



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 27 de diciembre de 2024

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia del Neuquén y otros c/ Provincia del Neuquén s/ acción de inconstitucionalidad", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1°) Que los doctores Trinchero y Valero, por derecho propio y en representación de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Provincia del Neuquén, promovieron una acción de inconstitucionalidad a fin de que se declare la nulidad de la reforma introducida en el inciso 3° del artículo 251 de la Constitución provincial. Asimismo, solicitaron la declaración de invalidez del artículo 28 de la ley local 2533 y del "Reglamento de Evaluaciones de Idoneidad y Desempeño de Magistrados y Funcionarios Judiciales" dictado por el Consejo de la Magistratura local, por ser contrarios a diversos artículos de la Constitución de la provincia.

Explicaron que, entre otras modificaciones, la Convención Constituyente decidió incorporar a la Constitución de la Provincia del Neuquén, como órgano extrapoder, el Consejo de la Magistratura, otorgándole facultades para evaluar periódicamente "...la idoneidad y el desempeño de los magistrados y funcionarios del Poder Judicial, conforme lo establezca la ley. En caso de resultar insatisfactorio, con el voto de cinco (5) de sus miembros, elevar sus conclusiones al Tribunal Superior de Justicia o al Tribunal de Enjuiciamiento a sus efectos".

Agregaron que la ley 2533, sancionada en el año 2006, reglamentó el funcionamiento e integración del Consejo de la Magistratura y en su artículo 28 dispuso: "El Consejo de la Magistratura efectuará, cada cuatro (4) años como mínimo, una evaluación de desempeño e idoneidad de magistrados y

funcionarios, agrupándolos por fuero y categorías de cargos. A los efectos de la evaluación de desempeño, el Consejo de la Magistratura podrá tomar en consideración, entre otros antecedentes, los informes que produzca el Tribunal Superior de Justicia. A los efectos de la evaluación de idoneidad, el Consejo de la Magistratura podrá calificar a los magistrados y funcionarios del Poder Judicial a través de un trabajo de investigación, la publicación de un tema de interés público, u otro requerimiento académico, todos ellos que tengan directa relación con el cargo que desempeña. En todos los casos el Consejo remitirá sus conclusiones al Tribunal Superior de Justicia o al Tribunal de Enjuiciamiento a sus efectos”.

Añadieron que, posteriormente, el Consejo de la Magistratura sancionó el “Reglamento de Evaluación de Idoneidad y Desempeño de Magistrados y Funcionarios Judiciales”.

La pretensión se fundó en que la Convención excedió su competencia material al extralimitarse del mandato habilitado por la ley 2471, que había declarado la necesidad de reforma parcial de la Constitución, pues de la letra de sus disposiciones y de las finalidades de la reforma allí expresadas no surgía autorización alguna para establecer un sistema de evaluación periódica de idoneidad y desempeño de magistrados y funcionarios.

Alegaron que una previsión constitucional semejante atentaba contra la división de poderes y la independencia de la justicia, toda vez que colocaba en cabeza de un órgano, integrado por mayoría de uno de los poderes políticos, la función de evaluar la idoneidad y el desempeño de los magistrados y funcionarios del Poder Judicial, con el consiguiente peligro –real y concreto– de que dicho mecanismo pueda ser utilizado por el gobernante de turno como factor de presión, al recaer sobre los magistrados una permanente evaluación de sus labores.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

2°) Que el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia del Neuquén hizo lugar a la pretensión. En consecuencia, declaró la nulidad del inciso 3° del artículo 251 de la Constitución provincial por no configurar un tópico susceptible de reforma conforme la ley 2471, y la inconstitucionalidad del artículo 28 de la ley 2533 –por legislar sobre el inciso anteriormente declarado nulo– y de las normas dictadas en su consecuencia.

Para resolver de ese modo, el tribunal *a quo* comenzó recordando –con cita de precedentes de esta Corte y de normas constitucionales provinciales– que el proceso de reforma constitucional era una cuestión justiciable cuando se invocaba, como en el *sub lite*, que la Convención Constituyente se había extralimitado en su competencia.

Desde esa perspectiva, interpretó la ley 2471, declarativa de la necesidad de reforma, y sostuvo que de sus disposiciones no surgía explícitamente la facultad de los convencionales de introducir la realización de evaluaciones periódicas sobre la idoneidad y desempeño de los magistrados y funcionarios judiciales.

En particular, analizó el acápite VI, punto 40, del artículo 4°, denominado “Órganos de designación y remoción de magistrados y funcionarios judiciales”, que autorizó a la Convención a tratar “la elaboración de un nuevo sistema mediante el cual los jueces y funcionarios judiciales se seleccionen a través de un organismo con composición pluralista, con un mecanismo transparente y participación ciudadana y de demás sectores interesados, sin descartar ni la elección en forma directa para integrar dicho cuerpo ni la obligación de reválidas periódicas”.

Al respecto, sostuvo que el legislador, con una deficiente técnica de redacción, hizo referencia en el mismo párrafo tanto al procedimiento de

selección de los magistrados y funcionarios como a la composición del órgano encargado de llevarla a cabo; y que cuando menciona que los jueces y funcionarios judiciales se seleccionen “con un mecanismo transparente y participación ciudadana y de demás sectores interesados” se refiere al proceso de selección cuya modificación propicia, pero cuando indica que tal selección se lleve a cabo mediante “un organismo con composición pluralista” y “sin descartar ni la elección en forma directa para integrar dicho cuerpo ni la obligación de reválidas periódicas” claramente hace alusión al órgano encargado de llevar a cabo tal procedimiento.

Expresó también que no cabía otra interpretación del texto legal y que una exégesis gramatical de la sintaxis del párrafo analizado indicaba que la palabra “cuerpo” alude al “órgano” cuya incorporación se propicia y no a los “magistrados y funcionarios” en particular, ya que cuando se refiere a los individuos, el legislador utiliza el plural y cuando alude al organismo, utiliza el singular. Agregó que suponer lo contrario importaría la contradicción o inconsecuencia del propio legislador en un mismo texto legal, quien en forma expresa primero ratifica el principio de “inamovilidad” en los cargos de los jueces y funcionarios judiciales para luego inclinarse por el sistema de “reválidas periódicas” para permanecer en sus cargos.

Por otra parte, para corroborar la conclusión precedente, el *a quo* evaluó el contenido de los debates parlamentarios correspondientes a la ley 2471 y concluyó que de esas discusiones tampoco surgía la voluntad de los legisladores de someter a los magistrados y funcionarios judiciales a una evaluación periódica.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

3°) Que, contra esa decisión, la Provincia del Neuquén, representada por el Fiscal de Estado, interpuso recurso extraordinario federal (fs. 84/104 vta. de la queja) que, denegado, dio lugar a la queja en examen (fs. 128/132 vta.).

Para fundar la admisibilidad del recurso, la apelante sostuvo que se configuraba una cuestión federal por violación de los artículos 5° y 31 de la Constitución Nacional. En particular, consideró aplicable lo decidido por esta Corte en el precedente de Fallos: 335:2360 (“Sotelo”), en el cual se habilitó la instancia de excepción pese a discutirse cuestiones atinentes a la interpretación de disposiciones locales y a la compatibilidad entre normas provinciales que ostentaban diversa jerarquía.

Además, tachó la sentencia de arbitraria al sostener que el Tribunal Superior realizó una interpretación caprichosa y contraria a la letra del artículo 4°, apartado VI, punto 40, de la ley 2471. En este punto, señaló que si bien la norma tiene una deficiencia técnica de redacción, la conclusión de dicho tribunal “...encierra un sinsentido: es absolutamente obvio que (...) la obligación de reválidas periódicas sólo puede referirse a los magistrados y funcionarios, desde que resulta a todas luces innecesario establecerlo respecto del Consejo de la Magistratura (...) Es que una ‘reválida periódica’ no puede referirse a un órgano determinado, individual o colegiado porque en tal caso correspondería referir ‘renovación periódica’”.

Asimismo, expresó que la cláusula constitucional que prevé la evaluación periódica de idoneidad y desempeño de los jueces y magistrados no afecta la garantía de estabilidad ni la independencia de los jueces.

Por otra parte, sustentó su posición en la causa publicada en Fallos: 336:954 (“Marincovich”) y señaló –con cita de tal precedente– que la

adecuación al principio republicano por parte de las provincias “...no implica que los alcances de las garantías que sustentan la independencia de los jueces en el ámbito provincial deban ser idénticos a los que se traza en el esquema federal, sino más bien que la exigencia del artículo 5º resulta suficientemente cumplida por esos Estados en la medida en que las normas locales preserven la sustancia de la garantía”.

Desde esa perspectiva, entendió que la reforma constitucional impugnada no solo no sometía a los jueces a presiones externas, sino que también reforzaba su independencia. Expresó en tal sentido que “...la más sólida garantía de independencia e imparcialidad de los jueces es la de su idoneidad y prestigio profesionales”, y que “...al sistema le interesa que el juez sea inamovible mientras dure su buena conducta y, agregaría, mientras pueda considerársele idóneo, que es el recaudo que la Constitución Nacional exige para el desempeño de los empleos públicos como el de juez”.

Finalmente, en cuanto a las invocadas intromisiones de los poderes políticos en la evaluación de los jueces, advirtió que era “...absolutamente errónea la afirmación de los actores en el sentido de que por ser el Consejo de la Magistratura un órgano extra-poder, con mayoría absoluta de miembros designados por el poder político (4 sobre 7), existe un consiguiente peligro real y concreto de que dicho mecanismo pueda ser utilizado por el gobernante de turno como factor de presión al recaer sobre los magistrados una permanente evaluación de sus labores”. Explicó que aún en el caso de que el partido político mayoritario lograra –mediante su representación legislativa en el Consejo y sumando a los dos abogados que integran el cuerpo– suscribir una evaluación insatisfactoria para el juez, esta no tendría como consecuencia la remoción del magistrado sino la remisión de lo actuado al Jurado de Enjuiciamiento, que será el órgano que, en definitiva, resolverá sobre su continuidad en el cargo.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

4°) Que, en primer lugar, con relación a la procedencia del control judicial sobre las convenciones reformadoras, cabe remitir a la jurisprudencia del Tribunal que ha definido el carácter justiciable de la regularidad del proceso de reforma de las constituciones provinciales y ha marcado los límites que sujetan su actuación con el fin de no transgredir el principio republicano de la división de poderes aplicable a las provincias en virtud del artículo 5° de la Constitución Nacional (Fallos: 312:2110, disidencia del juez Petracchi; 313:594; 316:2743; 326:1248; 327:3852; 328:3573; 335:2360; 338:249).

5°) Que, con ese alcance, corresponde evaluar si en el caso existe cuestión federal apta para habilitar la competencia de esta Corte en los términos del artículo 14 de la ley 48.

6°) Que, para ello, debe tenerse presente que en el sistema federal argentino, las provincias guardan subordinación con el Estado Federal en los estrictos términos jurídicos de la Constitución Nacional. La regla es la retención de competencias y la excepción es la delegación (artículo 121). En ese marco, la autonormatividad constituyente de las provincias tiene reconocimiento constitucional explícito cuando se afirma que “[c]ada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria” (artículo 5°). Concordemente, el artículo 122 de la Norma Suprema argentina prevé que las provincias “[s]e dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal”.

Bajo esa concepción, la injerencia de las autoridades federales debe limitarse al escrutinio referido a la eventual violación ostensible de un derecho federal, pues cuando el artículo 122 de la Norma Fundamental alude a

la no intervención del gobierno federal en el diseño de las instituciones provinciales y en la elección de las autoridades locales, debe entenderse subsumidos en dicha prohibición a los tres poderes del gobierno central, incluida esta Corte Suprema, a la que no le incumbe discutir las formas en que las provincias organizan su vida autónoma (Fallos: 330:4797; 343:580, voto de los jueces Maqueda y Rosatti), sino solamente –como custodio de la Constitución– asegurar el acatamiento por ellas de los principios que hacen a la esencia del sistema representativo y republicano que se han obligado a asegurar (Fallos: 310:804).

De ahí que, en casos como el presente, el Tribunal deba limitar su intervención a aquellos supuestos en que se verifique un “evidente menoscabo del derecho federal en debate, [...] o un ostensible apartamiento del inequívoco sentido que corresponde atribuir a las normas de derecho público local aplicables” (Fallos: 314:1915). Será solo ante este tipo de situaciones que la actuación de esta Corte no avasalla las autonomías provinciales, sino que procura la perfección de su funcionamiento (Fallos: 310:804, considerando 18; Fallos: 336:1742, considerando 9º; Fallos: 340:914, considerando 8º).

7º) Que, de acuerdo con los principios federales expuestos, los agravios de la recurrente resultan inadmisibles pues remiten al examen de cuestiones de derecho público local propias de los jueces de la causa y ajenas –como regla y por su naturaleza– a la competencia federal de esta Corte reglada por los artículos 31, 116 y 117 de la Constitución Nacional y por el artículo 14 de la ley 48, sin que la apelante haya demostrado la arbitrariedad que alega.

Ello es así pues la recurrente solo expresa su desacuerdo con la interpretación de las normas locales que llevó a cabo el Tribunal Superior de Justicia para admitir la pretensión contenida en la demanda, pero los defectos hermenéuticos que sostienen la tacha distan de alcanzar el estándar definido por



Corte Suprema de Justicia de la Nación

este Tribunal hace más de sesenta años y recordado hasta pronunciamientos recientes, para dar lugar a un supuesto de inequívoco carácter excepcional como es la arbitrariedad (casos “Estrada”, Fallos: 247:713; “Mansilla”, Fallos: 337:179, entre otros).

Los agravios expresados en el recurso extraordinario se dirigen a cuestionar la decisión del Superior Tribunal que declaró la nulidad de una disposición adoptada por la Convención Constituyente –y otras normas de menor jerarquía– por considerar que dicho órgano se extralimitó en sus funciones. Es decir, la cuestión se ciñe a determinar la compatibilidad entre el texto constitucional sancionado y las materias habilitadas por la ley provincial que declaró la necesidad de la reforma parcial de la Constitución.

A su vez, la decisión cuestionada, más allá de su acierto o error, cuenta con fundamentos suficientes que permiten descartar su arbitrariedad. En efecto, la conclusión a la que arribó el Tribunal Superior –en cuanto a que no surgía de la ley declarativa de la necesidad de la reforma la atribución de los convencionales de introducir la realización de evaluaciones periódicas de los magistrados y funcionarios– se sostuvo tanto en una interpretación gramatical de las normas en juego como en la consideración de los debates parlamentarios ocurridos en el seno de la Legislatura cuando se sancionó el texto preconstituyente.

La decisión apelada es indudablemente rigurosa y bien podría haber sido la contraria de aplicarse un estándar de mayor deferencia hacia las atribuciones de la Convención reformadora, criterio que hubiese sido más consistente con la especial naturaleza de la materia sobre la que se llevaba a cabo el escrutinio judicial. No obstante, los límites que en el caso debe reconocer la jurisdicción del Tribunal no permiten adoptar una decisión en función de las distintas interpretaciones posibles de las normas locales sino

simplemente reconocer que existían esas alternativas dentro de una comprensión racional del asunto, situación que se verifica en el caso y que lleva a excluir la arbitrariedad invocada.

8°) Que, por consiguiente, la controversia orbita exclusivamente sobre la interpretación de derecho público provincial y ninguno de los planteos efectuados por la recurrente logran demostrar la ocurrencia de las excepcionales circunstancias que –en los términos de la consolidada jurisprudencia de este Tribunal– habilitan la intervención de esta Corte en asuntos que las provincias han reservado a su autonomía por imperio del federalismo.

La referida regla que establece la Constitución Nacional en la concordancia de los artículos 1°, 121 y 122, según la cual las provincias se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas sin intervención del gobierno federal, se traduce en la presente controversia en el respeto a la manera en que la justicia provincial interpretó las normas locales aplicables. Es por ello que la contienda debe culminar en el ámbito jurisdiccional de la Provincia del Neuquén.

9°) Que, como se advierte, la situación examinada en el caso difiere ostensiblemente de la considerada por el Tribunal en Fallos: 335:2360 (“Sotelo”), pues en dicha causa la apertura del recurso extraordinario se fundó en que el alcance de la decisión tomada por el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes era constitucionalmente insostenible a la luz de la doctrina de la arbitrariedad. En ese sentido, el Tribunal consideró que la sentencia apelada había “quebrantado el razonamiento deductivo” (considerando 3°) en la medida en que había dejado “en pie una de las autoridades constituidas por la reforma [...] a pesar de que la previsión normativa sobre el Fiscal General también era pasible de la misma objeción constitucional que sostuvo la invalidez declarada por el superior tribunal con respecto al Defensor General y al Asesor General” (considerando 5°).



CSJ 828/2017/RH1
Asociación de Magistrados y
Funcionarios de la Justicia del Neuquén y
otros c/ Provincia del Neuquén s/ acción
de inconstitucionalidad.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se desestima la queja. Declárase perdido el depósito de fs. 3. Notifíquese y, previa devolución de los autos principales, archívese.

VOTO DEL SEÑOR VICEPRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS
FERNANDO ROSENKRANTZ

Considerando:

Que las cuestiones planteadas han sido adecuadamente tratadas en el dictamen de la señora Procuradora Fiscal, a cuyos fundamentos y conclusiones corresponde remitir por razones de brevedad.

Que a ello cabe agregar que el agravio relativo a la pretendida violación del artículo 5° de la Constitución Nacional -además de ser fruto de una reflexión tardía como correctamente se señala en el mencionado dictamen- requiere para su admisión que la sentencia apelada incurra en un evidente y ostensible apartamiento del inequívoco sentido de las normas de derecho público local aplicables que lesione instituciones fundamentales de los ordenamientos provinciales que hacen a la esencia del sistema representativo republicano que las provincias se han obligado a asegurar (Fallos: 330:4797; 340:914; 341:1869; 343:580, entre otros). A todo evento, es claro que dicha circunstancia no se configura, en modo alguno, en las presentes actuaciones.

Por ello, de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se desestima la queja. Declárase perdido el depósito de fs. 3. Notifíquese y, previa devolución de los principales, archívese.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON RICARDO LUIS LORENZETTI

Considerando:

Que el recurso extraordinario, cuya denegación originó esta queja, es inadmisibile (artículo 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Que “...cabe poner de relieve -a fin de evitar interpretaciones erróneas acerca del alcance de los fallos de la Corte Suprema- que la desestimación de un recurso extraordinario mediante la aplicación de dicha norma no importa confirmar ni afirmar la justicia o el acierto de la decisión recurrida...” (conf. causa “Vidal”, Fallos: 344:3156, suscripta por los jueces Rosatti, Maqueda, Highton de Nolasco y Lorenzetti).

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, se la desestima. Declárase perdido el depósito de fs. 3. Notifíquese y, previa devolución de los autos principales, archívese.

Recurso de queja interpuesto por el **Fiscal de Estado de la Provincia del Neuquén, Raúl Miguel Gaitán** con el patrocinio letrado del **Dr. Hugo N. Prieto**.

Tribunal de origen: **Tribunal Superior de Justicia de la Provincia del Neuquén**.