobre el punto (Fallos: 306:1125; 307:2384; 322:528; 324:2048; 333:1023). En efecto, con arreglo a lo sostenido en tales pronunciamientos, el de ciudadano es un concepto de notable generalidad y su comprobación, en la mayoría de los casos, no basta para demostrar la existencia de un interés "especial", "directo" o "inmediato", "concreto" o "sustancial", criterio que resulta extensible a la alegada condición de abogado y de usuario del sistema de justicia.

Asimismo, cabe recordar que el demandante no puede fundar su legitimación para accionar en el interés general en que se cumplan la Constitución y las leyes, pues con arreglo a lo exigido por el art. 116 de la Constitución Nacional y por el art. 2° de la ley 27 no hay lugar en el orden federal para acciones populares que únicamente promuevan declaraciones abstractas y generales de inconstitucionalidad (Fallos: 321:1352;

Corte Suprema de Justicia de la Nación



326:1007; 328:2429; "Administración de Parques Nacionales c/ Neuquén, Provincia del", Fallos: 333:487).

4°) Que, en cambio, el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal se encuentra legitimado para reclamar el control judicial de constitucionalidad que constituye el singular objeto de este proceso contencioso. Ello es así, pues la peticionaria es una entidad destinada a cumplir fines públicos que originariamente pertenecen al Estado y, entre sus funciones atribuidas legalmente, se encuentran las de gobierno de la matrícula y de control sobre el ejercicio profesional de quienes por expreso mandato constitucional necesariamente integran —por ser abogados de la matrícula federal— uno de los estamentos representados en el Consejo de la Magistratura de la Nación (Fallos: 308:987; art. 114 de la Constitución Nacional; ley 24.937, art. 2°, inc. 2°, Texto Ordenado por decreto 816/99; Reglamento para la Elección de los Representantes de Abogados que integran el Consejo de la Magistratura, ordenado por resolución 317/2006).

Esta Corte, por lo demás, ha reconocido legitimación suficiente al Colegio Público de Abogados de la Capital Federal para impugnar la validez constitucional de una norma cuando la reclamación se promueve en defensa de un derecho propio (Fallos: 331:2406), condición que nítidamente concurre en el caso en que el nuevo ordenamiento reglamentario es impugnado por desconocer la representación que la Constitución Nacional asegura en el Consejo de la Magistratura a los profesionales abogados que, ne-

cesariamente, deben contar con matriculación bajo el gobierno de la entidad demandante.

5°) Que en el pronunciamiento dictado el pasado 18 de junio en la causa R.369.XLIX "Rizzo, Jorge Gabriel (apoderado Lista 3 Gente de Derecho) s/ acción de amparo c/ Poder Ejecutivo Nacional, ley 26.855, medida cautelar (expte. n° 3034/13)", esta Corte tuvo oportunidad de llevar a cabo un examen exhaustivo sobre la interpretación que corresponde asignar al art. 114 de la Constitución Nacional cuando, entre otros puntos, esa cláusula exige que el Consejo de la Magistratura cuente con una integración que procure el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias, de los abogados, y con otras personas del ámbito académico y científico.

En dicho pronunciamiento, en el voto mayoritario —de los jueces Lorenzetti, Fayt y Maqueda, y de la jueza Highton de Nolasco— se afirmó (considerandos 18, último párrafo, y 25) que "...A su vez, en el precepto no se dispone que esta composición deba ser igualitaria sino que se exige que mantenga un equilibrio, término al que corresponde dar el significado que usualmente se le atribuye de 'contrapeso, contrarresto, armonía entre cosas diversas' [...]Que la concepción de los constituyentes que aprobaron el texto sancionado fue mantener en el Consejo un equilibrio entre sectores de distinto origen sin que exista predominio de unos sobre otros. Es decir que ningún sector cuente con una cantidad de representantes que le permita ejercer una acción hegemónica respecto del conjunto o controlar por sí mismo el cuerpo". Esta comprensión fue profundizada ulteriormente en

Corte Suprema de Justicia de la Nación

dicho voto (considerando 28, 2° párrafo), al sostener que la norma prevé "una integración equilibrada respecto al poder que ostentan, por un lado, el sector político y, por el otro el estamento técnico. Esto es, que los representantes de los órganos políticos resultantes de la elección popular no puedan ejercer acciones hegemónicas o predominar por sobre los representantes de los jueces, de los abogados y de los académicos o científicos, ni viceversa...". En esa línea, concluye este voto mayoritario (considerando 30) afirmando que el art. 114 de la Constitución Nacional "...buscó asegurar una composición equilibrada entre los integrantes del Consejo, de modo tal que no tuvieran primacía los representantes provenientes del sistema de naturaleza exclusivamente político-partidario respecto de los representantes del Poder Judicial, del ámbito profesional y del académico".

Esta conclusión sobre la interpretación de la cláusula constitucional que contempla la composición del Consejo de la Magistratura fue compartida en el voto concurrente del juez Petracchi y de la jueza Argibay en la causa mencionada. En efecto, tras mencionar los diversos estamentos que según el art. 114 de la Constitución Nacional componen el consejo, allí se afirmó (considerando 7°) que esa cláusula "...establece que entre ellos debe existir un equilibrio, entendiéndose por tal la situación en que ninguno de ellos tenga por sí solo un predominio sobre los restantes", para concluir (considerando 9°) que "...la idea de los constituyentes fue, pues, que una representación no predomine sobre las otras, es decir que no ejerza una acción hegemónica del conjunto o que no controle por sí misma al cuerpo. Es éste el único modo de preservar el sistema organizado en el artículo

114 de la Constitución para evitar la fractura del balance que la Convención de 1994 juzgó apropiado para mantener el Poder Judicial a la distancia justa de los otros dos poderes que expresan más directamente la representación democrática".

6°) Que las transcripciones precedentes llevan a la conclusión de que la interpretación dada por esta Corte coincide con la sostenida por los tribunales de la causa, con respecto a los contornos que definen el equilibrio que debe procurar el Congreso de la Nación al regular la integración del Consejo de la Magistratura, según el mandato dado por los constituyentes de 1994.

Desde esta premisa, la tesis de la recurrente —que postula una hermenéutica que solo admite como reglamentación legislativa válida la que exige una participación igualitaria de todos los estamentos— es constitucionalmente objetable; y esta comprensión equivocada ha llevado a que el demandante no haya realizado demostración alguna de que la composición del órgano establecida por la ley 26.080, en vigencia según lo decidido en el punto III de la sentencia dictada en "Rizzo", legitime una acción hegemónica o predominio de uno de los estamentos por sobre el otro, omisión argumentativa que deja sin ninguna clase de sostén el planteo constitucional ventilado en el sub lite.

7°) Que ello es así, pues frente a la carga argumentativa y justificatoria que pesa sobre el demandante de realizar una "demostración concluyente" del apartamiento constitucional (Fallos: 100:318), la asociación actora se limitó a afirmar lacónicamente que la alzada no precisó el concepto de notable

Corte Suprema de Justicia de la Nación

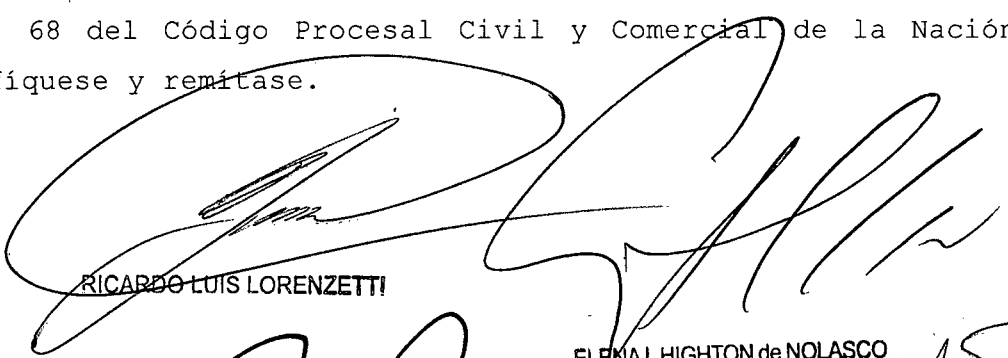
desproporción en la representación; y que dejó de pronunciarse acerca de que lo sostenido en la sentencia —con base en la zona de reserva del legislador— determina una preocupación inocultable sobre el futuro del Poder Judicial; asimismo, la demandante formula interrogantes acerca de si realmente corresponde considerar a la declaración de inconstitucionalidad como la última ratio del orden jurídico.

Estas postulaciones no son consistentes con la trascendencia institucional de la pretensión que se persigue de que este Poder Judicial ponga en ejercicio la atribución constitucional que ha considerado de mayor gravedad, según lo ha señalado con énfasis y reiteración. En este sentido corresponde poner de relieve que el acierto o el error, el mérito o la conveniencia de las soluciones legislativas no son puntos sobre los que el Poder Judicial deba pronunciarse (Fallos: 329:5567, dictamen de la Procuración General al que remitió la Corte), de allí que la pretensión de inconstitucionalidad de una ley no puede fundarse en apreciaciones de tal naturaleza. Por el contrario, la gravedad institucional de la petición requiere *sine qua non* que la relación de la norma con la cláusula constitucional, como lo subrayó esta Corte desde sus primeros precedentes en que realizó esta función jurisdiccional más eminente (caso "Avegno, José Leonardo" de Fallos: 14:425), sea "absolutamente incompatible" y que "haya entre ellas evidente oposición", para internarse en el campo de lo irrazonable, inicuo o arbitrario (Fallos: 318:1256).

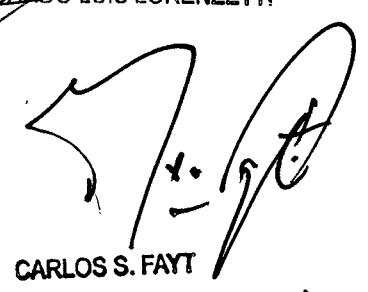
El debido respeto que se debe a los altos poderes que concurren a la formación de las leyes, como se enfatizó en el

precedente "Avegno", imponen que una declaración como la pretendida solo encuentre cauce ante una "discordancia substancial" de la norma tachada con los preceptos de la Constitución Nacional que sea "manifiesta", pues aun en los casos de duda entre la validez o la invalidez ha de estarse por la legalidad (Fallos: 318:1256).

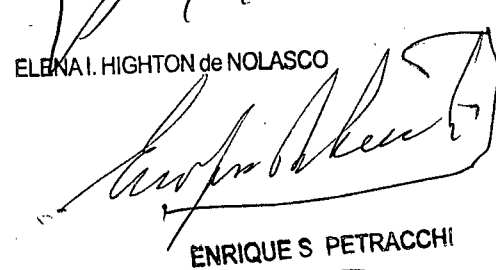
Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador General, se declara improcedente el recurso extraordinario. Con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y remítase.



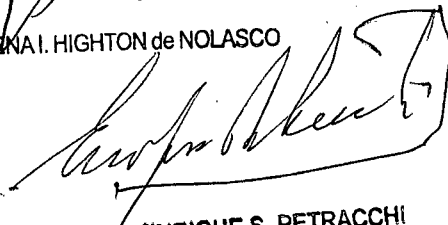
RICARDO LUIS LORENZETTI



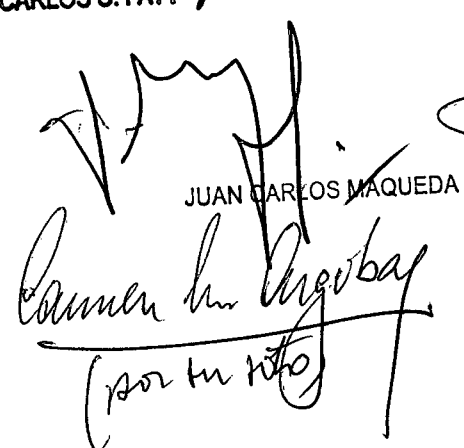
CARLOS S. FAYT



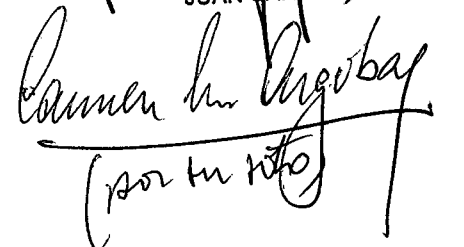
ELENA I. HIGHTON de NOLASCO



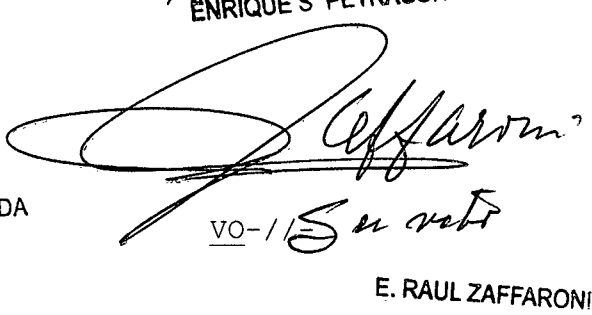
ENRIQUE S. PETRACCHI



JUAN CARLOS MAQUEDA



CARMEN M. ARGIBAY
(por su rito)



VO-115 en voto

E. RAUL ZAFFARONI

Corte Suprema de Justicia de la Nación

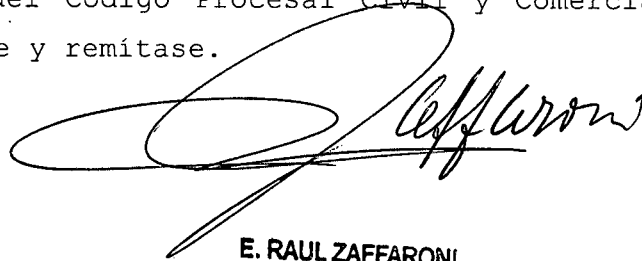
-//--TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON E. RAÚL ZAFFARONI

Considerando:

Que el infrascripto concuerda con la relación de antecedentes y el examen de la cuestión efectuados en los considerandos 1° a 4° del voto de la mayoría.

Que los planteos del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal encuentran suficiente tratamiento y respuesta en las consideraciones efectuadas en el voto disidente del pronunciamiento dictado el pasado 18 de junio en la causa R.369.XLIX "Rizzo, Jorge Gabriel (apoderado Lista 3 Gente de Derecho) s/ acción de amparo c/ Poder Ejecutivo Nacional, ley 26.855, medida cautelar (expte. n° 3034/13)", a las que cabe remitir por razones de brevedad.

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador General, se declara improcedente el recurso extraordinario. Con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y remítase.



E. RAUL ZAFFARONI

VO-//-

Corte Suprema de Justicia de la Nación



-//-TO DE LA SEÑORA MINISTRA DOCTORA DOÑA CARMEN M. ARGIBAY

Considerando:

Por razones de brevedad se da por reproducido los considerandos 1° a 5° de la sentencia de Corte.

6°) Para expresarlo en otros términos, en el precitado caso "Rizzo" se dejó establecido el estándar bajo el cual corresponde examinar si el Congreso ha cumplido con el deber de procurar el "equilibrio", que de manera expresa el artículo 114 de la Constitución pone a su cargo. Tanto la sentencia de la Corte, cuanto el voto concurrente de los jueces Petracchi y Argibay se apoyan en un criterio de "no, predominio". Esta pauta exige que ninguna de las representaciones mencionadas en el artículo 114 de la Constitución debe contar con la posibilidad de tomar, por sí sola -esto es, sin contar con la concurrencia al menos parcial de alguna otra-, las decisiones centrales para el funcionamiento del Poder Judicial de la Nación (considerandos 25, 28, 29 y 30 de la sentencia de la Corte y voto concurrente de los jueces Petracchi y Argibay, considerandos 7°, 8°, 9°, 11 y 12).

7°) Por lo tanto, una ley que otorgue a cualquiera de los sectores representados en el Consejo de la Magistratura "predominio", en el sentido indicado en "Rizzo", no habrá cumplido con la exigencia constitucional de procurar el "equilibrio" entre ellos. En consecuencia, corresponde a quien impugne la ley organizativa del Consejo de la Magistratura demostrar que, en lugar de preservar el equilibrio entre las representa-

ciones, dicha ley confiere a una de ellas la posibilidad de tomar decisiones por sí sola y en nombre de todo el cuerpo. En el caso "Rizzo", como se ha visto, esta Corte entendió que tal demostración se encontraba plenamente cumplida y decidió, así, que no se podía poner en práctica la ley 26.855 sin violar la Constitución.

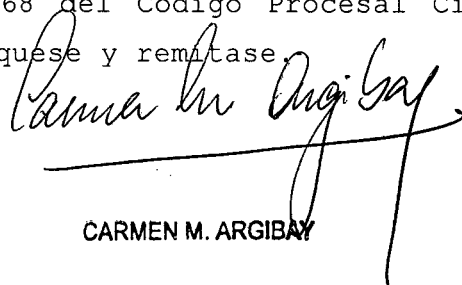
8°) Sin embargo, la demostración de que la ley otorga predominio a un sector, cuando tal circunstancia no es claramente manifiesta como lo era en "Rizzo", exige no solo mostrar la diferencia numérica de los componentes de cada representación, sino también tomar en cuenta el peso que dicho número puede tener en la toma de decisiones, es decir, en la conformación de las mayorías necesarias.

Las argumentaciones de la parte actora no son persuasivas en este punto, pues no generan la convicción de que la ley 26.080 ha transgredido la prohibición de acordar a uno de los sectores representados en el Consejo de la Magistratura la posibilidad de ejercer por sí solo las atribuciones de todo el cuerpo. En particular, han subestimado el hecho de que la representación política, según la ley 26.080, está fragmentada en representantes de la mayoría y de la primera minoría en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores. Esta circunstancia y el hecho de que ciertas decisiones exigen una mayoría calificada, determina la necesidad de que las mayorías deban ser siempre el resultado de coaliciones cruzadas entre sectores de las diversas representaciones.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

9º) Es inocultable, por cierto, que la ley 26.080 incrementa la exposición del Consejo de la Magistratura al riesgo de funcionamiento anticonstitucional al acortar la distancia que debe recorrer el sector político para alcanzar una mayoría consolidada, mediante, por ejemplo, un acuerdo entre los representantes de mayoría y minoría que desdibuje su independencia de actuación parlamentaria. Sin embargo, se trata ésta de una situación hipotética que no demuestra la inconstitucionalidad manifiesta de la ley, materia propia de una acción declarativa como la presente. En su texto, la ley no traspone el límite establecido por esta Corte en el precedente "Rizzo"; pues, al debilitar a la mayoritaria representación política, impide afirmar que le adjudica a esa parcialidad el poder de tomar las decisiones del Consejo de manera hegemónica respecto de las otras representaciones principales mencionadas en el artículo 114 de la Constitución.

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador General, se declara improcedente el recurso extraordinario. Con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).
Notifíquese y remítase.



CARMEN M. ARGIBAY

Recurso extraordinario interpuesto por el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, representado por el Dr. Jorge Gabriel Rizzo; y por el Dr. Ricardo Monner Sans, por derecho propio.

Traslado contestado por el Estado Nacional, representado por el Dr. Horacio P. Diez, en su calidad de Subdirector a cargo de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con el patrocinio letrado de los Dres. Osvaldo César Guglielmino, en su calidad de Procurador del Tesoro de la Nación, y Carlos Do Pico Mai.

Tribunal de origen: Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III.

Tribunal que intervino con anterioridad: Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal n° 8.