

Procuración General de la Nación

Suprema Corte:

-I-

La Federación Argentina de Colegios de Abogados (en adelante FACA) promovió acción de amparo tendiente a que se declare la inconstitucionalidad de la resolución 317/06 del Consejo de la Magistratura, que modifica el Reglamento para la elección de los representantes de los abogados que integrarán dicha Institución, por considerar que incurrió en un exceso reglamentario (v. fs. 3/31).

Si bien en primera instancia se rechazó formalmente la acción, por entender que su dilucidación requiere mayor debate y prueba (v. fs. 120/134), la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (Sala II) revocó este aspecto del fallo, ingresó al análisis del tema y desestimó el amparo (v. fs. 191/193).

Para decidir de este modo, en primer término, sus integrantes entendieron que, a diferencia de lo resuelto en la instancia anterior, es innecesario el examen de los hechos o la producción de pruebas que pudieran exceder el ámbito de la acción que se intenta en el *sub lite* y, por lo tanto, consideraron razonable admitir la vía y analizar el fondo de la cuestión planteada.

En tal sentido consideraron que, de las normas que regulan la materia en examen, ninguna establece el sistema electoral al que se debe ajustar la elección, ya que sólo exigen que los abogados sean de la matrícula federal y que uno de los representantes sea del interior del país. Por lo tanto, señalaron que, si bien la decisión de conformar dos padrones (uno para los abogados inscriptos en el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal y otro para los inscriptos en la matrícula federal correspondiente para el interior del país) puede o no ser acertada, su mérito o conveniencia no cabe que sea analizada por el Poder Judicial, ya que ha sido adoptada dentro de la zona de reserva que le es propia al Consejo de la Magistratura, en tanto se trata de una materia exclusiva de dicho

órgano, en aspectos no reglados que quedan sujetos a la opinión de la autoridad que los reglamenta.

Asimismo, pusieron de manifiesto que la decisión impugnada se funda en una razonable interpretación del régimen electoral, toda vez que no altera los fines ni el sentido que le fue otorgado por las normas de rango superior, así como que tampoco contraría su espíritu y su texto, por lo que no se configura un agravio constitucional.

Señalaron, además, que la actora no demostró la arbitrariedad e ilegalidad de la alternativa adoptada por el Consejo de la Magistratura y que su discrepancia con respecto a la división de padrones no es suficiente para afectar el principio de igualdad, ya que está garantizada la participación de todos los abogados de la matrícula federal en forma real y efectiva.

-II-

Contra tal pronunciamiento, la actora dedujo el recurso extraordinario de fs. 196/213, que fue concedido por el *a quo* a fs. 226.

Afirma, en primer lugar, que el decisorio constituye sentencia definitiva, pues hace cosa juzgada en sentido material, en tanto la alzada conoció sobre la cuestión de fondo planteada y, por ende, resulta insusceptible de revisión por otra vía.

También sostiene que la sentencia es arbitraria, porque no constituye una derivación razonada del derecho vigente con relación a las circunstancias de la causa, y afecta en forma directa e inmediata garantías reconocidas en la Constitución Nacional, en especial el derecho a la igualdad.

Señala que ello es así, porque el reglamento impugnado establece una clara discriminación, por fuera de la hermenéutica instaurada por la Ley Fundamental y las leyes 24.937 y 24.939, pues al fragmentar en dos el padrón de la matrícula federal impide que un abogado del interior del país, con derecho a elegir, pueda optar por un candidato de la Capital Federal y viceversa.

Procuración General de la Nación

Además, cuestiona la decisión del *a quo* porque -según dice- desconoce que el régimen vigente confiere a la FACA la organización de la elección de los abogados de la matrícula federal, sin permitir escisión reglamentaria para la creación de otros distritos y juntas electorales u otros procesos electorales.

Por último, afirma que el fallo genera un supuesto de gravedad institucional, pues la repercusión de la cuestión debatida en la causa excede el mero interés de la FACA y atañe a todos los abogados matriculados con derecho a elegir y a ser elegidos que se ven discriminados por una disposición claramente inconstitucional, que afecta la unidad de la jurisdicción federal para seleccionar sus representantes ante el Consejo de la Magistratura de la Nación.

-III-

Ante todo, cabe recordar que, a efectos de habilitar la instancia extraordinaria, el recurso debe dirigirse contra una sentencia definitiva o equiparable, calidad de la que carecen -en principio- las que rechazan la acción de amparo pero dejan subsistente el acceso a la revisión judicial a través de la instancia ordinaria (Fallos: 311:1357; 330:4606). Sin embargo, V.E. ha reconocido que ello no obsta para admitir la procedencia del recurso federal cuando lo resuelto causa un agravio de difícil o imposible reparación ulterior (Fallos: 320:1789; 322:3008; 326:3180). En tales casos, resulta particularmente necesario que el recurrente demuestre que el pronunciamiento impugnado posee carácter definitivo, en el sentido de que el agravio alegado es de insuficiente o tardía reparación, o porque no habría posibilidad en adelante -o ésta sería inoportuna- para volver sobre lo resuelto.

A mi modo de ver, ello es lo que ocurre en el *sub lite* pues, en principio, la posibilidad de que la actora pueda replantear por otra vía procesal el análisis y resolución de la controversia resultaría ilusoria, ya que -tal como surge del relato efectuado- la Cámara no sólo definió el rechazo formal de la acción intentada, sino que también resolvió sobre el fondo del asunto al haber

declarado la legalidad de la resolución cuestionada, motivo por el cual, en su caso y con acierto, se podría oponer la autoridad de la cosa juzgada (Fallos: 326:3180).

Por otra parte, cabe señalar que en autos se discute la inteligencia de normas federales (resolución 317/06) y la decisión del *a quo* ha sido contraria a la pretensión que el recurrente funda en ella (art. 14, inc. 3º, de la ley 48).

En tales condiciones, considero que resulta formalmente admisible el recurso extraordinario de fs 196/213, así como que, por estar en juego la interpretación de normas federales, la Corte no se encuentra limitada por las posiciones del *a quo* ni de las partes, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado (conf. doctrina de Fallos: 323:1491 y sus citas).

-IV-

Sentado lo anterior, el *thema decidendi* consiste en dilucidar si -tal como lo sostiene la actora- el Consejo de la Magistratura incurrió en exceso reglamentario, en especial cuando el art. 2º de la resolución 316/06 prevé que se confeccionarán dos padrones para elegir a los abogados de la matrícula federal que representarán a ese estamento en aquel cuerpo.

A tal fin, cabe recordar que el art. 114 de la Constitución Nacional dispone que el Consejo de la Magistratura será integrado periódicamente de modo que se procure un equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal, así como por otras personas del ámbito académico y científico, en el número y la forma que indique la ley. En cuanto a sus atribuciones, contempla la de dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos que sean necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia (inc. 6º, del precepto normativo citado).

Por su parte, la ley 24.937, modificada por la ley 26.080, establece, en cuanto a la composición del cuerpo, que será integrado por tres

Procuración General de la Nación

jueces del Poder Judicial, seis legisladores, dos representantes de los abogados de la matrícula federal, designados por el voto directo de los profesionales que posean esa matrícula. Uno de los representantes deberá tener domicilio real en cualquier punto del interior del país. Además, también quedará compuesto por un representante del Poder Ejecutivo y uno del ámbito académico y científico (art. 2°).

Asimismo, establece que ese Consejo debe dictar los reglamentos que sean necesarios para ejercer las facultades que le atribuye la Constitución Nacional (art. 7°, inc. 2°).

Conviene recordar la jurisprudencia de V.E. según la cual son aplicables los límites jurídicos previstos para la actividad reglamentaria del Poder Ejecutivo a otros órganos estatales. En tal sentido, si bien con referencia a reglamentos dictados por otros órganos de la Administración, pero en jurisprudencia que considero aplicable al *sub lite*, el Tribunal expresó, antes de la reforma constitucional de 1994, que: “...el art. 86, inc. 2°, de la Constitución Nacional alcanza no sólo a los decretos que dicta el Poder Ejecutivo en razón de dicha norma, sino también a las resoluciones que emanen de organismos de la administración (Fallos: 303:747, 1595), pues es precisamente la razonabilidad con que se ejercen tales facultades el principio que otorga validez a los actos de los órganos del Estado, y que permite a los jueces, ante planteos concretos de la parte interesada, verificar el cumplimiento de dicho presupuesto (Fallos: 306:400)” (Fallos: 316:1261).

Posteriormente a esa reforma, declaró que no vulneran el principio establecido en el art. 99, inc. 2°), de la Constitución Nacional, los reglamentos que se expidan para la mejor ejecución de las leyes, cuando la norma de grado inferior mantenga inalterables los fines y el sentido con que la ley haya sido sancionada (Fallos: 318:1707).

Asimismo, V.E. ha consagrado que la potestad reglamentaria habilita para establecer condiciones o requisitos, limitaciones o distinciones que, aun cuando no hayan sido contemplados por el legislador de una manera expresa, si se ajustan al espíritu de la norma reglamentada o sirven,

razonablemente, a la finalidad esencial que ella persigue, son parte integrante de la ley reglamentada y tienen la misma validez y eficacia que ésta (Fallos: 325:645; 330:2255).

A la luz de lo expuesto, ante todo, cabe destacar que no hay controversia en cuanto a que el Consejo de la Magistratura es competente para dictar el reglamento que la actora impugna en estos autos. Asimismo, pienso que, más allá de los esfuerzos que aquella realiza para atacar la resolución como contraria a la ley 24.937, modificada por su similar 26.080, y a los preceptos constitucionales, sus agravios no son atendibles.

Ello es así pues del examen de las normas constitucionales y legales reseñadas se puede concluir que lo que se persigue es que ese cuerpo esté integrado por dos representantes de los abogados de la matrícula federal y que uno de ellos tenga domicilio real en cualquier punto del interior del país, pero nada se especifica en cuanto al régimen legal que debe regir la elección.

En este contexto, la decisión de conformar dos padrones electorales, uno para los abogados inscriptos en el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal y otro para los letrados inscriptos en la matrícula federal correspondiente para el interior del país, no se presenta como irrazonable ni contraria al espíritu de las disposiciones legales de rango superior que se reglamentan por la resolución 317/06. En efecto, la medida dispuesta en la referida resolución no aparece en contradicción evidente ni palmaria con la finalidad perseguida por la ley, a saber: la de asegurar que de los representantes de los abogados de matrícula federal que integrarán el Consejo de la Magistratura, uno sea del interior del país.

A lo expuesto, cabe agregar que la resolución cuestionada se dicta como consecuencia en el uso de las facultades reglamentarias del Consejo de la Magistratura, en donde la decisión de conformar dos padrones, puede o no ser acertada, pero fue resuelta dentro de la órbita de su competencias.

Asimismo, no resulta ocioso recordar que, tal como lo ha señalado la Corte desde antiguo, la declaración de inconstitucionalidad de una norma es un acto de suma gravedad que debe ser considerado como *ultima ratio*

Procuración General de la Nación

del orden jurídico y está a cargo de quien invoca una irrazonabilidad la alegación y prueba respectiva (Fallos: 325:645 y su cita).

En tales condiciones, cabe concluir que no se verifica que la resolución cuya constitucionalidad aquí se cuestiona hayan excedido los parámetros establecidos en la ley 24.937, o que sea contraria a la Constitución Nacional.

-V-

Por todo lo expuesto, opino que corresponde declarar formalmente admisible el recurso extraordinario de fs. 196/213 y confirmar la sentencia apelada.

Buenos Aires, 7 de agosto de 2009.

ES COPIA

ESTEBAN RIGHI