Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, veintiuno de abril de 2015

Vistos los autos: "Aparicio, Ana Beatriz y otros c/ EN -CSJN- Consejo de la Magistratura - art. 110 s/ empleo público".

Considerando:

1°) Que en los autos en examen varios magistrados de la Nación iniciaron una demanda ordinaria con el objeto de que se condene al Estado Nacional a pagarles las diferencias mensuales no abonadas entre las remuneraciones percibidas y las que estiman que deberían haber percibido de haberse cumplido en forma cabal con lo previsto en el artículo 110 de la Constitución Nacional, para lo cual consideran pertinente actualizar su remuneración desde octubre de 1991 mediante los índices de precios al consumidor —nivel general— publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

2°) Que los ministros de esta Corte se excusaron de intervenir en atención a la naturaleza de la materia en debate (confr. fs. 534/536). Por razones de economía procesal y atento a que se debatían cuestiones sustancialmente análogas, el trámite de la causa quedó subordinado, en lo relativo a la integración del Tribunal que debería conocer sobre la cuestión, a las incidencias suscitadas en el expediente CSJ 7/2007 (43-A)/CS1 "Álvarez, Gladys Stella y otros c/ EN -CSJN- Consejo de la Magistratura - art. 110 Constitución s/ empleo público", de fecha 10 y 11 de abril de 2007.

3°) Que, en la citada causa "Álvarez" tanto los ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación como los

presidentes de las cámaras federales del país, convocados a tales efectos, se excusaron de intervenir.

Tampoco resultó posible completar el Tribunal según el procedimiento establecido en el artículo 22, segundo párrafo, del decreto-ley 1285/58 -ratificado por la ley 14.467 y sus modificatorias-, esto es, mediante el sorteo de abogados conjueces, por haber caducado el término de duración de los que fueron designados por medio del decreto 2464/02. En razón de ello, el 13 de diciembre de 2007 se solicitó al Poder Ejecutivo Nacional que arbitrara los medios necesarios para la conformación de una nueva la lista de abogados conjueces.

Desde esa oportunidad y por un lapso de casi cinco años ese requerimiento fue reiterado, sin obtener respuesta favorable de las autoridades competentes.

4°) Que, finalmente, el 21 de mayo de 2014 el Senado de la Nación aprobó la lista de conjueces para la Corte Suprema remitida por el Poder Ejecutivo Nacional al Senado de la Nación, en los términos del artículo 22 del decreto-ley 1285/58 -texto según ley 14.467 y sus modificatorias-.

A fs. 577/579, la parte actora se presentó en esta causa y denunció que esa lista no fue aprobada por la mayoría de dos tercios de los miembros presentes y que, en tales condiciones, no se respetó el procedimiento constitucional vigente para la selección de magistrados del Tribunal, que resulta también exigible para el caso de los jueces sustitutos.

Posteriormente, por decreto 856/14, se designó a los abogados incluidos en la aludida lista como conjueces de la Corte Suprema.

5°) Que, a fs. 580 se corrió traslado de la presentación de los actores al Estado Nacional (representado en autos por letrados del Ministerio de Justicia), el que no fue contestado.

A fs. 586/587 obra el dictamen del Procurador General de la Nación subrogante.

6°) Que, en función de lo reseñado en los acápites precedentes, se impone en primer término decidir a quién corresponde resolver este último planteo que pone en tela de juicio la legitimidad de la designación de los conjueces designados por el Poder Ejecutivo.

7°) Que, en este contexto, es necesario recordar que la Corte ha sostenido que la imposibilidad de resolver la integración de un tribunal por la insuficiencia de las normas que prevén el reemplazo de los jueces nacionales alcanzados por causales de excusación, no debe prevalecer sobre la necesidad de superar la situación de privación de justicia que de otro modo se produciría. Un marco procesal impreciso, se dijo, no puede suprimir la garantía constitucional de la defensa en juicio de la persona y de los derechos que -en cuanto aquí se trata- consiste en obtener una decisión judicial acerca de las cuestiones controvertidas. Por ello, con apoyo constitucional, procede encontrar una solución que atienda a esta exigencia y -en la medida de lo posible-, considere los valores que procuran preservar-

se mediante las normas que rigen la excusación de los magistrados (Fallos: 318:1765, 2125).

8°) Que, por otra parte, en numerosos precedentes esta Corte ha preservado la facultad prevista en el art. 24, inciso 7° última parte del decreto-ley 1285/58 -ratificado por la ley 14.467 y sus modificatorias-, para remediar situaciones en las cuales las sucesivas declinatorias de competencia de los magistrados dejan a los justiciables sin tribunal ante el cual recurrir (Fallos: 154:31; 178:304 y 333; 188:71 y 82; 201:483; 204:653; 250:690; 253:25; 271:219; 314:697).

Así, ha dicho que la privación de justicia puede deberse no solo a esos supuestos sino a situaciones de conflicto que equivalgan en esencia a cuestiones de competencia (Fallos: 246:87; 314:697).

9°) Que las circunstancias a las que se ha hecho referencia, sumadas al prolongado lapso transcurrido desde que los autos fueron recibidos en esta instancia y a la dilatada inactividad demostrada por el Poder Ejecutivo Nacional frente al requerimiento que oportunamente le fuera cursado, hace necesario que sean los miembros de esta Corte quienes, a los fines de evitar que se configure una efectiva situación de privación de justicia, asuman el conocimiento del cuestionamiento incoado por la parte actora respecto de la designación de los conjueces; máxime cuando, en el caso, no ha existido objeción alguna de las partes respecto de esta eventual intervención.

10) Que, en tal sentido, ha de partirse de la base de que el instituto de la excusación es un mecanismo de excepción,

de interpretación restrictiva, con supuestos taxativamente establecidos para casos extraordinarios (arts. 17 y 30 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación), teniendo en cuenta que su aplicación provoca el desplazamiento de la legal y normal competencia de los jueces y la consecuente alteración del principio constitucional del juez natural (Fallos: 319:758); y que la necesidad de evitar la privación de justicia pone límites al deber de apartamiento que establecen las leyes para tutela de la imparcialidad de los magistrados (Fallos: 318:2125).

11) Que, por otra parte, cabe recordar que esta Corte ha rechazado excusaciones motivadas en manifestaciones de las partes que generaban sospechas de parcialidad, sosteniendo que la integridad de espíritu de los magistrados, la elevada conciencia de su misión y el sentido de la responsabilidad que es dable exigirles, pueden colocarlos por encima de cualquier sospecha de parcialidad y, en defensa del deber de cumplir con la función encomendada, conducirlos a no aceptar las sospechas de alegada, no probada y desestimada parcialidad (Fallos: 319:758). Con más razón ese criterio debe servir de directriz para el presente caso en el que las excusaciones no se fundaron en sospechas de parcialidad invocadas por las partes.

Por estas razones, corresponde asumir el conocimiento para decidir el planteo deducido a fs. 577/579.

12) Que ingresando al examen de dicha presentación, corresponde señalar que la circunstancia de que no se hubiese cuestionado el decreto 856/14, cuando sí se ha controvertido la plataforma sobre la cual fue dictado (esto es, el acuerdo del

Senado), no constituye un obstáculo insalvable para ingresar al estudio de la cuestión planteada.

En efecto, en Fallos: 156:283, el Tribunal ha afirmado que cuenta con facultades para avocarse al examen de las actuaciones, y aun proceder de oficio, cuando ellas se dicen o aparecen realizadas con transgresión de principios fundamentales inherentes a la mejor y más correcta administración de justicia, velando por su eficacia en el cumplimiento de los altos deberes que al respecto le conciernen. Un quebrantamiento de esa gravedad verificó la Corte en ese precedente, al estar afectada "la constitución legal misma de los tribunales federales, indispensable para fallar las causas" (confr. CSJ 204/2013 (49-D)/CS1 PVA "De Martino, Antonio Conrado s/ su presentación", fallada el 14 de agosto de 2013).

13) Que, ello aclarado, cabe dilucidar si el proceso que concluyó con el dictado del decreto 856/2014, de designación de conjueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se adecuó a las reglas y recaudos establecidos en la Constitución Nacional, sin que este examen involucre mérito alguno acerca de la calidad profesional o personal de los abogados designados, cuestión completamente ajena a la jurisdicción que le corresponde ejercer al Tribunal en autos.

14) Que, a tales efectos, corresponde recordar que en el artículo 99, inciso 4°, primer párrafo de la Constitución Nacional se establece que el Poder Ejecutivo Nacional nombra a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación con

acuerdo del Senado por dos tercios de sus miembros presentes, en sesión pública convocada a tal efecto.

Por su parte, en el artículo 22 del decreto-ley 1285/58 -ratificado por la ley 14.467 y sus modificatorias- se establece que "*…en los casos de recusación, excusación, vacancia o licencia de alguno de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, este tribunal se integrará, hasta el número legal para fallar, mediante sorteo entre los presidentes de las cámaras nacionales de apelación en lo federal de la Capital Federal y los de las cámaras federales con asiento en las provincias.*

Si el tribunal no pudiera integrarse mediante el procedimiento previsto en el párrafo anterior, se practicará un sorteo entre una lista de conjueces, hasta completar el número legal para fallar. Los conjueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en número de diez (10), serán designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado.

La designación deberá recaer en personas que reúnan las condiciones establecidas en el artículo 4° de esta ley y tendrá una duración de tres años. Esa duración se extenderá al solo efecto de resolver las causas en que el conjuez hubiere sido sorteado, hasta tanto se dicte el pronunciamiento…".

15) Que el sistema de designación de los magistrados integrantes del Poder Judicial de la Nación establecido en la Constitución Nacional, en tanto exige la participación del Poder Ejecutivo Nacional y del Poder Legislativo, encierra la búsqueda de un imprescindible equilibrio político pues, tal como lo ha

enfatizado muy calificada doctrina, el acuerdo del Senado constituye "un excelente freno sobre el posible favoritismo presidencial…", pero también entraña el propósito de obtener las designaciones mejor logradas: "el Senado -enseña Estrada- presta o no su acuerdo, según reconozca en la persona propuesta las cualidades y méritos requeridos para el fiel desempeño de las difíciles cuestiones que está llamado a resolver" (Fallos: 330:2361 y sus citas).

Más todavía, resulta indudable que la participación del Senado ha sido enfáticamente reclamada por nuestros constituyentes, ni bien se atiende al informe de la Comisión Examinadora de la Constitución Federal que, al fundar la propuesta de reforma al texto sancionado en 1853, expresó: "todas las Constituciones, y muy especialmente las federales, han buscado un correctivo a la facultad peligrosa y corruptora depositada en manos de un solo hombre, de distribuir empleos honoríficos y lucrativos de un orden elevado. De aquí la necesidad de sujetar a un acuerdo previo el nombramiento de los ministros, diplomáticos, los obispos, los altos empleos de la milicia, y jueces superiores, sometiendo al Senado la facultad de prestar ese acuerdo...". De ahí que se propusiera, y con éxito, la reforma del art. 83 inc. 23, del texto de 1853, lo cual daría lugar en 1860 al art. 86, inc. 22, que desde entonces nos rige -hoy 99, inc. 19- (Fallos: 330:2361 y sus citas).

16) Que este Tribunal ha tenido oportunidad de señalar que, con la reforma de 1994, el constituyente decidió incorporar al procedimiento de selección y nombramiento de magistrados inferiores la participación del Consejo de la Magistratura

-en su condición de órgano con competencias especiales dentro de la estructura orgánica del Poder Judicial de la Nación- con el fin de atenuar la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en la propuesta de magistrados federales (Fallos: 330:2361) y amortiguar la gravitación político-partidaria en ese proceso (CSJ 369/2013 (49-R)/CS1 "Rizzo, Jorge Gabriel (apoderado Lista 3 Gente de Derecho) s/ acción de amparo c/ Poder Ejecutivo Nacional, ley 26.855, medida cautelar (expte. n° 3034/2013)", del 18 de junio de 2013).

En lo que se refiere a la designación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el constituyente entendió que, a los efectos de limitar la referida discrecionalidad, consolidar la independencia del Poder Judicial de la Nación y reforzar el equilibrio político que debe primar en la integración del cuerpo, resultaba necesario dar aun más vigor al rol del Senado de la Nación en el procedimiento y, en consecuencia, estableció que el acuerdo que dicho cuerpo confiere al candidato propuesto debe contar con el voto de una mayoría calificada, adoptada en sesión pública convocada al efecto.

17) Que el nombramiento de los jueces de la Nación con arreglo al sistema constitucionalmente establecido se erige en uno de los pilares esenciales del sistema de división de poderes sobre el que se asienta la República. En este sentido, no cabe sino concluir que los procedimientos constitucionales que regulan la integración de los tribunales han sido inspirados en móviles superiores de elevada política institucional, con el objeto de impedir el predominio de intereses subalternos sobre el interés supremo de la justicia y de la ley. Las disposiciones

pertinentes se sustentan, pues, en la necesidad de afirmar la independencia e imparcialidad de los jueces en beneficio exclusivo de los justiciables.

18) Que, en este orden de ideas, es preciso recordar que distintos pactos internacionales de derechos humanos, de rango constitucional conforme lo prevé el art. 75, inc. 22, segundo párrafo de la Ley Fundamental, establecen el derecho de toda persona a ser oída por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial (art. 26 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948; art. 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; art. 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica" de 1969; art. 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos).

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya jurisprudencia debe servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales de orden internacional (Fallos: 321:3555; 328:1491), señaló que 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 que se decide sobre los derechos de la persona.

En este sentido, destacó que los jueces, a diferencia de los demás funcionarios públicos, cuentan con garantías reforzadas debido a la independencia necesaria del Poder Judicial, que resulta esencial para el ejercicio de la función judicial.

Ello es así pues uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia de los jueces. Dicho ejercicio autónomo debe ser garantizado por el Estado tanto en su faceta institucional, esto es, en relación con el Poder Judicial como sistema, así como también en conexión con su vertiente individual, es decir, con relación a la persona del juez específico.

El objetivo de la protección 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 o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación. Adicionalmente, 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 (Cfr. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 2 de julio de 2004; *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 22 de noviembre de 2005; *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 31 de enero de 2001; *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 5 de agosto de 2008 y *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia del 30 de junio de 2009).

19) Que, en atención a lo hasta aquí expresado, a las claras previsiones contenidas en el art. 99, inc. 4° de la Constitución Nacional, y teniendo en cuenta los principios republicanos que las motivaron y fueron expresamente receptados por los constituyentes de 1853/60 y de 1994, no se advierte cuáles serían las razones por las que no deberían observarse todos los recaudos contemplados en el texto constitucional para la designación de los abogados que no integran el órgano judicial y que, en carácter de conjueces, son convocados exclusivamente para formar parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en caso de recusación o excusación de alguno de sus miembros.

20) Que, en tal sentido, el hecho de que la intervención de estos conjueces resulte excepcional y se circunscriba exclusivamente a la causa que se somete a su consideración, no obsta al principio que antecede, ello pues -en el caso concreto en que intervienen-, pasan a integrar la máxima instancia jurisdiccional del país en paridad de condiciones con los jueces titulares del Tribunal ya que, en definitiva, ejercen la misma función que éstos, que no es otra que la de administrar justicia como cabeza del Poder Judicial, mas de modo circunscripto al asunto cuyo conocimiento les fuera asignado.

21) Que en la medida en que las previsiones del referido artículo 99, inciso 4° se relacionan -en última instancia- con la garantía del juez natural, toda persona cuya causa deba ser decidida por abogados que no integran el órgano judicial, tiene derecho a que quienes conozcan sobre su litigio hayan sido designados de conformidad con los mecanismos que el constituyente adoptó en garantía de la independencia e imparcialidad del

órgano judicial. Y, no es ocioso reiterarlo, en el caso de aquellos letrados propuestos exclusivamente para integrar la máxima instancia del país, ese procedimiento exige el acuerdo de los dos tercios de los miembros presentes del Senado.

En definitiva, y como señalara la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la provisionalidad no debe significar alteración al régimen de garantías para el buen desempeño del juzgador y la salvaguarda de los propios justiciables, que tienen el derecho a que los jueces que resuelvan sus controversias sean y aparenten ser independientes. En consecuencia, el Estado está obligado a garantizar un procedimiento adecuado de nombramiento para los jueces provisorios (confr. argumentos Casos "Apitz Barbera" y "Reverón Trujillo", cit.).

22) Que, por lo demás, la conducta seguida en el caso por el Honorable Senado de la Nación y el Poder Ejecutivo Nacional no encuentra respaldo alguno en la letra del artículo 22 del decreto-ley 1285/58, en cuanto no hace alusión expresa a la mayoría exigida para la designación de los conjueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En efecto, esa ausencia en la norma citada no puede jamás justificar una interpretación que signifique subvertir los límites impuestos por la Constitución Nacional para el nombramiento de quienes integran el máximo tribunal jurisdiccional del país.

Admitir lo contrario significaría tanto como reconocer que todos los recaudos adoptados por el Constituyente para asegurar uno de los cimientos en que se apoya nuestra organiza-

ción constitucional, el principio de independencia del Poder Judicial de la Nación, pudieran ser burlados a partir de una hermenéutica manifiestamente inadecuada de una norma legal.

23) Que, en sentido corroborante, no puede dejar de señalarse que el propio Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación no efectúa distinciones entre ambas situaciones, en la medida que en que regula conjuntamente, en un mismo y único apartado y en igual forma, el procedimiento de audiencia pública para la designación de los jueces y los conjueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (art. 123 bis y ss, http://www.senado.gov.ar/reglamento).

24) Que, por último, cabe destacar que la situación de los abogados conjueces no guarda analogía con la de los presidentes de las cámaras federales que, de acuerdo a las disposiciones del artículo 22 del decreto ley 1285/58 -texto según ley 14.467 y sus modificatorias-, pueden ser convocados para integrar la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Ello es así pues estos magistrados, a diferencia de los abogados que integran la lista de conjueces, cuentan al momento de asumir su 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. art. 99, inc. 4°, segundo párrafo), y el legislador les asignó esa función atendiendo a esa condición preexistente.

25) Que en razón de lo expuesto, y en atención a lo que resulta del acta de votación N° 2 del 21 de mayo de 2014

-orden del día N° 61 del Senado de la Nación-, corresponde declarar la nulidad de la designación de conjueces efectuada por el Poder Ejecutivo Nacional oficializada en el decreto 856/14, en tanto el referido acuerdo no contó con el voto de los dos tercios de los miembros presentes del Senado de la Nación, como exige el artículo 99, inc. 4°, primer párrafo de la Constitución Nacional.

Por ello, oído el señor Procurador General subrogante, se admite el planteo y se declara la nulidad del decreto 856/14. Comuníquese el pronunciamiento al Honorable Senado de la Nación y al Poder Ejecutivo Nacional. Notifíquese a las partes y, una vez firme, vuelvan los autos para proveer la integración del Tribunal.

RICARDO LUIS LORENZETTI

ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

CARLOS S. FAYT

JUAN CARLOS MAQUEDA