



Ministerio Público Fiscal
Fiscalía Federal de Necochea

JUAN MANUEL PORTELA
FISCAL FEDERAL
SUBR.

Expte. Nº 16.405: "COLEGIO DE ABOGADOS DE NECOCHEA c/ PEN/ s/ ACCION DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD" – Juzgado Federal de Necochea.

SOLICITA SE DECLARE INCOMPETENTE.

Señor Juez:

Juan Manuel PORTELA, Fiscal Federal a cargo de la Fiscalía Federal de la ciudad de Necochea, en los autos de la referencia, ante V.S. me presento y respetuosamente digo:

I.

Se recepcionan los autos en esta Fiscalía a fin de emitir dictamen respecto de la competencia del juzgado federal para conocer en esta contienda y la correspondiente habilitación de la instancia judicial (v. fs. 171).

II.

La presente causa se inicia a raíz de la acción de inconstitucionalidad en los términos del art. 322 del C.P.C.C.N. incoada por la presidenta y dos consejeros del Colegio de Abogados de Necochea (en adelante C.A.N.), en defensa de los derechos de los asociados -legitimación del colegio- y en carácter de abogados inscriptos en la matrícula federal -legitimación propia-, contra el Estado Nacional -PEN-, a fin de que V.S. declare la inconstitucionalidad de los artículos 2, 4, 18 y 30 de la Ley 26.855, modificatoria de la Ley 24.937.

Y ello por cuanto, según su criterio los referidos preceptos legales trasgreden las reglas establecidas en el art. 114 de la Constitución Nacional (C.N.) para la composición y funcionamiento del Consejo de la Magistratura de la Nación.

Al respecto sostienen que "... se dispone la elección popular mediante sufragio universal de los consejeros abogados (a quienes se le requiere la postulación dentro de la lista partidaria de una agrupación política), lo cual destruye la representatividad estamental puesta en cabeza de los '...los abogados de la matrícula federal...' que ya no podrán elegir más a sus representantes dentro de su propio estamento. Como consecuencia de lo anterior, se violenta también la noción de equilibrio prevista en el art. 114 de la CN hasta el extremo de su total desconocimiento, al suprimirse el contrapeso de los estamentos no

políticos cuyos representantes ahora deberán oficializar sus candidaturas a través de partidos políticos y participar en elecciones generales donde serán elegidos por el pueblo por medio del sufragio universal. Es evidente entonces, que con la Ley de Reforma ha quedado en pie un solo estamento de los previstos por el constituyente, ahora hegemónico dentro del Consejo, que es el que deriva su legitimidad de "...la elección popular..."

Asimismo, solicitan se decrete en forma urgente una medida cautelar que ordene la suspensión de la constitución del nuevo Consejo de la Magistratura, como así también el llamado a elecciones para representantes del estamento de abogados en las elecciones primarias, abiertas, simultaneas y obligatorias (en adelante PASO) previstas para el 11/08/13, pidiendo para tal fin que también se declare la inconstitucionalidad de los artículos 4, 5, 6 inc.1, 10 y 13 inc. 3 de Ley 26.854.

Por su parte, en el caso de que no se considere inconstitucional el art. 4 de la Ley 26.854 (bilateralización de la medida cautelar), solicita la actora se disponga como medida interina la suspensión del llamado a elecciones para representantes del estamento de abogados en las elecciones PASO referidas precedentemente, y por ende, la constitución del nuevo Consejo de la Magistratura.

Finalmente, con relación a la Ley 26.853, de creación de Cámaras Federales de Casación, la actora solicita "...se declare la inconstitucionalidad del art. 7 de la Ley 26.853 por haberse aprobado por el Congreso sin la mayoría agravada exigida en el artículo 114 de la CN y violar la garantía del juez natural e imparcial que asegura el artículo 18 de la CN..."

Y ello, por ser esta la primera oportunidad procesal en que se suscita el "caso" y porque "...la Cámara Federal de Casación en lo Contencioso Administrativo Federal -que conocerá en este caso en su oportunidad- podría constituirse de un momento a otro, con la integración que disponga a su solo criterio el Poder Ejecutivo Nacional, contra el cual -paradójicamente- se litiga en este fuero..."

III.

Llegados a este punto, corresponde expedirme ahora respecto de la habilitación de la presente instancia judicial.

Teniendo en cuenta los requisitos de la acción meramente declarativa y lo dispuesto expresamente por la ley



Ministerio Público Fiscal
Fiscalía Federal de Necochea

JUAN MANUEL PORTELA
FISCAL FEDERAL
SUBR.

procesal (art. 322 del C.P.C.C.N.), es innecesario que me expida respecto de la habilitación de instancia, ya que el artículo en cuestión establece como recaudo para la admisibilidad de la misma que el actor "... no dispusiera de otro medio legal para ponerle término inmediatamente..." a la relación jurídica que cree lo perjudica.

En ese sentido, tiene dicho la doctrina que "... se trata de una acción o pretensión de sentencia meramente declarativa, a objeto de hacer cesar un estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance o modalidad de una relación jurídica, siempre que esta falta de certeza pudiere producir un perjuicio o lesión actual al actor y éste no dispusiera de otro medio legal para ponerle término inmediatamente, la que tramitará en definitiva por las normas del juicio ordinario o sumarísimo, según lo determine el juez como primera providencia..." (Jorge, L. KIELMANOVICH, "Código Procesal Civil y Comercial de la Nación Comentado y Anotado", LexisNexis, 2da. Edición, 2005, T.I, pág. 549).

Ahora bien, con respecto a la acción declarativa de inconstitucionalidad, si bien la misma no se encuentra regulada en el orden nacional "... su deducción a través de la acción declarativa ha sido admitida por la Corte, si la cuestión no tiene un carácter simplemente consultivo, ni importa una indagación meramente especulativa, sino que responde a un 'caso' y busca precaver los efectos en ciernes al que se atribuye ilegitimidad y lesión al régimen constitucional federal..." (idem., pág. 551).

IV.

1.

Con relación a la competencia de ese juzgado para entender en la sustanciación de estos actuados he de efectuar las siguientes consideraciones.

A fin de resolver las cuestiones de competencia, se ha de tener en cuenta, en primer lugar, la exposición de los hechos que la actora efectúa en su demanda -art. 4º del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación- y después, sólo en la medida en que se adecue a ellos, el derecho que invoca como fundamento de su pretensión (Fallos: 308:2230, 322:1387; 323:470, entre otros).

En las presentes actuaciones, reitero que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 2, 4, 18 y 30 de la Ley 26.855; 4, 5, 6 inc.1, 10 y 13 inc. 3 de Ley 26.854; y, 7 de la Ley 26.853.

Al respecto, conforme se expresara en el punto II del presente dictamen, sostiene la actora que los preceptos legales de la Ley 26.855 atacados trasgreden las reglas establecidas en el art. 114 de la Constitución Nacional (C.N.) para la composición y funcionamiento del Consejo de la Magistratura, por cuanto "... se dispone la elección popular mediante sufragio universal de los consejeros abogados (a quienes se le requiere la postulación dentro de la lista partidaria de una agrupación política), lo cual destruye la representatividad estamental puesta en cabeza de los '...los abogados de la matrícula federal...' que ya no podrán elegir más a sus representantes dentro de su propio estamento...".

2.

Llegados a este punto, entiendo necesario apuntar que el reclamo de inconstitucionalidad incoado en los términos del art. 322 del CPCCN tiene como objetivo central agravarse en torno a la **elección popular** mediante el sufragio universal de los consejeros abogados, por cuanto se estaría violando el art. 114 de la C.N.

Así las cosas, el caso traído a estudio se vincula entonces más con el derecho electoral nacional que con una cuestión federal contenciosa que habilitaría la intervención del Juzgado Federal de Necochea (nótese que el derecho electoral posee autonomía legislativa en su parte sustantiva y en la adjetiva constituye una rama jurídica por sí misma).

En ese entendimiento, es necesario poner de resalto que en la República Argentina el fuero electoral está constituido por 24 juzgados federales de primera instancia con competencia en cada uno de los distritos electorales en que se divide el país -las 23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires- y un único Tribunal de Apelaciones (Cámara Nacional Electoral), que ejerce su jurisdicción en toda la República y constituye la máxima autoridad en la materia.

Al respecto, y en lo que resulta de interés, el Código Electoral de la Nación en su art. 44 establece en el punto 2. a) que los jueces conocerán "...En primera instancia, y con apelación ante la Cámara Nacional Electoral, en todas las cuestiones relacionadas con: a) La aplicación de la Ley Electoral, Ley Orgánica de los Partidos Políticos y de las disposiciones complementarias y reglamentarias, en todo lo que no fuere atribuido expresamente a las



Ministerio Público Fiscal
Fiscalía Federal de Necochea

JUAN MANUEL PORTELA
FISCAL FEDERAL
SUBR.

juntas electorales...".

En ese contexto, debe resaltarse que los artículos de la nueva ley sobre el Consejo de la Magistratura que se pretenden inconstitucionales son una de las normas o disposiciones "complementarias y reglamentarias" de la aplicación de la Ley Electoral y Ley Orgánica de los Partidos Políticos, en los términos prescriptos por la normativa referida, que otorga a la justicia electoral la competencia exclusiva para entender la cuestión o controversia suscitada.

El carácter de norma "complementaria y reglamentaria" de la Ley 26.855 se infiere clara e indubitadamente de su normativa y en especial del art. 4 (que incorpora el artículo 3° bis a la ley 24.937), el cual establece, en lo que resulta de interés para el presente dictamen, que "... Las precandidaturas y, en su caso, candidaturas, a consejeros de la magistratura integrarán una única lista con ... dos (2) representantes titulares y un (1) suplente de los abogados de la matrícula federal. La lista conformará un cuerpo de boleta que irá adherida a la derecha de las candidaturas legislativas de la agrupación por la que son postulados, que a este efecto manifestará la voluntad de adhesión a través de la autorización expresa del apoderado nacional ante el juzgado federal electoral de la Capital Federal. Tanto el registro de candidatos como el pedido de oficialización de listas de candidatos a consejeros del Consejo de la Magistratura se realizará ante esa misma sede judicial. Se aplicarán para la elección de integrantes del Consejo de la Magistratura, ... de los abogados de la matrícula federal, las normas del Código Electoral Nacional, las leyes 23.298, 26.215, 24.012 y 26.571, en todo aquello que no esté previsto en la presente ley y no se oponga a la misma..." (el resaltado me pertenece).

De esta forma, insisto que sin perjuicio de que en la presente acción se solicita la declaración de inconstitucionalidad de varios artículos de las leyes 26.855, 26.854 y 26.853, la pretensión principal versa sobre la solicitud de inconstitucionalidad de los artículos 2, 4, 18 y 30 de la Ley 26.855, modificatoria de la Ley 24.397.

Esta postura no resulta antojadiza. Por el contrario, en casos asimilables al presente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho que aquellos casos en que surge algún conflicto en orden a la elección de autoridades nacionales, propuestas por los partidos de distrito que están

radicados en las respectivas provincias, son de competencia del juez electoral, funciones que son ejercidas por los jueces federales, en virtud de lo establecido por el Código Electoral Nacional (entre muchos otros, v. Fallos: 312:693 y 331:530).

Y la doctrina es conteste en ese mismo sentido, al sostener que "... la competencia federal por razón de la materia también se produce en las situaciones, hipótesis y casos que requieran de la aplicación de la legislación electoral nacional, que regula todas las actividades concernientes a la organización, estructuración y desarrollo de los comicios, nacionales, destinados a elegir las autoridades federales de la República. Corresponde a la competencia federal por la materia electoral el examen e interpretación de las actividades desarrolladas por las Juntas Electorales Nacionales, formadas a los efectos de controlar, supervisar y decidir todas las cuestiones relativas a la elección de las autoridades federales de la República..." (v. Palacio de Caeiro Silvia B.: Competencia Federal, 1era., ed. Propia, Bs. As., La Ley, 2.012, p. 451).

Ahora bien, siguiendo el razonamiento esbozado, es evidente que el art. 4 de la nueva ley que se tacha de inconstitucional, establece que es el juzgado federal electoral de la Capital Federal el que posee competencia específica en la materia y quien aparece en mejores condiciones para resolver el planteo de autos.

Y ello, ya que el plexo normativo citado le otorga facultades, entre otras, para organizar el calendario electoral, inscribir a los precandidatos y candidatos; registrar los pedidos de oficialización de listas a candidatos a consejeros del Consejo de la Magistratura; recibir las impugnaciones y resolver los planteos que puedan suscitarse en torno al proceso eleccionario.

En ese entendimiento, y en virtud de considerar en base a los fundamentos expuestos precedentemente, que la nueva ley del Consejo de la Magistratura, en particular las normas de la misma que son atacadas en autos, es una disposición complementaria y reglamentaria de la legislación electoral, V.S. deviene incompetente -en razón de la materia- para intervenir en autos.

Por todo lo expuesto, entiendo que resulta entonces competente para intervenir en las presentes actuaciones el Juzgado Federal Electoral de la Capital Federal, debiendo



Ministerio Público Fiscal
Fiscalía Federal de Necochea

JUAN MANUEL PORTELA
FISCAL FEDERAL
SUBR.

entonces V.S. declinar la competencia del Juzgado Federal de Necochea, y, en consecuencia remitir las mismas, de manera urgente, al juzgado referido (cfr. arts. 4, sgtes. y cctes. del CPCCN).

V.

Por su parte, y no por ello menos importante, entiendo necesario destacar que siendo de público y notorio conocimiento que se han interpuesto acciones de similar naturaleza a la presente en diversos lugares del país, y sin desconocer el control difuso de constitucionalidad establecido en nuestro sistema jurídico, entiendo necesario dejar sentada mi opinión en que ello opera en detrimento de la seguridad jurídica, puesto que la decisión por diferentes jueces podría llevar a decisiones encontradas sobre una norma de alcance general en relación a un tema de trascendencia institucional.

En ese sentido, y si bien no se ha tenido acceso a las diferentes pretensiones esbozadas pareciera que todas tienen en común algunos de sus elementos objetivos (objeto o causa), o se hallan vinculadas indubitadamente por la naturaleza de las cuestiones involucradas en ellas (lineamientos acerca de esta cuestión pueden verse en Palacio, Lino E.: Derecho Procesal Civil, 1era., ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1979, p. 558).

Y ello porque se vislumbraría en los diferentes juicios la posibilidad del dictado de sentencias contradictorias (destaco que ello ya habría ocurrido en razón de las diferentes resoluciones que se han venido adoptando con relación a la cuestión en análisis, pues al menos tres jueces habrían suspendido ya las elecciones aceptando las medidas cautelares incoadas y otros habrían rechazado las mismas directamente o habrían dado traslado al Estado Nacional).

De esta forma se advierte en la especie que la continuación en paralelo de los diferentes juicios conspira contra la unidad de jurisdicción para decidir las controversias que aparecen con un manifiesto grado de conexidad, apareciendo claramente factible el dictado de sentencias contradictorias con el consecuente escándalo jurídico que ello implicaría, o que las decisiones que recaigan en uno de los procesos hagan cosa juzgada respecto de las planteadas en los otros.

A su vez, la ventaja de unificar los procesos (que justamente fue contemplada implícitamente por el legislador en el art. 4 de la Ley 26.855 al otorgarle al Juzgado Electoral de la Capital Federal competencia para la organización de las elecciones) se vincula con procurar la mayor economía procesal, por lo que correspondería que todos los juicios en trámite sean canalizados ante una misma judicatura. Máxime que de esa forma, se garantiza la defensa en juicio y el debido proceso.

Nótese que en tales circunstancias el entendimiento de varios juicios similares por diferentes jueces debería ceder ante principios de relevancia como la seguridad jurídica y el buen servicio de justicia que deben ser primordialmente reservados (entre muchos otros, v. lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en Fallos: 311:1187 y 322:2023).

Llegados a este punto, debo poner de resalto que lo sostenido en el punto 2. del literal anterior (que resulta competente para intervenir en las presentes actuaciones el Juzgado Federal Electoral de la Capital Federal) precisamente también tiene correlato con todo lo señalado. Esto debido a que en el juzgado electoral indicado ya se encuentra tramitando al menos una petición como la presente.

En definitiva, se observa que proceder conforme esta representación pública propone también se fundamenta en las ya expuestas razones que hacen a una mejor y más adecuada y pronta administración de justicia. Pero fundamentalmente, porque el modo en que se articularon las diversas acciones de similar tenor constituyen un hecho de gravedad institucional ya que, de prosperar las mismas se habrá dañado gravemente la autoridad y el funcionamiento de uno de los poderes del estado (me refiero al Poder Judicial).

Por todo lo expuesto, y en virtud de lo normado por el art. 30 de la Ley 24.946 (Ley Orgánica del Ministerio Público), comunico a V.S. que pondré en conocimiento del presente dictamen al Fiscal General ante la Cámara Federal de Apelaciones de Mar del Plata a los fines que entienda pertinentes.

VI.

De conformidad con todo lo expuesto, considero que V.S. debe declararse incompetente en razón de la materia para intervenir en las presentes actuaciones (v. pto. IV, 2), y en



Ministerio Público Fiscal
Fiscalía Federal de Necochea

ese sentido emito el presente dictamen, solicitando se me notifique de la decisión que se adopte al respecto.
Fiscalía Federal, Junio 05 de 2013.

JUAN MANUEL PORTELA
FISCAL FEDERAL
SUBR.