

XX Conferencia Nacional de la Abogacía – FACA 2023

Comisión N° V: “Abogacía, incumbencias y Colegiación Legal”

Rolando Ignacio Toledo

Jorge Gustavo Dahlgren

Ponencia: “Chaco: Abogacía sin Colegiación Legal”

a. Introducción

Ante este calificado auditorio, es nuestra intención convencer sobre los beneficios que trae la adecuada implementación de la colegiación legal, para la Provincia del Chaco, no solo para jerarquizar en ejercicio profesional de la abogacía, sino también como una herramienta esencial para combatir la corrupción y permitir el control del ejercicio de la abogacía.

En el año 2014, la entrada en vigencia de la Ley N° 2275-B, derogó la Ley N° 3718, eliminando ese sistema de colegiación legal y con ello, el asesoramiento gratuito, la profesión de procurador las infracciones imputables a terceros, entre otros aspectos, con clara afectación al principio de progresividad.

El debate relativo su falta de implementación posterior, representa quizá una de las cuestiones más controvertidas de la historia institucional de la Provincia, con el dictado de casi 20 leyes, dos decretos y hasta un acuerdo extraordinario de la Corte Provincial, generando incluso fricciones innecesarias e irreductibles entre colegas del medio, debido a opiniones encontradas de dos sectores de colegas del medio.

Actualmente el registro y control de la matrícula lo ejerce el Superior Tribunal y el Poder Disciplinario la Cámara en lo Contencioso Administrativo de la Provincia.

Ante esta situación, algunos abogados optaron por agruparse en algunos Colegios de Abogados y Procuradores de las distintas Circunscripciones Judiciales del interior y de, quienes mayoritariamente rechazan la puesta en práctica de la colegiación legal, mientras que otros, reunidos en el Consejo de Abogados y Procuradores de la Primera Circunscripción Judicial de la Provincia, han realizado permanentes esfuerzos para lograr su vigencia, pero sin resultado positivo al presente.

A ello debemos sumar la existencia de aproximadamente 9000 abogados matriculados, de los cuales un 70 por ciento de ellos ejercen de modo efectivo la profesión, y que actualmente se encuentran fuera de un adecuado de control profesional tanto judicial como extrajudicial.

Es importante señalar que, los contrarios a la colegiación legal aducen que, aquellos recién recibidos no deben tener gastos respecto al colegio legal para solventar sus primeros pasos en el ejercicio profesional, como una de las cuestiones que resultan más atractivas a

favor de la gratuidad en la inscripción de la matrícula y sin sujeción a ningún régimen, que le afectarían sus derechos de propiedad, trabajar y asociarse libremente.

b. Contradicción y deficiencia normativa

La complejidad de la cuestión, nace con la misma redacción del artículo 15 inciso 3, segundo párrafo de la Constitución Provincial que, por un lado, autoriza a los colegios profesionales el otorgamiento y control de la matrícula, estableciendo una tasa y por el otro garantiza la gratuidad del ejercicio profesional.

La legislación provincial vigente, solo reconoce la existencia de dichas asociaciones como meras instituciones privadas, solamente destinadas a “la formulación y realización de la actividad profesional”, colaborando en la elaboración de leyes relativas al “ejercicio profesional, a la actividad judicial y en general al rol preponderante de los profesionales del derecho en la sociedad”. Cfr. Ley N° 2275 - antes 7524), artículo 37.

Sin embargo, sigue manteniendo respecto a cuestiones sumamente trascendentes como la delegación del poder de policía y el control de la matrícula, las potestades pertinentes cargo de la Superintendencia del Superior Tribunal de Justicia y el poder disciplinario por la Cámara en lo Contencioso Administrativo de la Provincia.

c. Antecedentes Jurisprudenciales

Todos los aspectos atinentes a la colegiación legal referidos a la inexistencia de una asociación por los abogados a los colegios como Entidades Intermedias, ni de una entidad gremial, la afectación de los Derecho de Propiedad, de trabajar, y libertad en el ejercicio de la profesión; garantía del Juez Natural, posibilidad de juzgamiento por pares, han sido debidamente analizados por la jurisprudencia de la Corte que va desde el año 1945 con el precedente Sogga Constantino a 2017, con el pronunciamiento recaído en “Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Mendoza s/ Acción de inconstitucionalidad”.

Con respecto a nuestra provincia, existen dos antecedentes de gran trascendencia, uno de ellos es el caso “Sánchez, Marcelino” de 1973, y “Aguirre Hayes, Rodolfo Manuel” de 1995, donde se han confirmado los criterios referidos.

En el primero de ellos, se consideró que era constitucional delegar a la Caja Forense del Chaco, como entidad intermedia formada por abogados de la matrícula que administraban los fondos derivados de la comunidad forense como tercera interesada, a los fines propios de un sistema previsional y de obra social propio de las facultades provinciales, señalando también que, los abogados que la conformaban no eran asociados a la Caja, sino que tenían una vinculación legal de orden público en fin al interés que perseguía.

En el segundo de ellos, con cita del conocido caso “Ferrari, Alejandro Melitón”, se reconoce la existencia del Colegio de Abogados como persona pública no estatal, en ejercicio de facultades delegadas y la facultad legislativa provincial para la creación de un ente específico intermedio, con motivo de haber conservado competencias de ordenamiento institucional y de promoción general.

Añadió que, no se afectaba el derecho de propiedad, ni se sustituía al Jue Natural cuando se instituía un Tribunal de Disciplina para sancionar las faltas derivadas del ejercicio de la abogacía, por parte de abogados pares, ni consideró afectado el derecho de trabajar.

d. Vigencia efectiva de la Colegiación Legal (1991 – 1992).

Como antecedente legislativo trascendente, podemos citar la Ley N° 3718 de creación del Colegio Público de Abogados, donde se estableció la colegiación legal vigente desde fines del año 1992 hasta mediados de 1993, habiendo alcanzado y consolidado ciertos límites de protección social.

El otorgamiento y el control de la legalidad de la matricula ejercido por el Colegio Profesional, tiene un alcance compatible con las exigencias de bien común en una sociedad democrática, conforme el artículo 16 de la Convención. Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos sobre el Caso 9178 (Costa Rica) Parágrafos 7 y 13.

e. Falta de sustentabilidad financiera del sistema actual anticolegialista

El artículo 38 de la Ley 2275-B, estableció la creación de un fondo de sustento de las asociaciones profesionales de abogados y procuradores, integrándose el mismo pro las Tasas y Multas establecidas por dicha norma, con más un 10 por ciento de ingresos destinados a remodelación de bienes cuyos montos serían destinados a asociaciones profesionales en determinadas proporciones.

Sin embargo, su inconstitucionalidad no demoró en llegar, cuando se consideró la afectación independencia del Poder Judicial, señalándose la equivocación incurrida por el legislador al asignar y otorgar el uso de fondos públicos a entidades privadas sin que existan las condiciones y exigencias requeridas por la doctrina y jurisprudencia (Cfr. STJ Chaco 05/03/15, Acuerdo Extraordinario. Acta N° 14).

f. La eliminación de la figura del Defensor.

La actual legislación hizo desaparecer el asesoramiento jurídico gratuito, a pesar de las claras disposiciones del artículo 20 de la Constitución del Chaco, que asegura la creación de medios de actuación y defensa en cualquier fuero o jurisdicción y también de lo normado por el artículos 70 y 78 de la referida norma ya sin vigencia, que previa la existencia incluso del consultorio jurídico gratuito, figura hoy desaparecida, adoleciendo las nuevas disposiciones, de una clara arbitrariedad normativa y una clara afectación a la tutela judicial efectiva, aspectos que evidencia, su inconstitucional.

Tampoco resulta razonable la eliminación de la carga pública referida a la intervención profesional del abogado en toda gestión de declaración de pobreza y defensa de pobres, donde incluso se prevenía sanciones por incumplimiento de sus deberes, afectando directamente principios fundamentales básicos, como a continuación se expone.

g. Afectación Principio de Progresividad

La nueva Ley Provincial N° 2275-B (antes 7524), derogó la referida normativa colegialista, mostrando un claro retroceso en materia de derechos convencionales ganados en favor de la comunidad y terceros, evidenciando un carácter regresivo respecto a compromisos internacionales asumido por nuestro país, excluyendo de modo injustificado, varios aspectos importantes consagrados, ahora insólitamente desconocidos.

Más allá de las consideraciones relativas a la derogación la colegiación legal, debemos destacar la eliminación de otros aspectos, también de fundamental importancia para la vida de la sociedad chaqueña.

En efecto, también han desaparecido los institutos procesales de asesoramiento gratuito y la posibilidad de evaluar la existencia de conductas imputables de todos aquellos terceros que pretendan ejercer la profesión de abogado, actuando sin título habilitante, con clara vulneración de la garantía de la tutela judicial efectiva y principios de progresividad y no regresividad, previstos en el Pacto de San José de Costa Rica.

Todo avance o progreso normativo obtenido no puede ser retrotraído o en todo caso y todo acto que produzca un efecto como el señalado, ha de ser objeto de severo escrutinio. Cfr. Cámara Nacional en lo Contenciosos Administrativo Federal, Sala II, 10/05/16, "Hughes Patricio c/ Estado Nacional -Procuración General de la Nación s/Amparo Ley 16.986". Jueces: Márquez - López Castiñeira - Caputi (en disidencia). Causa 43.286/2015.

Se trata de un derecho humano incorporado a nuestra Constitución, concretamente en el artículo 75 inciso 23, en la reforma del 94 y que necesariamente debió ser garantizado por el Estado, pero nada de ello ha ocurrido.

Los tratados internacionales con jerarquía constitucional, que receptan la obligación de progresividad se encuentra el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual establece en su artículo 2.1 que "cada uno de los estados se comprometen a adoptar medidas... especialmente económicas y técnicas hasta el máximo de los recursos que disponga para lograr progresivamente por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos".

Con la derogación de la colegiación legal, se empeoró la situación de estos derechos humanos reconocidos, reduciendo los niveles de protección de los derechos humanos que se encontraban vigentes y reconocidos.

La obligación de no regresividad prevista en de la Convención Americana de los Derechos Humanos, establece la obligación de los Estados de garantizar legislativamente el ejercicio de los derechos allí establecidos y esto a su vez implica, la prohibición de llevar adelante medidas que deroguen o eliminen legislación necesaria para el ejercicio de los derechos reconocidos en el instrumento.

En relación a lo expuesto, una de las situaciones que acarrear la vulneración del principio constitucional de progresividad y no regresividad es aquella conocida como regresividad normativa, tal lo ocurrido con la derogación de la Colegiación legal.

Las medidas regresivas acarrear una fuerte presunción de invalidez por lo que la verificación del carácter regresivo de una norma, acarrea la necesidad de efectuar un control riguroso de razonabilidad y legitimidad de la disposición y más aún cuando nunca implicó un avance en materia de Derecho Humanos Cfr. CSJN (21/09/04) “Aquino, Isacio c/ Cargo Servicios Industriales S.A”).

h. El Principio de Eficiencia

La nueva normativa reduce a solo 41 artículos, los 101, que habían sido redactados en la ley derogada, y esa considerable disminución cuantitativa, trajo una afectación también cualitativa, expulsando preceptos resguardados por garantías convencionales.

El principio de eficiencia, sufrió también un claro menoscabo, más aún cuando recordamos la especificidad de la experiencia práctica que requiere el ejercicio de la abogacía, siendo evidente que los mismos matriculados resultan ser los primeros y principales interesados en mantener el prestigio y jerarquía de la profesión, como así también la elevación de conocimientos especializados inherentes a ella.

El buen funcionamiento de los servicios públicos, dentro de cual se encuentra la prestación servicio de justicia, es un derecho humano fundamental y las autoridades tienen la obligación de prestarle de modo adecuado al fin, mostrando un comportamiento positivo para elevar el nivel de protección alcanzado y resultando la nueva legislación es claramente regresiva, podría surgir una eventual responsabilidad internacional para el Estado Provincial por desconocer compromisos internacionales asumidos con la reforma del 94.

i. Poder disciplinario

No es posible pensar que, con la posibilidad de aplicar sanciones, por parte de órganos de los colegios legales integrados por pares profesionales se pueda afectar derecho a trabajar, cuando resulta razonable y plenamente posible la integración de tribunales con abogados pertenecientes a otras circunscripciones, o bien de otras provincias, evitando de este modo cualquier susceptibilidad que pueda plantearse en torno a ello.

Actualmente se piensa en el impulso del Juicio por Jurado, pretendiéndose incluso su extensión al fuero civil y comercial, como ocurre en el Chaco, donde se consideró incluso apropiada la participación en el juzgamiento común de la ciudadanía, por los propios ciudadanos, sin embargo y en clara contradicción, algunos colegas cuestionan la posibilidad de juzgar la conducta de un abogado por un órgano integrado por otro pares.

Al respecto, no está demás señalar la baja efectividad del sistema, donde se advierte que desde el año 1953, solo han sido sancionados a menos de 500 letrados matriculados, a razón de un menos de 8 por año, las cifras hablan por sí mismas y palabras huelgan.

Es obvio además que, el contralor del ejercicio liberal de la abogacía extrajudicial no puede ser ejercido por el Poder Judicial, sobre más de 9.000 abogados y tampoco es posible pensar seriamente que lo haga sobre tal colectivo de abogados, respecto a sus actividades judiciales en todo lo que correspondería a dicho ámbito.

j. De la lucha contra la corrupción

Los aspectos relativos a la implementación de la colegiación legal, ofrecen interesantes mecanismos para combatir la corrupción, en tal sentido debemos reconocer el protagonismo que tiene la existencia de poderes públicos no estatales y su rol entre las reparticiones del poder. Debemos tener presente que: "el caudillismo y la corrupción, que suelen hacerse buena compañía, son manifestaciones de una política arcaica que compromete generalmente por igual a la dirigencia y a la sociedad" (Frías, Pedro José, *Conductas públicas. Una mirada superadora de la penuria Institucional argentina*; Dist. Depalma, Córdoba, 1997, p. 130).

Es necesario propender a la creación y organización de entidades de naturaleza jurídica no estatal. Algo difícil de entender para los argentinos, para la mayoría de los cuales piensan que sólo lo estatal es público; que sólo lo estatal es verdaderamente argentino; que sólo lo estatal es en beneficio de todos.

Y a esta errónea apreciación se agrega un ingrediente de gravedad: lo estatal es únicamente lo del gobierno, indentificando Estado y gobierno. De ahí que todo lo estatal es de propiedad y responsabilidad del gobierno de turno y, con ello, el resultado final: todo lo público es del gobierno. El fortalecimiento de organizaciones públicas no estatales, y de los controles independientes, estatales o no, es imprescindible para poder verificar la real vigencia y aplicación efectiva de cualquier normativa que sea útil elaborar para combatir la corrupción. Apoyar la efectiva instrumentación de los organismos de control independientes que prevé la Constitución argentina (art 42 CN) en materia de servicios públicos es un ejemplo práctico y a la vez una gran contribución al combate contra la corrupción en ese terreno en el cual hoy abunda ..." (Pérez Hualde, A. *Instrumentos para un Régimen Jurídico de Combate a la Corrupción* T.2011-D, Sec. Doctrina).

k. Conclusiones

Es obligación que tiene el Estado Provincial de emplear hasta el máximo de los recursos que disponga para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular, la adopción de medidas legislativas para garantiza la efectividad y reconocimiento de los Derechos Humanos. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Art. 2.1.

Resulta imposible pensar que, el Poder Judicial del Chaco pueda hacerse cargo de la cuestión, frente al complejo y cada vez más extenso campo en el que se ejercer las competencias que desarrollan los abogados, y menos que se le pueda requerir el control, la evaluación, seguimiento y sanciones de las conductas éticas de los abogados y ello fácilmente demostrable teniendo en cuenta la cantidad de sanciones aplicadas no llegan a 500, desde el inicio del funcionamiento del Poder Judicial.

Si bien la Colegiación legal, se trata de una cuestión normalmente aceptada con abierta recepción legislativa, sin embargo solamente las Provincias de Chaco y Santa Cruz, hasta el presente y de modo casi inexplicable, no cuentan con sus beneficios.

Resulta verdaderamente urgente y apremiante la creación de una entidad pública no estatal, concretamente un Colegio Público que despliegue todo su abanico de actividades en beneficio de los abogados y comunidad toda, y que otorgue definitivamente una plataforma desde la cual se puedan elevar y mejorar urgentemente las mejores posibilidades para el ejercicio y desarrollo de la abogacía.

Entre ellas: 1) Permitir institucionalizar consultorios gratuitos de asesoramiento y atención especialmente dirigidos a personas de escasos recursos, integrantes de sectores vulnerables y desposeídos, mediante la incorporación de los nóveles abogados; 2) Brindar a los abogados la posibilidad de tener y utilizar bibliotecas, escuelas de formación y capacitación, institutos de realización de actividades artísticas, culturales y sociales; 3) Tener edificios, inmuebles, y lugares donde se puedan realizar todas las actividades propias del Colegio sino también las recreativas, deportivas, sociales, culturales y de todo tipo.

La falta de colegiación legal, convierte a las provincias de Chaco y Santa Cruz, en estados verdaderamente vulnerables en la materia de control del ejercicio profesional de la abogacía, siendo urgente y requiriendo especial atención de los poderes ejecutivo y legislativo, como así también el apoyo de instituciones y organizaciones intermedias, para lograr su definitiva implementación, evitando la situación disvaliosa actual.

Por último, viene al caso destacar que: “Los Colegios de Abogados son corporaciones de Derecho Público de utilidad social porque defienden a la Sociedad amparando a los abogados frente a los que desde afuera atacan su independencia y corrigiéndolos cuando desde adentro, con un incorrecto ejercicio la menoscaban” (Corte Europea de Derechos Humanos de Estrasburgo. Sentencia del 25 de febrero de 1994).

Rolando Ignacio Toledo y Jorge Gustavo Dahlgren