



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

23440/2022 "JUEZ, LUIS ALFREDO Y OTRO c/ HONORABLE CAMARA DE SENADORES DE LA NACION s/AMPARO LEY 16.986"

Buenos Aires, de mayo de 2022.-MLA

AUTOS Y VISTOS:

El Sr. Juez de Cámara, Dr. Jorge Federico Alemany dijo:

I-Que el 30/4/22 el juez de la anterior instancia rechazó la acción de amparo interpuesta por los Senadores Nacionales, Luis Alfredo Juez y Humberto Luis Schiavoni -este último también en su carácter de Presidente del Bloque Frente PRO-, contra la Honorable Cámara de Senadores de la Nación, tendiente a obtener la declaración de nulidad del Decreto de Presidencia Parlamentario N° 33/22, por medio del cual la Presidencia del Senado designó para integrar el Consejo de la Magistratura, como miembro titular, al senador Claudio Martin Doñate y, como suplente, al senador Guillermo Snopek.

En la demanda de amparo sostuvieron que ese acto resultaba evidentemente ilegítimo, por contrariar lo decidido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo "Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires y otro c/ EN - ley 26.080 - dto. 816/99 y otros s/ proceso de conocimiento", del 16 de diciembre de 2021 (Fallos 344:3636), en el expediente N° CAF 29053/2006, que tramita por ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 3. En consecuencia, solicitaron que se declarasen inválidas tales designaciones, y se procediera al efectivo nombramiento de los senadores Luis Alfredo Juez, como consejero titular, y Humberto Luis Schiavoni, como consejero suplente, propuestos por la segunda minoría parlamentaria, de conformidad con lo ordenado en ese fallo, y lo establecido al respecto en el artículo 2, inciso 3°, de la ley 24.937 y su rectificativa, la ley 24.939.

Como fundamento central, el magistrado sostuvo que la controversia suscitada entre el bloque Frente PRO y el nuevo bloque denominado "Unidad Ciudadana" remitía al examen del artículo 66



de la Constitución Nacional y del artículo 55 del Reglamento del Senado, en el que se establecen cuáles son las potestades propias de ese órgano parlamentario en orden a la formación de los bloques. En particular, sostuvo que lo relativo a la “oportunidad”, es decir, al momento en que fue conformado ese nuevo bloque, y a la “subjetividad”, es decir, a las razones subjetivas que pudieron haber sido tenidas en mira para decidirlo constituyen “cuestiones políticas” que, como regla, no están sujetas a la revisión Judicial.

En cuanto interesa, el magistrado se fundó en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre la revisión de variados actos de esa misma naturaleza dentro del ámbito del Congreso y del Poder Ejecutivo, tales como el procedimiento de sanción de una ley que declaró la intervención federal de una provincia (Fallos 53:420, “Cullen”); de deliberación y sanción de leyes tributarias (Fallos 141:271, “Compañía Azucarera” y Fallos 210:855, “Petrus”); de la facultad del Poder Ejecutivo de nombrar y remover a los empleados de su administración (Fallos 254:43, “Ávila Posse”); como así también la legalidad de la composición del Congreso (Fallos 23:257, “Varela”) entre otros; y los demás antecedentes reseñados en la sentencia del 30/04/22, relacionados con las denominadas “cuestiones políticas no justiciables”.

II-Que, contra ese pronunciamiento los actores apelaron y fundaron el recurso el 2 de mayo de 2022, contestado por la parte demandada el 4 de mayo de 2022.

Sostienen que el 13 de abril de 2022 el bloque Frente PRO formuló la propuesta de designación del Senador Luis Juez como representante de la segunda minoría en el Consejo de la Magistratura de la Nación, mientras que la conformación del bloque de Unidad Ciudadana tuvo lugar con posterioridad, vencido el plazo de 120 días fijado en el considerando 17º de la sentencia dictada en la referida causa “Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires y otro c/ EN - ley 26.080 - dto. 816/99 y otros s/ proceso de conocimiento”, del 16 de diciembre de 2021. Además, expresan que la subdivisión del bloque mayoritario, que dio lugar a la formación del nuevo bloque que se atribuye el carácter de segunda minoría, resulta inválida por fraudulenta; ya que no respondería a verdaderas razones de afinidad política.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

En este sentido, y con cita de Fallos 330:2222, manifiestan que las disposiciones del Reglamento del Senado son susceptibles de revisión judicial, y que en la sentencia definitiva dictada en la causa ya indicada (Fallos 344:3636), cuyo incumplimiento dio lugar a la demanda de amparo, se dispuso que el Congreso debe dictar en un plazo razonable una ley que organice el Consejo de la Magistratura de la Nación, y hasta tanto esa ley sea dictada, corresponde que en los puntos regidos por las normas declaradas inconstitucionales "...recobre plena vigencia el régimen previsto por la ley 24.927 y su correctiva 24.939...".

En tales condiciones afirman que, ya había transcurrido el plazo de 120 días para cumplir con esa sentencia, firme y consentida, y el nuevo bloque denominado "Unidad Ciudadana" aún no había sido conformado, por lo que el derecho de proponer y designar al representante le correspondía al bloque al que pertenecen. En razón de que, según entienden, no está controvertido que, desde el momento de la notificación de la sentencia que puso fin a esa causa -el 16 de diciembre del 2021-, hasta el del vencimiento del plazo de 120 días fijado en ella, -el 15 de abril de 2022-, el bloque del Frente PRO constituía, de manera indiscutida, la segunda minoría.

En este orden de ideas, ponen de resalto que la conformación del nuevo bloque, resultante de la división del bloque mayoritario constituido por el Frente de Todos, resulta una maniobra o ardid, únicamente destinado a privarlos de la representación que les corresponde, pues vino a conformar un bloque correspondiente a una pretendida "segunda minoría" de manera artificial, ya que todos sus integrantes son políticamente afines con los del bloque mayoritario. En tal sentido, agregan que la cuestión debe ser revisada judicialmente ya que lo relacionado con la propuesta y la designación de los representantes que, según la leyes 24.937 y 24.939 corresponden a la segunda minoría no puede quedar librado a lo que decida la mayoría de ese cuerpo, que siempre trataría de favorecerse, mientras que las leyes 24.937 y 24.939 preservan esa representación para la segunda minoría.

III- Que, el 5/05/22 se corrió vista al Fiscal General de Cámara, quien dictaminó el 06/05/22. Sostuvo, entre otros fundamentos, que correspondía desestimar la acción de amparo por

Fecha de firma: 10/05/2022

Firmado por: MARIA LAURA AMERI, SECRETARIA DE CAMARA

Firmado por: GUILLERMO FABIO TREACY, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: PABLO GALLEGOS FEDRIANI, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: JORGE ALEMANY, JUEZ DE CAMARA



#36501948#326994316#20220510102645201

considerar que la "...la decisión de los miembros de la Cámara Alta de formar parte de un bloque o alejarse de aquel al que pertenecen es una elección de estricto contenido y afinidad política y, como tal, se encuentra exenta del control de los magistrados" (cfr. punto 11, último párrafo del dictamen).

IV- Que, así planteada la cuestión, es menester señalar que tal como reiteradamente se ha expresado, el amparo constituye un proceso excepcional, utilizable en delicadas y extremas situaciones en las que, por carencia de otras vías aptas, peligra la salvaguarda de derechos fundamentales, y exige circunstancias muy particulares caracterizadas por la presencia de arbitrariedad o ilegalidad manifiestas que, ante la ineficacia de los procedimientos ordinarios, originan un daño concreto y grave, sólo eventualmente reparable por esta vía urgente y expeditiva (Fallos: 310:576 y 2740; 311:612, 1974 y 2319; 314:1686; 317:1128; 323:1825 y 2097, entre muchos otros).

El Máximo Tribunal precisó, desde Fallos: 239:459, ese carácter excepcional de la acción y exigió, como uno de los requisitos inexcusables para su viabilidad, la inexistencia de otras vías legales idóneas para la protección del derecho lesionado, o que la remisión a ellas produzca un gravamen serio no susceptible de reparación ulterior (doctrina de Fallos:263:371, considerando 6°; 270:176; 274:13; 293:580; 294:452; 295:132; 301:801; 303:419 y 2056, entre otros); es decir, siempre que se advierta la ineficacia cierta de los procedimientos ordinarios previstos para obtener la adecuada tutela de los derechos cuya lesión se invoca.

V-Que, con relación a lo establecido en el artículo 66 de la Constitución Nacional, y en el art 55 del Reglamento del Senado, relativo a la formación de los bloques, cabe tener presente lo expresado en el precedente de Fallos 343:195, considerandos 11 y 12, y sus citas, y en particular, en el considerando16, último párrafo, relativo al alcance de las atribuciones del Senado para dictar su propio reglamento. Allí se recuerda el mismo principio que inspira la regla general a la que se refiere el juez Maqueda en el considerando 20 de su disidencia de Fallos 330:3160: "...la doctrina de las cuestiones políticas no justiciables determina y restringe como margen del control de constitucionalidad la





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

revisión de la sustancia política de los actos de los otros poderes, carácter que reviste la atribución prescripta en el art. 64 de la Constitución Nacional en tanto que, en el marco de la norma, su ejercicio tiene un contenido fuertemente discrecional. Es una cuestión vinculada a la esfera interna del Poder Legislativo, que al referirse a su propia integración está sometida al criterio de ponderación del propio cuerpo sin forma jurídica precisa"; principio que resultaría también predicable respecto de la atribución prevista en el artículo 66 de la Constitución; ya que es una regla elemental de nuestro derecho público que cada uno de los tres altos poderes que forman el Gobierno de la Nación aplica e interpreta la Constitución por sí mismo, cuando ejercita las facultades que ella les confiere respectivamente (cfr. Fallos 52:420).

En tal sentido, lo relativo a la "oportunidad" y a la "intencionalidad", es decir, a lo relacionado con el momento, y consistencia de las afinidades políticas necesarias y suficientes para conformar un nuevo bloque, constituyen cuestiones inherentes al funcionamiento interno de la Cámara, y responden a las reglas de la lógica política, puesto que de la propia dinámica parlamentaria resulta que los bloques conformados por los representantes elegidos por el voto popular se forman, se modifican, mutan, se transforman y se transfiguran; se integran y se desintegran; forman coaliciones entre ellos, de un modo temporal o permanente; lo que pone de manifiesto que, por razones válidas de lógica política y no jurídica, la representación parlamentaria puede asumir válidamente cualquiera de esas modalidades, con el debido respeto de las reglas preestablecidas por el propio cuerpo, a los derechos y prerrogativas inherentes a la calidad de legislador, y a la participación de las minorías.

Al respecto, cabe señalar que el precedente de Fallos 330:2222, invocado por los apelantes, no se refería a una controversia suscitada en el seno del Congreso en relación a quiénes constituían el bloque mayoritario, o la primera o segunda minoría. En ese caso, se admitió la revisión judicial de las disposiciones contenidas en el Reglamento del Senado, en lo relativo al quórum de la sesión en la que al demandante le había sido rechazado el acuerdo, porque ello lo afectaba de manera personal y directa.



También cabe recordar que esa regla general, según la cual el criterio de ponderación corresponde al propio cuerpo, no es absoluta y no rige en caso de extralimitación en el ejercicio de los poderes respectivos, aunque le hayan sido directamente atribuidos (Fallos 343:195, considerandos 11º, 12º, 13º, 14º y 15º, último párrafo, y sus citas).

Por tales motivos, los tribunales de justicia, por deferencia a los otros poderes del Estado, en lo que concierne al ejercicio de las facultades que la Constitución Nacional les atribuye de manera directa, suelen abstenerse de ejercer su función jurisdicción de manera irrestricta, tanto a los fines de evitar cualquier posibilidad de conflicto con los otros poderes, en el caso, con el Poder Legislativo en lo relativo a los denominados “interna corporis acta”, y, además, para preservarse de los debates que se deben resolver dentro del ámbito del proceso político; por lo que su revisión resulta admisible, si bien de modo excepcional (cfr. a título ilustrativo: “The Justiciability of Legislative Rules and the ‘Political Question’”, Miller, Michael B.; California Law Review 78: 1341, y “El control jurisdiccional de los actos parlamentarios: Un enfoque comparado”, Suzie Navot, disponible en https://www.csjn.gov.ar/dbre/investigaciones/2008_1.2.pdf, págs. 1/22).

VI- Que, por otra parte, los apelantes afirman que la lesión invocada comporta un palmario incumplimiento de lo decidido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires y otro c/ EN - ley 26.080 - dto. 816/99 y otros s/ proceso de conocimiento”, del 16 de diciembre de 2021 (Fallos 344:3636), ya aludida. Concretamente, los actores sostienen que se ha incumplido con lo establecido en el considerando 17, y en punto III de la parte resolutive, en la que se dispuso de manera expresa: “Ordenar al Consejo de la Magistratura que, dentro del plazo máximo de ciento veinte (120) días corridos contados desde la notificación de la presente sentencia, disponga lo necesario para la integración del órgano, en los términos de los arts. 2º y 10 de la ley 24.937 (texto según ley 24.939)”.

En cuanto interesa, y como ya se dijo, destacan que, durante el transcurso de esos 120 días, la segunda minoría correspondía al bloque del PRO, y que al vencimiento de ese plazo el nuevo bloque de





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

“Unidad Ciudadana” aún no se había constituido. Al respecto, afirman que, en caso de que fuera admitida la lógica política asumida en la sentencia apelada, la auténtica y verdadera segunda minoría siempre podría ser artificialmente suplantada por la subdivisión del bloque mayoritario, siempre que tuviera el número de representantes suficiente como para desplazarla, de tal manera que, con ese criterio, resultaría imposible dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia.

Al respecto, cabe señalar que tales cuestionamientos atañen directamente a la interpretación y ejecución del fallo dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa referida. Por tanto, como regla, no son atendibles en el presente juicio de amparo que, como ya se dijo, constituye un remedio extraordinario, cuya admisión exige circunstancias muy específicas y no reemplaza ni sustituye a los procedimientos ordinarios previstos para la tutela de los derechos que se dicen lesionados. En el caso, la presente acción no puede sustituir el procedimiento de ejecución de la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la ya citada causa “Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires” (expediente nº 29053/2006), radicada ante el Juzgado Nº 3 de este fuero. En definitiva será el máximo tribunal quien determinará el alcance preciso de su propia sentencia y, en su caso, ordenará su ejecución (cfr. artículo 16 de la ley 48; Fallos 330:4263, entre otros). En consecuencia, no es posible advertir la ineficacia cierta del procedimiento de ejecución de la sentencia cuyo incumplimiento se denuncia en el caso.

VII- Que, por ello, corresponde rechazar el recurso de apelación; y confirmar la sentencia apelada, en los términos expuestos en el presente fallo; imponer las costas por su orden, pues los demandantes pudieron considerarse razonablemente asistidos de un mejor derecho (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). **ASI VOTO.**

El Sr. Juez de Cámara, Dr. Guillermo F. Treacy, dijo:

I.- Que adhiero en lo sustancial al voto que antecede, tanto a sus fundamentos como a la solución que allí se propicia. Sin perjuicio de ello, estimo pertinente añadir las consideraciones siguientes.



II.- Que en particular, en lo relativo al considerando V resulta oportuno recordar que existen razones elementales de respeto al principio de división de poderes que exigen una especial prudencia por parte de los tribunales judiciales, máxime cuando se trata de la interpretación de reglas establecidas por las Cámaras del Congreso para su funcionamiento (art. 66 CN). Tal prudencia se impone con particular énfasis cuando son los propios legisladores quienes invocan una lesión a reglas que ellos mismos han contribuido a fijar, tanto por acción como por omisión al no promover su modificación. En el caso, los amparistas no identifican norma alguna en concreto -que imponga un deber de actuar en determinado sentido-, cuya lesión pueda ser remediada en el ámbito judicial, lo que determina la improcedencia de su planteo tal como ha sido traído a conocimiento del tribunal (v. en sentido análogo, la tesis de Miller, Michael B., “The Justiciability of Legislative Rules and the ‘Political’ Political Question”, California Law Review 78: 1341). En efecto, no puede dejar de advertirse que la pretensión de aquellos se orienta, en definitiva, a que un tribunal los designe como consejeros de la magistratura en representación del Senado de la Nación, eludiendo la voluntad expresa de dicho cuerpo. En esta línea, resulta necesario balancear el rol de los tribunales en cuanto al ejercicio del control de constitucionalidad sobre los *interna corporis acta* (en este caso, del Senado) y el debido respeto a las decisiones del Congreso en materias que la Constitución les atribuye en forma exclusiva, y que pueden y deben resolverse en el marco del proceso político, salvo situaciones de manifiesta irregularidad en las que sería justificada la intervención judicial (v. en cuanto a tendencias actuales, Navot, Suzie, “El control jurisdiccional de los actos parlamentarios: Un enfoque comparado”, Investigaciones 1-2 (2008), especialmente pág. 22, texto disponible en: https://www.csjn.gov.ar/dbre/investigaciones/2008_1_2.pdf).

En otro orden, tampoco los argumentos en torno a la existencia de un hecho nuevo resultan determinantes para una solución distinta. En efecto, en autos no se advierte en cabeza de los amparistas más que un *derecho en expectativa* a ser designados, en la medida en que el cuerpo al que pertenecen hubiera mantenido la configuración de los bloques partidarios. No verificándose tal hipótesis, los argumentos en cuanto al lugar de presentación de notas por parte de los senadores





Poder Judicial de la Nación

**CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V**

constituyen cuestiones de organización interna de la Cámara, sin que los interesados identifiquen una norma concreta que especifique que debió seguirse un criterio diferente.

III.- Que por lo expuesto, y por los demás fundamentos expuestos en el voto al que adhiero, corresponde rechazar la presente acción, con costas por su orden pues los amparistas pudieron creerse asistidos de un mejor derecho (art. 68 segundo párrafo del CPCCN). **ASÍ VOTO.**

El Sr. Juez de Cámara, Dr. Pablo Gallegos Fedriani adhiere a los votos que anteceden.

Por ello, **SE RESUELVE:** rechazar el recurso de apelación; y confirmar la sentencia apelada, en los términos expuestos en el presente fallo; imponer las costas por su orden, pues los demandantes pudieron considerarse razonablemente asistidos de un mejor derecho (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Regístrese, notifíquese a las partes y al Fiscal General, y devuélvase.

Guillermo F. Treacy

Jorge Federico Alemany

Pablo Gallegos Fedriani

