



Poder Judicial de la Nación
**JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10**

EXPTE. N° CAF 43.510/2022

**“MATTERSON, CARLOS
MARIA c/ EN-CONSEJO DE
LA MAGISTRATURA DE LA
NACION s/ PROCESO DE
CONOCIMIENTO”**

Buenos Aires, fecha de firma electrónica.-

VISTOS Y CONSIDERANDO:

I.- A fojas 11/20 (conforme surge del sistema informático Lex 100, al cual se hará referencia en lo sucesivo) el Sr. Carlos María MATTERSON, se presenta por derecho propio y promueve acción meramente declarativa de certeza en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, contra el Consejo de la Magistratura de la Nación, a fin de que se haga cesar el estado de incertidumbre que existiría acerca de si resulta de aplicación —a su caso en concreto—, las disposiciones del artículo 3 de la Ley N° “24.397” (*sic*), texto según Ley N° 26.855 vigente.

En este sentido, detalla que la citada norma prevé que en los supuestos en los que un Consejero o Consejera suplente asume en reemplazo de su titular para completar su mandato, producto de haberse alterado las calidades en función de las cuales fue seleccionado, el lapso de tiempo en el que se desempeña hasta completar el mandato no compute como “período” a los efectos de la reelección.

Sobre la cuestión, peticiona que se despeje el estado de incertidumbre que aduce, y se reconozca que se encuentra —a su entender— en plenas condiciones legales y reglamentarias de postularse a Consejero del Consejo de la Magistratura de la Nación para el período 2022—2026, en representación de los abogados de la matrícula federal.

En dicho marco, requiere el dictado de una medida innovativa, con el objeto de que no se le impida presentarse como candidato para integrar una de las listas en las próximas elecciones de los abogados y las abogadas que representan al estamento de los abogados de la matrícula federal en el Consejo de la Magistratura en el período 2022-2026.

Reseña que es abogado y que se encuentra inscripto en la matrícula federal ante la Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba, en el Tomo 62 Folio 551, y que en el marco de los comicios desarrollados durante el 2018 tendiente a la elección de abogada/o consejera/o en representación de la/los abogadas/os de la matrícula federal para el período 2018/2022 (conforme artículo 2 de la Ley N° 24.937 redacción según Ley N° 26.080 vigente al momento de desarrollarse aquel acto eleccionario), el cual integró en carácter de suplente de la lista de quien resultó vencedora y en la que la titular electa fue la Dra. Marina SANCHEZ HERRERO.

Luego, expone que el 11/11/20 la Dra. SANCHEZ HERRERO renunció al cargo de Consejera, la cual fue aceptada a partir del 09/12/20, en los términos de la Resolución N° 256/2020 del Consejo de la Magistratura, por lo que en su calidad de suplente, asumió el cargo de Consejero Titular para completar el mandato respectivo, que vence el 18/11/22.

Sobre la base de la plataforma fáctica descrita, propugna que su estado de incertidumbre se circunscribe a despejar si el lapso que transcurre desde su asunción como suplente para completar el mandato de la Dra. SANCHEZ HERRERO hasta su finalización cuenta como período a los efectos de la reelección, a fin de determinar si se encuentra en condiciones legales y reglamentarias de postularse a Consejero del Consejo de la Magistratura de la Nación para el período 2022-2026, en representación de los abogados de la matrícula federal.

Así las cosas, afirma que existen dos normas que tienen incidencia en la cuestión.

Por un lado, hace referencia al artículo 2 de la Ley N° “24.397” (*sic*), según texto Ley N° 24.939 originario en virtud del fallo “Colegio de Abogados”, en la cual se establece que el Consejo estará integrado por veinte miembros, de los cuales cuatro de ellos serán representantes de los abogados de la matrícula federal, debiendo garantizar la presencia de abogados del interior de la República Argentina; y que por cada miembro titular se elegirá un suplente que lo reemplazará en caso de renuncia, remoción o fallecimiento.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 10

Por otro lado, hace hincapié en el artículo 3 de la Ley N° “24.397” (*sic*) según texto Ley N° 26.855, por no estar alcanzado por el citado pronunciamiento del Címero Tribunal ni por el fallo “Rizzo”, en tanto regula la duración en el cargo de consejero y establece la posibilidad de reelección con intervalo de un período. En lo fundamental, expone que el mandato de un consejero es de CUATRO (4) años y la reelección se encuentra, por regla, permitida aunque no puede ser inmediatamente consecutiva. No obstante lo anterior, destaca que esta regla presenta la excepción para el caso de asunción del suplente por reemplazo, puntualmente en el caso de pérdida de calidad institucional, por la que fue elegido.

En razón de lo anterior, y que no se encontraría previsto como debe computarse el período de suplencia producto de la renuncia de la Dra. SANCHEZ HERRERO, manifiesta que se encuentra en una situación de duda, dado que no sabe si se puede presentar como candidato a consejero.

Por ello, razona que ante la falta de regulación se debe resolver por analogía con el supuesto regulado al caso previsto para la pérdida de calidad institucional por la cual había sido elegido el Consejero dado que en ambos casos se trata de supuestos de “asunción del cargo por reemplazo”.

A tal tenor, sintetiza que en esta área del derecho la falta de regulación el juez podría llenar el vacío legal, ya que no rige a diferencia del derecho penal, el principio de clausura, y que por ende se puede efectuar una aplicación analógica de la norma que fija una respuesta para el caso similar.

En esta tesitura, apunta a que la alteración de la calidad institucional de un Consejero acaece —según opina— por las mismas razones previstas en el artículo 2 de la norma, en tanto en uno u otro caso subyacen razones voluntarias (renuncia), forzosas (remoción) y naturales (fallecimiento).

A modo de sustentar su posición, ejemplifica —entre otros casos— que un abogado puede renunciar a la matrícula federal, y de ese modo perder la calidad institucional, y ello conllevaría a que también pierda su condición de consejero, en función de una “renuncia”.



Por ello, alude que en términos técnicos, existe “identidad de razón”, lo que implica que no sea razonable admitir la posibilidad de dos supuestos análogos con soluciones normativas distintas.

En este orden, expresa que una solución en contrario produciría diversos inconvenientes, toda vez que se le estaría prohibiendo presentarse a elección sin una norma que expresamente así lo disponga, lo cual trasgrediría con el principio previsto en el artículo 18 de la Constitución Nacional.

De igual manera, refiere que una exégesis disímil con la que invoca, sería axiológicamente incorrecto, pues vulnera un principio constitucional, al regular casos fácticamente iguales de manera diversa y por ello afectaría al principio de igualdad de la Carta Magna.

En cuanto al perjuicio que le genera la ausencia de certeza invocada radica en la probabilidad de que se le impida ser candidato en las elecciones, para las cuales vence el plazo para presentarse el 18/09/22.

Respecto a la medida cautelar innovativa peticionada para que no se le impida presentarse a las elecciones a realizarse, manifiesta que la verosimilitud en el derecho, surge del hecho de que no se encuentra expresamente prohibida su presentación a las elecciones como consejero, y que una postura negativa a su pretensión tutelar, tergiversaría el principio de igualdad de la Constitución Nacional.

Con relación al requisito del peligro en la demora, se encuentra reunido en el caso, ya que el vencimiento para la presentación de la lista vence el 30/09/22, lo que requiere previamente la conformación de la lista y la junta de 1.000 avales, y por lo tanto la resolución del fondo, puede llegar tarde en función de tales plazos.

Por último, entiende que la concesión de la medida cautelar no podría afectar el interés público, y que dada que la naturaleza de la pretensión no involucra una cuestión que pueda generar un perjuicio económico o patrimonial al Consejo de la Magistratura, ofrece una caución juratoria.

II.- A fojas 22/45, el Dr. Hector Carlos MERCAU se presenta en representación del Estado Nacional—Consejo de la





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

Magistratura y produce el informe previsto en el artículo 4º de la Ley N° 26.854, solicitando el rechazo de la medida.

En lo fundamental, afirma que no se encuentran cumplidos los requisitos exigidos para que se haga lugar a la medida cautelar pretendida.

En esta tesitura, señala que la pretensión del actor no puede prosperar, toda vez que la normativa que trata la aptitud de los consejeros del Consejo de la Magistratura que asumieron en reemplazo de los titulares según los motivos por los cuales operó la sustitución, se encuentra regulada en el artículo 3º de la Ley N° 24.937.

Refiere que, la norma prevé que los consejeros pueden ser reelegidos, siempre que se respete un intervalo de un período. Señala que los miembros del Consejo que han sido elegidos por su calidad institucional de académicos y científicos, jueces en actividad, legisladores o abogados de la matrícula federal, y que cesarán en sus cargos si se alterasen las calidades en función de las cuales fueron seleccionados.

En tal supuesto, sus reemplazantes serán los suplentes o los nuevos representantes que se designen conforme los mecanismos dispuestos en la ley para completar el mandato respectivo y, explica que —en su opinión— ese reemplazo no se contará como período a los efectos de la reelección.

Añade que, —a su criterio— los únicos consejeros para los cuales no rige la limitación para postularse a un nuevo período en el cargo, después de haber reemplazado al titular, son exclusivamente los suplentes o los nuevos representantes que han sido elegidos por su calidad institucional de académicos y científicos, jueces en actividad, legisladores o abogados de la matrícula federal, que cesaron en sus cargos por haberse alterado las calidades en función de las cuales fueron seleccionados.

Es decir, la ley prevé una solución que elimina toda posibilidad de incertidumbre como la alegada por el actor, pues reserva la posibilidad de aspirar a su reelección únicamente a los reemplazantes de los consejeros que dejaron sus cargos por haberse alterado las cualidades esenciales por las que fueron elegidos.



En dicho marco, aduce que existe un interés público comprometido, en la medida que la concesión de la medida cautelar pondría en crisis la presunción de legitimidad de que gozan los actos emanados de autoridad pública competente al no respetarse la solución prevista en la ley para la integración del organismo.

III.- Con carácter previo a ingresar al examen de la tutela requerida, es oportuno recordar que el suscripto no está obligado a seguir a las partes en todas y cada una de las argumentaciones que se pongan a consideración del Tribunal, sino tan sólo en aquellas que sean conducentes para decidir el caso y que basten para dar sustento a un pronunciamiento válido (Fallos, 258:304; 262:222; 265:301; 272:225; 278:271; 291:390; 297:140; 301:970, entre muchos otros).

A lo dicho, cuadra añadir que, por tratarse del análisis de una medida cautelar, solo se exige un abordaje preliminar acotado respecto de la configuración de los requisitos de admisibilidad, y por cierto, no exhaustivo en relación con las cuestiones sustanciales involucradas.

IV.- Sentado lo expuesto, corresponde dejar establecido cuáles serán los parámetros respecto de los cuales se analizará la procedencia de la medida cautelar solicitada.

En este sentido, cabe recordar que en toda medida cautelar la investigación sobre el derecho que se postula se limita a un juicio de probabilidades y verosimilitud. Declarar la certeza de la existencia del derecho es función de la providencia principal; en sede cautelar basta que la existencia del derecho parezca verosímil. El resultado de esta sumaria cognición sobre la existencia del derecho tiene, en todos los casos, valor no de una declaración de certeza sino de hipótesis y solamente cuando se dicte la providencia principal se podrá verificar si la hipótesis corresponde a la realidad (conf. Sala V, *in re*: “Incidente Nº 1 - Actor: Masisa Argentina SA Demandado: GCBA-AGIP-DGR s/Inc de Medida Cautelar”, del 21/06/18).

De este modo, el derecho que se postula en toda medida cautelar se limita a un juicio de probabilidades y verosimilitud. En





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

consecuencia, declarar la certeza de la existencia del derecho es función de la providencia principal, bastando en sede cautelar que la existencia del derecho parezca verosímil. Así, el resultado de esta sumaria cognición sobre la existencia del derecho tiene, en todos los casos, valor no de una declaración de certeza sino de hipótesis, y solamente cuando se dicte la providencia principal se podrá verificar si aquélla corresponde a la realidad (conf. Sala V, *in re*: “Ceres Agropecuaria SA c/ En-AFIP-DGI (Junín)-resol 70/10 s/ Amparo Ley 16.986”, del 10/01/11).

Asimismo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que siempre que se pretenda la tutela anticipada proveniente de una medida precautoria, se debe acreditar la existencia de verosimilitud en el derecho invocado y el peligro irreparable en la demora, ya que resulta exigible que se evidencien fehacientemente las razones que justifican resoluciones de esa naturaleza (conf. Fallos: 329:3890).

Por otra parte, también debe considerarse que la finalidad de las medidas cautelares, en general, radica en evitar que se tornen ilusorios los derechos de quien las solicita, ante la eventualidad de que se dicte una sentencia favorable. Es decir, se trata de sortear la posible frustración de los derechos de las partes a fin de que no resulten insustanciales los pronunciamientos que den término al litigio (conf. Sala V, *in re*: “Acegame S.A c/ DGA -resol 167/10 [expte. 12042-36/05]-”, del 9/09/10).

Finalmente, cuando —como en autos— se solicita una medida cautelar innovativa o anticipatoria, que constituye una decisión excepcional porque altera el estado de hecho y de derecho existente al tiempo de su dictado y configura —en consecuencia— un anticipo de jurisdicción favorable, se exige mayor prudencia en la apreciación de los recaudos que hacen a su admisión (conf. Fallos: 325:2347; 326:2261; 326:3729; 327:2490, entre otros y Sala III, *in rebus*: “Garibotti Mónica Alejandra c/ EN- Dto 220/09- M° Salud s/ medida cautelar (autónoma)”, del 31/08/09 y “Scholorum Nautas SA c/ ENM° Interior y Transporte y otros s/ medida cautelar (autónoma)”, del 21/05/15).



V.- A la luz de los lineamientos destacados en el considerando que antecede, corresponde estudiar brevemente las constancias de la causa y el plexo legal aplicable al caso.

V.1.- En este sentido, con fecha 18 de octubre de 2018, en la sede de la Federación Argentina de Colegios de Abogados, la Junta Electoral resolvió declarar la validez de la elección del cargo de Consejero Titular y Consejero Suplente en representación de los abogados del interior del país, ante el Consejo de la Magistratura de la Nación, para el período 2018-2022 y, en consecuencia, proclamar electos como Consejero Titular a la Dra. Marina SÁNCHEZ HERRERO y como Consejero Suplente al Dr. Carlos María MATTERSON para el período aludido (v. fs. 2/10).

A continuación, con fecha 11 de noviembre de 2020, mediante la nota dirigida al Sr. Presidente del Consejo de la Magistratura, la Dra. SÁNCHEZ HERRERO renunció a su cargo de Consejera en representación de los abogados del interior del país (v. fs. 2/10).

Como consecuencia de ello, el Sr. Presidente del Consejo de la Magistratura por conducto de la Resolución CM N° 256/2020, de fecha 12 de noviembre de 2020, resolvió aceptar la renuncia de la Dra. SÁNCHEZ HERRERO y, por consiguiente, solicitó al Sr. Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que tenga a bien recibir el juramento de Ley del Dr. MATTERSON (v. especialmente pto. 1° y 2°, a fs. 2/10).

Frente a ello, el Máximo Tribunal a través de la Acordada CSJN N° 35/2020, del 18 de noviembre de 2020, tomó conocimiento de lo solicitado por Sr. Presidente del Consejo de la Magistratura y, en consecuencia, dispuso recibir al Dr. MATTERSON a fin de que preste el juramento de Ley (v. ptos. I y II de la Ac. CSJN N° 35/20).

Ulteriormente, con fecha 30 de noviembre de 2020, el Sr. Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación recibió el juramento de ley del Sr. MATTERSON (v. fs. 2/10).

V.2.- Habiendo descripto sucintamente las constancias de autos, corresponde determinar la normativa que resulta aplicable al *sub lite*.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

V.2.1.- Con este propósito, es menester poner de resalto que lo decidido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos caratulados “Rizzo, Jorge Gabriel (apod. lista 3 Gente de Derecho) s/acción de amparo c/ Poder Ejecutivo Nacional Ley 26855 s/medida cautelar” (Fallos: 336:760) y en “Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires y otro c/ EN-Ley 26080-Dto 816/99 y otros s/ Proceso de Conocimiento”, Expte. CAF N° 29.053/2006/CS, sentencia del día 16 de diciembre de 2021, (Fallos: 344:3636), no hacen referencia al artículo 3° de la Ley N° 24.937, modificada por la Ley N° 26.855.

Ello es así, debido a que en el primero de los fallos reseñados, el Alto Tribunal resolvió “[d]eclarar la inconstitucionalidad de los artículos 2°, 4°, 18 y 30 de la ley 26.855, y del decreto 577/13. /// Declarar la inaplicabilidad de las modificaciones introducidas por la ley 26.855 con relación al quórum previsto en el artículo 7°, al régimen de mayorías y a la composición de las comisiones del Consejo de la Magistratura: de conformidad con lo previsto en el artículo 29 de dicha ley. /// Disponer que en los puntos regidos por las normas declaradas inconstitucionales e inaplicables, mantendrá su vigencia el régimen anterior previsto en las leyes 24.937 y sus modificatorias 24.939 y 26.080” (*sic*) (v. ptos. I, II y III de la parte resolutive).

Por su parte en el precedente Fallos: 344:3636, el cimero Tribunal declaró “la inconstitucionalidad de los arts. 1° y 5° de la ley 26.080 y la inaplicabilidad del art. 7°, inc. 3°, de la ley 24.937 (texto según ley 26.855), de los arts. 6° y 8° de la ley 26.080, así como de todas las modificaciones efectuadas al sistema de mayorías previsto en la ley 24.937 (texto según ley 24.939) (...) [y] 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. 2° y 10 de la ley 24.937 (texto según ley 24.939)” (*sic*) (v. ptos. I y III de la parte resolutive).

V.2.2.- Así las cosas, el artículo de la norma, respecto del cual el actor pretende certeza es el artículo 3° de la “Ley del Consejo de la Magistratura” (v. Ley N° 24.937, modificada por el art. 3° de la Ley N° 26.855), el cual no recibió tratamiento en los decisorios indicados en el



sub considerando anterior, por lo tanto no fue declarado inconstitucional, así como tampoco inaplicable.

Es decir, los precedentes señalados no resultan aplicables al *sub lite*, toda vez que, el Máximo Tribunal no decidió respecto del aspecto traído aquí a debate y, por ende, el referido artículo no sufrió alteraciones en lo relativo a su redacción legislativa.

V.2.3.- Por lo expuesto, cabe concluir que lo peticionado por el accionante, será analizado, con el grado de certeza que es propio de una medida cautelar y su alcance examinando lo prescripto en el artículo 3° de la Ley N° 24.937 —modificada por el art. 3° de la Ley N° 26.855—, el cual dispone: “[l]os miembros del Consejo de la Magistratura durarán cuatro (4) años en sus cargos, **pudiendo ser reelectos con intervalo de un período**. Los miembros del Consejo elegidos por su calidad institucional de académicos y científicos, jueces en actividad, legisladores o abogados de la matrícula federal, cesarán en sus cargos si se alterasen las calidades en función de las cuales fueron seleccionados, debiendo ser reemplazados por sus suplentes o por los nuevos representantes que se designen conforme los mecanismos dispuestos por la presente ley para completar el mandato respectivo. A tal fin, este reemplazo no se contará como período a los efectos de la reelección” (v. art. 3° de la Ley N° 24.937, modificada por el art. 3° de la Ley N° 26.855) (el destacado no resulta del original).

VI.- Sentado ello, corresponde ingresar al estudio de la tutela pretendida, por tal motivo debe analizarse el primer presupuesto —*fumus bonis iuris*—, la que es dable recordar se encuentra determinada por la existencia de cuestionamientos sobre bases *prima facie* verosímiles.

Al respecto, cabe recordar que en el *sub judice*, el accionante, solicita el dictado de una medida cautelar innovativa a los efectos de que no se le impida presentarse como candidato a Consejero a las elecciones a realizarse en la Federación Argentina de Colegio de Abogados el día 18 de octubre de 2022.

VI.1.- Planteada así la cuestión, es menester recordar que, en este estrecho marco cognoscitivo, de la simple lectura del artículo





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

3° de la “Ley del Consejo de la Magistratura” se desprende que los y las candidatos y candidatas pueden **ser reelectos con intervalo de un período** (arg. art. 3 de la Ley N° 24.937, modificada por la Ley N° 26.855).

Para el estudio de la cuestión traída a conocimiento del suscripto, es dable considerar que, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido en forma reiterada que la primera fuente de interpretación es la propia letra de la ley (Fallos: 324:3345; 308:1745; 320:2145 y 302:429), es decir que cuando la letra de la ley no exige esfuerzo de interpretación debe ser aplicada directamente, con prescindencia de otras consideraciones (Fallos 324:1740, 3143 y 3345, entre muchos otros). Tal directriz será tomada, en principio y dentro del liminar marco de estudio que es característico de toda medida cautelar, para el análisis de la cuestión traída a conocimiento del judicante.

Bajo esta óptica, es posible advertir que en el *sub lite*, *prima facie* y dentro del estrecho margen de apreciación que es característico de toda medida cautelar, existiría un problema interpretativo, en el caso en concreto un problema de ambigüedad en el lenguaje jurídico empleado en el artículo 3 de la Ley N° 24.937 — modificada por el art. 3° de la Ley N° 26.855—, en tanto que podrían darse a distintas interpretaciones.

Sobre el punto, se ha afirmado que “[u]na oración puede expresar más de una proposición. Puede ocurrir así porque alguna de las palabras que integran la oración tiene más de un significado, o porque la oración tiene una equivocidad sintáctica. /// La ambigüedad semántica de algunas palabras (...), es un hecho conocido por todos” (conf. Nino, Carlos Santiago, “Introducción al Análisis del Derecho”, Bs. As., Astrea, 1987, págs. 260/261).

Así pues, en el caso en concreto, de la exégesis literal, no forzada de la norma, surge que el principio sentado por el artículo 3° de la citada ley, *prima facie*, constituye la posibilidad de ser reelecto para el cargo de Consejero o Consejera del Consejo de la Magistratura, debido a que por “reelegir” se entiende como: “[v]olver a elegir” (conf. Diccionario de la lengua española, <https://dle.rae.es/>),

Ahora bien, en la expresión **con intervalo de un período** (arg. art. 3 de la Ley N° 24.937, modificada por la Ley N° 26.855) utilizada en la redacción de esta norma, se daría el problema de ambigüedad. Ello así debido a que, una interpretación le podría otorgar el sentido de que entre la primera elección y la segunda elección tiene que pasar un período para postularse nuevamente y, otra interpretación podría atribuirle que la reelección significa ser electo por dos períodos consecutivos y para poder presentarse nuevamente, debe transcurrir un período.

VI.2.- Ante esta situación, para la evaluación cautelar a fin de que se realice de lo peticionado, también se ponderará, con el grado de provisoriedad que es propio de toda medida cautelar, que el sistema democrático tiene basamento en los sostenido por la Norma Fundamental Argentina (v. arts. 36 y 75, inc. 19, tercer párrafo), y exige garantizar la representación popular en los órganos de base electoral, en base a los principios de representación igualitaria (previsto en los arts. 16 y 37 de la Constitución Nacional), pautas que reciben reconocimiento expreso en un conjunto de Instrumentos Internacionales con jerarquía constitucional.

En esta inteligencia, los Instrumentos Internacionales — los cuales fueron dotados de jerarquía constitucional por nuestros constituyentes derivados, en los términos del art. 75, inc. 22 de la CN— prescriben que: “[t]oda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos” (v. inc. 1, art. 1º de la Declaración Universal de Derechos Humanos) y “[v]otar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores” (v. inc. b, art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; e, inc. b, art. 23 del Convención Americana sobre Derechos Humanos).

Asimismo también es dable señalar que, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos entendió a los derechos políticos “como aquellos que reconocen y protegen el derecho y el deber de todos los ciudadanos de participar en la vida política de su país” (v. Informe Venezuela, CIDH, 2009b, cap. II, párr. 18), toda vez que “[e]l ejercicio de los derechos políticos es ‘inseparable’ de los otros derechos humanos fundamentales” (v. Informe Haití, CIDH, 1990a, cap. I, párr. 15).



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

Siendo ello así, al ponderar la concesión de la tutelar cautelar, cabe poner de relieve que las medidas cautelares más que hacer justicia, están destinadas a dar tiempo a la Justicia para cumplir eficazmente su obra (conf. Alfredo Jorge Di Iorio “Nociones sobre la teoría general de las medidas cautelares”, LL 1978-B, pág. 825/834), de allí que para decretarlas no se requiera una prueba acabada de la procedencia del derecho invocado –extremo sólo definible en la sentencia final–, ni el estudio exhaustivo de las relaciones que vinculan a las partes –cuya índole habrá de ser dilucidada con posterioridad–, sino tan sólo un examen prudente por medio del cual sea dado percibir en el peticionario *un fumus boni iuris*. Esto es, así pues la verosimilitud del derecho equivale, más que a una incontestable realidad, a la probabilidad del derecho en cuestión (conf. Sala III, *in re*: “Incidente Nº 1 - Actor: Servicios Vertua SA Demandado: Integración Energética Argentina S.A. (ex Energía Argentina SA) s/ Inc de Medida Cautelar”, Expte. Nº 34.487/2017/1, del 09/12/20).

VI.3.- Así las cosas, bajo los parámetros establecidos en el considerando IV.- y el considerando VI.2.-, es que se realizará el análisis de la medida cautelar requerida al único efecto de resolver, dentro del limitado marco de conocimiento que es propio de toda tutela precautoria, si el actor se encuentra habilitado para participar de la elección del día 18 de octubre de 2022.

De esta manera, queda reservado para el fondo del asunto el estado de incertidumbre respecto de las demás interpretaciones que pudieren tener la primera parte del artículo en estudio (las cuales fueron explicadas en el considerando VI.1.-) y si el período en que el accionante ejerció como Consejero Titular, por conducto de la renuncia de la Consejera Dra. SANCHEZ HERRERO debe computarse como un “período” o si encuentra encuadrado, en la excepción del artículo 3 *in fine*.

Ello así debido a que este análisis, excede el estrecho marco conocimiento que es propio de toda medida cautelar, e importaría un improcedente adelanto de jurisdicción, otorgando en el marco cautelar aquello que ha de ser materia de decisión en la sentencia de fondo.



VI.3.1.- Al respecto, y en lo que se refiere al requisito de la verosimilitud en el derecho, atento lo que comprende el objeto cautelar, se da una situación particular que anuda con la conveniencia de adoptar una medida asegurativa que procure obtener la solución menos perjudicial para las partes, los electores y las electoras, existiendo por ello, mayor riesgo en denegarla que en otorgarla (doc. CSJN, Fallos: 327:1292 y originario “Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual”, del 29/05/2012 y CCAF, Sala V, *in re*: “Pardo Ravello y Cía”, del 22/05/97 y Sala II, *in re*: “Pozzobon”, del 11/03/99; entre otros).

En este contexto, dentro del estrecho marco de conocimiento que es propio de toda medida cautelar, se daría que si tomamos la primera interpretación analizada en el *sub* considerando VI.1.- se advierte que resulta, *prima facie*, contradictoria con la exegesis literal del propio artículo en discusión, toda vez que ingresaríamos al supuesto de una nueva elección del candidato o candidata y no, el escenario de reelección que es lo que dice textualmente el artículo en pugna.

La solución arribada garantizaría “el principio de efectividad de los derechos políticos”, principio que tiene anclaje en los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que “establece no sólo obligaciones negativas o de abstención en cabeza de los estados partes, sino también positivas de garantizar el goce y ejercicio de los derechos y en su caso de adoptar medidas necesarias para hacerlos efectivos, aun en ciertas condiciones, frente al accionar de particulares. Por ello, toda violación por acción o por omisión a un derecho político contemplado en la CADH se relaciona con la obligación general de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos” (conf. Dalla Via, Alberto Ricardo, “Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, Revista Justicia Electoral, Vol. 1, Nº. 8, 2011, págs. 32).

A ello cuadra añadir que, los principios aquí reseñados, aunque concebidos para elecciones de autoridades políticas, son aplicables a procesos electorales del órgano aquí involucrado, en tanto se trata de situaciones análogas (conf. Sala V, *in re*: “Incidente Nº 1 - Actor:





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 10

Obra Social de Empresarios Profesionales y Monotributistas Demandado:
EN s/ Inc de Medida Cautelar”, Expte. N° 72.048/2018/1, del 19/09/19).

VI.3.2.- No resulta óbice a la conclusión precedente, el argumento esgrimido por la demandada consistente en que la candidatura del Sr. MATTERSON, alteraría el resultado de los comicios en relación con los candidatos y candidatas habilitados desde su origen, ya que privará de votos a su favor, a aquellos con los que cuente el actor.

Ello por cuanto, dentro del estrecho marco de conocimiento que es propio de una medida cautelar, se vislumbra que dicha tesitura es limitadora del principio democrático, afectando, en principio de manera irrazonable los derechos de los abogados y las abogadas de la matrícula federal del interior del país a ejercer el sufragio con la mayor cantidad candidatos y candidatas posibles, lo cual hace, en definitiva, de la pluralidad del sistema democrático en el Consejo de la Magistratura.

La exclusión de un candidato o candidata de una contienda electoral, sin que exista una norma que expresamente así lo ordene implica, *prima facie*, perder de vista que la decisión de voto de los electores, respecto de un candidato o candidata, debe quedar librado al juicio de los y las votantes, lo cual constituye un pilar central de nuestro sistema democrático y conforma el derecho de participación ciudadana.

Asimismo también es menester considerar, con el alcance limitado de conocimiento que es propio de toda medida cautelar, respecto de este aspecto, que con el dictado de los fallos indicados en el considerando V.2.1.-, estaríamos en presencia, en principio, de un régimen jurídico nuevo comprendido por la Ley N° 24.937 en su redacción originaria (con su modificatoria N° 24.939) y, por los artículos de las Leyes Nros. 26.080 y 26.855 que la modificaron y no fueron declarados inconstitucionales y/o inaplicables por el Máximo Tribunal.

Esta situación hizo que se modifique las cantidades de representantes de los diferentes estamentos que componen el Órgano accionado, circunstancia que implica, al menos *prima facie* que la tesis sustentada por la demandada desde esta otra óptica tampoco pueda tener favorable acogida.



En esta línea argumental también, en principio, podría afirmarse, con el limitado de cognición de toda tutela preventiva, que ante este nuevo escenario resultaría irrazonable restringir el derecho de un candidato o candidata a ser elegido o elegida, bajo meros argumentos interpretativos que impliquen, *prima facie*, una restricción al derecho a ser elegido consagrado en los Instrumentos Internacionales, la Carta Magna y las demás normativa *infra* constitucional.

Así las cosas, vedar la participación del Sr. MATTERSON a las distintas etapas participativas dentro del funcionamiento de la organización de la demandada y los asuntos públicos, aplicando una interpretación restrictiva del artículo 3 de la Ley del Consejo de la Magistratura, —y sin que pueda ser considerado un adelanto de jurisdicción—, afecta su posibilidad de participación efectiva —ser reelecto— y, por lo tanto, dentro de este estrecho marco de conocimiento, la vigencia del principio democrático de la representatividad popular, que tiene como finalidad el sistema democrático sostenido por la Constitución Nacional (arg. arts. 36 y 75, inc. 19, tercer párrafo de la CN).

VI.3.3.- La situación descripta precedentemente permite tener por configurado el requisito de la verosimilitud en el derecho, en cuanto, en este estado larval del proceso, la incertidumbre que, en principio, atraviesa la parte actora.

Lo expuesto, no significa adelantar opinión sobre lo peticionado en la acción de fondo, sino simplemente, dentro del estrecho marco de conocimiento, que es propio de toda medida cautelar, ponderar la manera de que se cumpla con el sistema democrático.

VI.4.- Sentado ello, corresponde ingresar a analizar el cumplimiento en cuanto al requisito del el *periculum in mora*.

VI.4.1.- Al respecto, el peligro en la demora exigido para la procedencia de toda medida cautelar, cabe señalar que su examen exige una apreciación atenta de la realidad comprometida, con el objeto de establecer cabalmente si las secuelas que pudieran llegar a producir los hechos que se pretende evitar pueden restar eficacia al ulterior reconocimiento del derecho en juego, originado por la sentencia dictada como acto final y extintivo del proceso (Fallos: 329: 803 y 4161).





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

En ese sentido, se ha establecido la tutela anticipada es inaceptable que si no se advierte que el mantenimiento de la situación de hecho podría influir en el dictado de la sentencia o convertir su ejecución en ineficaz o imposible (Fallos: 328:3018; 330:4076).

En efecto, en este estado larval del proceso y de los elementos aportados a la causa, cuadra destacar que las elecciones para consejero para el período 2022-2026, están previstas para el 18 de octubre de 2022, así pues no conceder la tutela precautoria, en atención a la inminencia de las elecciones, ocasiona un daño cierto a la situación de la actora, de difícil corrección posterior.

De este modo, se ha entendido que en caso como el de autos no puede dejar de confrontarse la irreversibilidad del daño que pueda causar el interés privado, como aquella que pueden sufrir los intereses generales, a los fines de equilibrar provisionalmente tales intereses encontrados, dado que medidas como la aquí peticionada, permiten enjuiciar la corrección del acto antes de que se ejecución haga inútil el resultado del planteo (conf. Chinchilla Marín, C., “La tutela cautelar en la nueva justicia administrativa”, Madrid, Civitas, 1994, pág. 29).

VI.4.2.- Por ello, en el marco limitado de conocimiento de una medida cautelar, se tiene por verificada la verosimilitud del derecho, así como también por configurado el requisito del peligro en la demora alegada por la parte actora.

VI.5.- En mérito de lo expuesto, corresponde hacer lugar a la medida cautelar peticionada y, en consecuencia ordenar al Consejo de la Magistratura de la Nación a que se abstenga de adoptar medidas que tiendan a limitar o a afectar la posibilidad de que el Sr. Carlos María MATTERSON se presente como candidato a consejero en representación de los abogados del interior del país —período 2022-2026—, para la elección que se realizará el día 18 de octubre de 2022.

VII.- A lo expuesto, cuadra adicionar que no se observa que la concesión de la medida pueda constituir, una afectación al interés público, debido a que la medida cautelar otorgada no impide el accionar de la demandada con relación al normal desenvolvimiento de las

elecciones del día 18 de octubre de 2022 (conf. sala IV, *in re*: “Incidente N° 1 - Demandado: Municipalidad de San Isidro s/ Inc de Medida Cautelar”, Expte. N° 89549/2018/1, del 02/03/21, y; Sala V, *in re*: “Incidente N° 1 - Actor: Telefónica de Argentina S.A. y otro Demandado: GCBA s/ Inc Apelación”, Expte. N° 28.049/2018/1, del 28/08/19).

VIII.- En punto a la contracautela, se debe recordar que su finalidad responde a la responsabilidad por los daños y perjuicios que puedan derivar de la traba de la medida cautelar.

Al respecto, el artículo 199 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación prevé la graduación de “la calidad y monto de la caución de acuerdo con la mayor o menor verosimilitud del derecho y las circunstancias del caso” (arg. art. 199 del CPCCN).

Por su parte, el artículo 10, inciso 2º, de la Ley N° 26.854 establece que “[l]a caución juratoria sólo será admisible cuando el objeto de la pretensión concierna a la tutela de los supuestos enumerados en el artículo 2º, inciso 2º” (v. inc. 2º, art. 10 de la Ley N° 26.854).

Siendo ello así, teniendo en cuenta que, lo que aquí se resuelve —en principio— carece de implicancias económicas, considero suficiente exigir caución juratoria, la que se entiende prestada con el pedido de medida cautelar.

IX.- Por último, en cuanto a la vigencia temporal de la cautelar, debe estar a los dispuesto por el artículo 5º de la Ley N° 26.854. La citada norma dispone que “[a]l otorgar una medida cautelar el juez deberá fijar, bajo pena de nulidad, un límite razonable para su vigencia, que no podrá ser mayor a los seis (6) meses. En los procesos de conocimiento que tramiten por el procedimiento sumarísimo y en los juicios de amparo, el plazo razonable de vigencia no podrá exceder de los tres (3) meses. /// No procederá el deber previsto en el párrafo anterior, cuando la medida tenga por finalidad la tutela de los supuestos enumerados en el artículo 2º, inciso 2. /// Al vencimiento del término fijado, a petición de parte, y previa valoración adecuada del interés público comprometido en el proceso, el tribunal podrá, fundadamente, prorrogar la medida por un plazo determinado no mayor de seis (6)





Poder Judicial de la Nación
**JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10**

meses, siempre que ello resultare procesalmente indispensable. /// Será de especial consideración para el otorgamiento de la prórroga la actitud dilatoria o de impulso procesal demostrada por la parte favorecida por la medida” (v. art. 5º de la Ley Nº 26.854).

En tal contexto, vale señalar que el instituto cautelar importa una actividad preventiva y que asegura en forma provisoria que el transcurso del tiempo no perjudique o agrave el menoscabo de un derecho.

Así pues, lo cierto es que resulta privativo del juez natural de cada proceso determinar, teniendo en cuenta las vicisitudes de cada caso en concreto, la duración de la cautela peticionada.

Como consecuencia de lo expuesto, y en razón de que el dictado de la cautelar requerida no importa una afectación valorable del interés público, estimo prudente fijar como límite de vigencia precautoria que aquí se concede, el plazo de seis (6) meses, lo cual quedará supeditado al resultado electoral o hasta tanto se dicte sentencia definitiva.

Por todo lo expuesto, **SE RESUELVE:** Hacer lugar a la medida cautelar peticionada por el Sr. Carlos María MATTERSON, en los términos del considerando VI.-.

Regístrese, notifíquese.

Walter LARA CORREA
Juez Federal