



COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Organización de los Estados Americanos

INFORME SOBRE LOS CASOS Nº 9777 Y 9718 ARGENTINA

30 de marzo de 1988

I. INTRODUCCIÓN

1. Los casos que se contrae el presente informe se refieren en lo principal a la presunta violación por parte del Gobierno de la República Argentina del Artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en lo adelante la Convención), que estipula el derecho de asociación. Los reclamantes consideran que en virtud de la sanción de la Ley 23.187, de 5 de junio de 1985,^[1] que crea el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal se viola el mencionado derecho al establecer la matriculación obligatoria de los abogados de dicha capital "no pudiendo ejercerse la profesión en caso de no estar efectuada la matriculación dispuesta", según el parr. 2º del Artículo 18 (Título III) de la citada Ley.

2. Los casos 9777 y 9718 han sido acumulados en el primero de éstos a fin de facilitar su trámite (Art. 40. 2 del Reglamento), por tratarse de peticiones que versan, substancialmente, sobre el mismo asunto. Además los propios peticionarios coadyuvantes han manifestado que adhieren en todos sus términos a la queja o petición principal presentada por el señor Máximo Bomchil en su nombre y el del señor Alejandro Meliton Ferrari (Caso 9777).

3. Sin embargo atendiendo al pedido de los adherentes a la queja en el sentido de que cada una de sus presentaciones fueran transmitidas en solicitud de información al Gobierno interesado, conforme con el Artículo 34, 1, a del Reglamento, la Comisión accedió a efectuar este trámite para dar a cada uno la oportunidad de dar a conocer sus puntos de vista, entendiendo que esta decisión en nada afectaba la acumulación de los casos ni el examen de la cuestión como si tratara, como en efecto se trata, de un mismo problema.

4. Por su parte el Gobierno de la República Argentina (en lo adelante el Gobierno) dio respuesta por separado a las solicitudes de información de la Comisión, en la forma que le fueron transmitidas.

5. En esta forma la Comisión cree haber dado a los reclamantes un tratamiento equitativo en el trámite del caso y agradece al Gobierno de la República Argentina su cooperación en este sentido y por haber aceptado, a texto expreso, la acumulación de los casos según su escrito de 26 de marzo de 1986.

6. Seguidamente se incluye un resumen escrito presentado por el reclamante principal en el asunto y de la respuesta del Gobierno de la República Argentina. Las demás peticiones y correspondientes respuestas del Gobierno argentino se relacionan resumidamente en la misma forma que la queja principal.

II. Petición de los señores Máximo Bomchil y Alejandro M. Ferrari

7. La petición de los arriba mencionados, de fecha 8 de agosto de 1986, cumple con los requisitos de forma dispuestos en el Artículo 32, a del Reglamento de la Comisión y disposiciones concordantes de la Convención (Art. 46, d).

8. En resumen la petición manifiesta lo siguiente:^[2]

a) Que la Ley 23.187 viola fundamentalmente el derecho de asociación y viola, asimismo, la legislación interna del país respecto a tal derecho así como la Declaración

Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT);

b) Que la causa pretendi es que se someta por la Comisión a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Corte) "la decisión sobre la existencia de las violaciones alegadas con las consecuencias legales pertinentes" y que, "en el caso hipotético de que la Comisión no acceda a dar intervención a la Corte, aquélla (la Comisión) emita su opinión en el sentido de que median tales violaciones";

c) Que todo lo que se expone en la petición se "formula bajo juramento de verdad" y la documentación que se acompaña es auténtica;

d) Que se acompañan copia de la presentación del Recurso de Amparo ante la justicia argentina en demanda de inconstitucionalidad de la Ley 23.187; copia del escrito (en segunda instancia) contestando el alegato del Estado y copia del alegato ante la Suprema Corte de Justicia en recurso extraordinario contra la sentencia de la Cámara Federal que revocó el fallo de primera instancia;

e) Que el reclamante está directamente afectado por las disposiciones de la Ley 23.187, pues actúa profesionalmente en la ciudad de Buenos Aires y está matriculado en el registro, hasta la sanción de dicha Ley, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

f) Que han quedado agotados los recursos de jurisdicción interna, requisito dispuesto en el Art. 46, inciso a de la Convención (Art. 37, 1 del Reglamento de la CIDH), en vista de haber recaído en el asunto, una vez sancionada la Ley 23.187, los siguientes fallos:

i. Fallo de primera instancia por Recurso de Amparo contra el Gobierno nacional, dictado por un Juez Federal, Juzgado Contencioso Administrativo No. 3, declarando la inconstitucionalidad de la Ley 23.187;

ii. Fallo de la Cámara de Apelaciones (Sala IV), en apelación de la sentencia del Juez No. 3, interpuesta por el Ministro de Educación y Justicia, revocando el fallo de dicho juez y rechazando el recurso de amparo;

iii. Fallo de la Suprema Corte de Justicia, en recurso extraordinario entablado por el peticionario, en el cual confirma el fallo denegatorio de la Cámara de Apelaciones y, por tanto, estableciendo la constitucionalidad de la Ley 23.187.

g) Que la sentencia de la Suprema Corte fue notificada al reclamante el 27 de junio de 1986, por lo cual la reclamación ante la CIDH quedó presentada dentro del término del Art. 46, b de la Convención (Art. 38 del Reglamento).

h) Que la materia de la petición no está pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional (Art. 46, c de la Convención) y la denuncia no es reproducción de petición anterior (Art. 46, d de la Convención).

i) Que la Ley 23.187, que crea el Colegio Público de Abogados abarca básicamente cuatro aspectos a saber: requisitos para el ejercicio de la profesión (Título I); Régimen de matriculación (Título II); de agremiación compulsiva (Título III); de poderes disciplinarios (Título IV); que las disposiciones de la Ley que se refieren a los puntos a, b y d, no son materia de la reclamación por no revestir el carácter de violación de los derechos humanos invocados, si bien constituyen una "reglamentación inútil" que hace complejo, oneroso y burocrático lo que ya estaba debidamente legislado, transfiriendo al Colegio Público de Abogados la matrícula profesional que estaba hasta entonces a cargo de la Suprema Corte de Justicia sin cargo alguno y que, en consecuencia, desea el reclamante dejar claramente establecido que su reclamación "está destinada exclusivamente a que se declare violatoria de la Convención el régimen de colegiación obligatoria, compulsiva y automática que establecen los artículos de la Ley 23.187" que se concretan a ese régimen de colegiación obligatoria.[3]

j) Que coexisten en la ciudad de Buenos Aires dos entidades que agrupan a los abogados en ejercicio, libremente afiliados a una u otra sin perjuicio de los abogados que no están afiliados a ninguna de ellas o afiliados a otras entidades menores que agrupan a dichos profesionales,

como serían la "Corporación de Abogados Católicos", el "Colegio de Abogados del Estado", "Asociación de Abogados de Empresa", etc.

k) Que la primera de tales entidades es el Colegio de Abogados de Buenos Aires, fundado en 1913, que se ha caracterizado, desde hace más de treinta años por ser contrario a cualquier forma de colegiación compulsiva, promoviendo siempre toda iniciativa para mantener la estructura democrática del país y la independencia del poder judicial.

l) Que la segunda es la Asociación de Abogados de Buenos Aires, que no obstante ser de tendencia democrática y haber luchado por las libertades públicas "ha volcado sus esfuerzos al establecimiento de la colegiación obligatoria", habiendo elaborado un proyecto de ley en este sentido (que constituyó la base de la actual Ley 23.187) encaminada a crear un Colegio Unico de Abogados de la Capital Federal;

m) Que en cuanto al Colegio Público de Abogados de la Capital Federal creado por la Ley 23.187 es una asociación sin finalidad de lucro que tiene como propósito unir a varias personas de la misma dignidad y profesión, lo que jurídicamente es un acto contractual y consensual que se perfecciona por la "posterior admisión y adhesión de otros miembros a la asociación ya creada", le son aplicables todas las características del derecho societario en el cual "no media asociación si no hay voluntad expresa formulada al constituirse o al adherirse a ella y ser aceptado como miembro".

n) Que basta para reafirmar que el "Colegio Público" creado por la Ley 23.187 es una asociación "la calificación que en tal sentido le confiere...la Cámara de Diputados según resulta del Diario de Sesiones" y que, cabe agregar, que "como asociación constituye una persona jurídica de derecho público no estatal, carácter que surge de la fuente de su creación (Art. 17 Ley 23.187), de la naturaleza de sus objetivos (interés público), de su autarquía financiera y de no integrar los cuadros de la administración pública activa central o descentralizada"; cabe insistir, se expresa, que "colegio" y "asociación" son términos jurídicos y gramaticalmente sinónimos y que sólo pueden existir con el libre concurso de afiliación de sus componentes (affectio societatis).

o) Que, asimismo, la Ley 23.187 viola la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Art. XII) y la Declaración Universal de Derechos Humanos que expresamente previene (Art. 20,2) que "nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación".[4] Además viola el Art. 29, inciso c de la Convención en cuanto excluye otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano limitando el efecto de la Declaración Americana y otros actos internacionales de la misma naturaleza, si bien la terminología de la ley, especialmente en su Art. 18, confunde asimilando el vocablo "matriculación" por "asociación" y haciendo obligatoria dicha matriculación; que también viola el Artículo 11 de la Convención ya que el acto de obligar a asociarse "es un ataque abusivo a la vida privada, que sufre cuando el Estado pretende imponerle una asociación compulsiva como consecuencia....de la creación de un ente cooperativo"...

p) Que el derecho de establecer colegios de profesionales en Argentina debe atenderse al contexto y calidad de los títulos que se expiden en el país, pues "las universidades argentinas otorgan títulos habilitantes" que autorizan a ejercer la profesión a quienes los poseen y por tanto, la acción del Estado debe limitarse a "vigilar para impedir que el Estado habilite irresponsablemente a quien no está preparado y vigilar también para que ese mismo Estado no utilice esa facultad para discriminar o de cualquier manera limitar el acceso profesional. En tales condiciones pues el tema de la colegiación obligatoria se encuentra subordinada a otras pautas, responde además a otras tradiciones y tiene finalidades bien definidas".

q) Que igualmente el derecho interno argentino (Arts. 14 y 14 bis de la Constitución) garantizan a todos los habitantes el derecho a asociarse con fines útiles siendo libre la organización sindical, lo cual conlleva el de no ser obligado a integrar una organización societaria o sindical.

r) Que igualmente la jurisprudencia argentina en fallos de la Suprema Corte de Justicia ha reconocido en varias sentencias el carácter no obligatorio del derecho de asociación (Art. 14 constitucional)[5] y que, por tanto, la sentencia de la Corte en relación a la Ley 23.187 no es ajustada a derecho, al centrar su fallo en favor de la constitucionalidad de dicha Ley en el criterio de que el Colegio Público no es una asociación ni un sindicato, siendo al respecto aplicables los términos del voto disidente del Juez Dr. Pablo Galli quien señaló que:

El sindicato es la unión asociativa voluntaria que se constituye entre los componentes de una misma categoría profesional de trabajadores o empleadores...." (Livio Labor, Sindicalismo y Sociedad, Ediciones de Atlántico, Buenos Aires, 1957, pág.17) "Todo sindicato es una

asociación.....”(Guillermo Cabanellas, en Enciclopedia Jurídica Omeba, voz Asociaciones Profesionales, Tomo I, pág. 857) por último y lo transcribo nuevamente: “Que le falta a este Colegio Público para reunir las notas de un sindicato? toda vez que se encomienda a través de la ley la representación de los profesionales.....Forzosamente éstos se ven compelidos a tener una opinión común....[6]

s) Que este caso debe ser remitido a la Corte dada la facultad potestativa del Art. 51 de la Convención. Este pedido, ya mencionado atrás, se funda en el criterio expresado por la Corte, en la Opinión Consultiva OC/5/85,[7] en el sentido de que deberían ser remitidos a la Corte casos en los cuales hubiere habido problemas legales internos en el país contra el cual estuviere dirigida la queja como son decisiones judiciales contradictorias sobre el mismo caso sometido a la Comisión o ésta no alcanzare una opinión unánime en el examen del asunto. En apoyo de esta petición el reclamante recuerda que sobre la Ley 23.187 ha recaído una sentencia contraria de primera instancia del Tribunal Contencioso- Administrativo Federal, declarando su inconstitucionalidad.

t) Que en este caso la “naturaleza del asunto sometido a esa H. Comisión no da lugar a una solución amistosa” pues hallándose frente a una ley dictada por el Congreso argentino, el Poder Ejecutivo carece de facultades para modificar sus disposiciones, por lo que cualquier acuerdo transaccional es de materialización imposible. En consecuencia, el reclamante pide que no se aplique el procedimiento de solución amistosa (Art. 45, 7 del Reglamento de la CIDH).

9. La Comisión, en nota de 5 de septiembre de 1986, transmitió la denuncia al Gobierno argentino, en su totalidad, por haberlo así autorizado el peticionario quien expresamente renunció al secreto de identificación, según el Art. 34 de su Reglamento. Copia de dicha comunicación se remitió a la Misión argentina ante la OEA.

10. El Gobierno argentino, en nota de 26 de marzo de 1986 (No. 15) dio respuesta a la solicitud de información de la Comisión en un extenso pliego cuyos puntos principales se transcriben a continuación:[8]

a) Por lo que hace a la descripción de la Ley 23.187 el Gobierno dice:

El análisis de la Ley 23.187 de la Nación Argentina, lleva a determinar que ella crea, con jurisdicción y competencia exclusiva en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal.

Dicha Ley fue dictada, por el Congreso de la Nación Argentina en función y en los términos del artículo 67, inciso 27 de la Constitución Nacional.

Dicha norma dice así:

“Artículo 67: Corresponde al Congreso:... 27 Ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación...”.

Esta norma jurídica está correlacionada directamente con el artículo 86, inciso 3ro. de la Constitución Nacional que dice: “Artículo 86: El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:...”Es el Jefe inmediato y local de la Capital de la Nación”. El artículo tercero de la Constitución Nacional Argentina dice: “Artículo 3: Las autoridades que ejercen el Gobierno Federal, residen en la ciudad que se declare Capital de la República por una ley especial del Congreso, previa cesión hecha por una o más legislaturas provinciales, del territorio que haya de federalizarse”.

La Ley 23.187 se aplica, exclusivamente en el ámbito territorial de la ciudad de Buenos Aires.

b) En cuanto al señalamiento de los regímenes de Colegiación de Abogados, el Gobierno expresa:

Señalamiento de los regímenes de Colegiación de abogados en la República Argentina: La República Argentina es un Estado Federal (artículo 1 de la Constitución Nacional). La distribución de competencias entre el Estado Federal y las provincias está regida por la Constitución Nacional. El artículo básico es el 104 que dice así: “artículo 104. Las

provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación". Las potestades del Poder Legislativo están explicitadas fundamentalmente en el artículo 67 y concordantes de la Constitución Nacional. Las del Poder Ejecutivo en el artículo 86 y siguientes de la Constitución Nacional y las del Poder Judicial, distribuyendo competencias en los artículos 100 y 101 de la referida Constitución Nacional Argentina.

El tema de este capítulo, es como su título lo señala informar a esa Honorable Comisión, sobre el régimen que en materia de colegiación de abogados rige en la República Argentina.

Se ha explicado el sistema federal argentino, precedentemente. Como consecuencia del mismo el Poder de policía referido al ejercicio de las profesiones liberales, es poder reservado a las provincias. Por ese motivo cada provincia ha resuelto por sí misma el tema de colegiación.

Es muy importante señalar que hay 22 provincias a saber: Buenos Aires, Córdoba, Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, Mendoza, La Rioja, Salta, Santiago del Estero, San Juan, Santa Fé, San Luis, Tucumán, Formosa, Chaco, Misiones, La Pampa, Chubut, Río Negro, Neuquén y Santa Cruz. A ellas se agrega la Capital Federal que es Buenos Aires y un territorio que es el de Tierra del Fuego, Malvinas e Islas del Atlántico Sud y Antártida.

El tema de la colegiación pasa entonces por las 22 provincias, la Capital Federal y el territorio de la Tierra del Fuego. Esto es 24 distritos judiciales. Y bien de las 22 provincias, 19 tienen colegio público semejante al de la Capital Federal en los términos de la Ley 23.187. Debe señalarse además que en las provincias los Colegios están referidos a la competencia de cada tribunal. Así por ejemplo en la provincia de Buenos Aires existen numerosas circunscripciones judiciales. La ley autoriza un Colegio Público por cada circunscripción judicial. Y el matriculado en un colegio tiene capacidad para actuar en toda la jurisdicción de la provincia sin necesidad de nueva inscripción dentro de la provincia. Lo mismo sucede en otras provincias como Santa Fé, Córdoba, Mendoza, etc.

La colegiación en los términos análogos a los de la Ley 23.187, rige, como está dicho, en 19 provincias argentinas y en la Capital Federal. Las tres provincias que no tienen colegiación están en camino de tenerla.

En las 3 provincias faltantes hay un importante movimiento para la colegiación a la manera de la Ley 23.187.

c) En cuanto a la vigencia efectiva de la Ley 23.187 el Gobierno manifiesta:

La realidad es que el foro de la ciudad de Buenos Aires posee inscriptos alrededor de algo más de 32.000 abogados.

El Colegio de Abogados con alrededor de 1.700 y la Asociación de Abogados cuenta aproximadamente con unos 3.600 afiliados.

La totalidad de los abogados están matriculados en los términos de la Ley 23.187 en el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, a cuyos registros se trasladó el padrón originariamente creado por la Ley de facto 22.192 que está derogada en gran medida por la relacionada Ley 23.187.

Ver al respecto al artículo 65 de la Ley 23.187. En el mismo sentido ver la Acordada Nro. 54 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina de fecha 22 de agosto de 1985, que en parte establece los límites de la derogación de la Ley de facto 22.192.

Pero lo concreto es que con el padrón iniciado por la Ley de facto 22.192, en noviembre de 1982, continuado por la Ley 23.187, de acuerdo a las disposiciones transitorias de la Ley 23.187, artículo 60 y concordantes, el número de abogados matriculados, a la fecha de esta presentación es el señalado anteriormente.

La comparación numérica entre esas cifras es muestra suficientemente objetiva de la representatividad de las dos entidades voluntarias que aglutinaron y aglutinan todavía hoy a los abogados en la ciudad de Buenos Aires.

Además es del caso señalar que la posición de los impugnantes con relación a la Ley 23.187, no es acompañada sino por una ínfima cantidad de abogados en el foro de la ciudad de Buenos Aires.

d) Sobre la legitimidad del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, instituido por la Ley 23.187, el Gobierno señala:

Legitimidad del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal instituido en su legalidad por la Ley 23.187 en el foro de la ciudad de Buenos Aires: No hay duda alguna que la legalidad del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, en la ciudad de Buenos Aires, encuentra su asidero en la vigencia de la Ley 23.187.

Esa Ley se asienta en la Constitución Nacional, a mérito del inciso 27 del artículo 67 de la Constitución Nacional.

Pero la legitimidad del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal se basa en un hecho socio político y en sus antecedentes y consecuencias.

Esa legitimidad se evidencia así:

La Ley 23.187 impone la obligatoriedad del voto pero no establece sanción para quien no la vote.

Esto es absolutamente objetivo y surge de la lectura de la ley.

A pesar de ello cuando en los términos de dicha norma jurídica se llamó a elecciones para el día 29 de abril de 1986, concurrieron nada menos que nueve listas, a competir. Y lo más extraordinario es que con un padrón de alrededor de 27.000 inscriptos, concurrieron a votar nada menos que 17.500 inscriptos.

Es del caso señalar, por las razones ya alegadas, que de aquellos 27.000 inscriptos, alrededor de 10.000 eran y son abogados domiciliados a más de 400 o 500 kilómetros de Buenos Aires sin perjuicio de otras motivaciones de bajas con el referido padrón.

Lo que quiere decir que si se analiza en detalle la concurrencia al acto eleccionario del 29 de abril de 1986, se puede llegar a la conclusión que concurrieron a votar, sin que hubiera sanción, para quienes no votaron, más del noventa y cinco por ciento, de quienes vivían a menos de cuatrocientos o quinientos kilómetros de Buenos Aires. Se puede decir, sin temor a errar, que ese respaldo electoral extraordinario le dio, al Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, la más completa legitimidad. Señalamos que los votos en blanco o anulados no llegaron a novecientos, sobre algo más de 17.500 votantes y el acto electoral se realizó en un solo día.

La lista mayoritaria obtuvo en condición de primera minoría más de 3.500 votos. La que le siguió unos 3.200 votos y luego la tercera lista tuvo alrededor de 2.000 y la cuarta más o menos 1.500.

Las otras se escalonaron en cifras inferiores a 1.000 votos.

La concurrencia electoral fue el dato más impresionante desde el punto de vista político, que vivió el año de 1986 la ciudad de Buenos Aires.

Todos los diarios y revistas comentaron ese extraordinario apoyo a la Ley 23.187 que significó la concurrencia de más de 17.500 votantes al acto electoral del 29 de abril de 1986.

Lo expuesto son hechos de pública notoriedad. A ello se debe agregar la más absoluta normalidad y corrección del acto electoral y sus consecuencias. Debe señalarse por fin que la campaña electoral que precedió a las elecciones del 29 de abril de 1986, tuvo una intensidad inusitada, todo lo que respaldó la legitimidad de esa extraordinaria

conurrencia a las urnas. La Ley 23.187 dio legalidad al Colegio Público de Abogados de la Capital Federal y la concurrencia al acto eleccionario del 29 de abril de 1986, dio legitimidad al Colegio Público de Abogados de la Capital Federal.

Y recuérdese que no votar, en esa emergencia no traía sanción alguna. Queda así mostrada objetivamente la legitimidad de la Ley 23.187 en el espíritu del Foro de la Ciudad de Buenos Aires.

c) En lo que respecta a la naturaleza del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, el Gobierno manifiesta lo que sigue:

La forma de plantear el problema por los distinguidos presentantes que firman la petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos omite que todo el sistema protectorio de los derechos humanos en el orden internacional tiene como presupuesto la denuncia concreta de violaciones.

En este sentido son claros los requerimientos del artículo 32 del Reglamento de la Comisión que dispone:

“Las peticiones dirigidas a la Comisión deberán contener una relación del hecho o situación que se denuncia, especificando el lugar y fecha de las violaciones alegadas, y si es posible el nombre de las víctimas de las mismas, así como de cualquier autoridad pública que haya tomado conocimiento del hecho o situación denunciada”.

Los peticionantes, no consideran violatorio del pacto la parte de la Ley 23.187 referida al gobierno de la matrícula y al poder disciplinario ejercido por el Colegio Público (ver fs. 9).

Tampoco objetan el pago de la cuota anual, por los abogados matriculados. Consideran esa cuota anual como una consecuencia natural y necesaria del hecho de la matriculación.

Describen en cambio como violatorio de la Convención:

que (a criterio de los peticionantes) se confiera la representación forzosa de los abogados al Colegio Público (ver fs. 10).

A ese tema se volverá.

Pero desde ya se señala que esa representación no aparece ni expresa ni tácitamente en el texto de la ley.

A más, los peticionantes, no mencionan ningún caso concreto, en el que tal representación haya sido asumida.

Como consecuencia de la pretendida representación forzosa, los impugnantes expresan que los abogados se ven compelidos a tener una opinión común por medio de dicha Asociación (ver fs. 10).

Sobre el tema se volverá.

A esta altura de la exposición, se señala que los impugnantes no exponen caso concreto alguno, en que se haya registrado esa pretendida violación a la libertad de expresión, que se sintetiza al comienzo del punto anterior.

A más del caso subrayar, que los impugnantes omiten expresar cuál de las normas del Pacto se hallaría en colisión con la pretendida opinión.

Los impugnantes agregan, que las normas que disponen la obligatoriedad del voto, de los matriculados en las elecciones del Colegio Público, violan el Pacto. Pero resulta en este caso también que omiten expresar cuál de las normas del Pacto se halla en colisión con la obligatoriedad del sufragio.

Como ya se ha señalado en este responde, los impugnantes también omiten expresar que la Ley 23.187 no enuncia sanción para el caso de no concurrencia al acto eleccionario.

Como primera respuesta trascendente a los pretendidos cargos de colisión de la Ley 23.187, con el Pacto señalamos que, en la presentación en traslado los impugnantes no han demostrado, que han agotado a ese respecto los recursos pertinentes en el ámbito jurisdiccional interno argentino.

En su hora la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina en la causa en la cual el abogado Alejandro Meliton Ferrari fue actor, en la acción de amparo cuestionando la constitucionalidad de la Ley 23.187 en diversos aspectos, dictó sentencia el 26 de junio de 1986.

Esa sentencia tiene un valimiento jurídico que va más allá de la resolución de los temas debatidos en la propia causa.

Es sentencia dictada por unanimidad aún cuando dos de los señores ministros de la Corte fundaron individualmente cada uno de ellos su respectivo voto. Pero las conclusiones fueron unánimes. Y los argumentos concordantes y coincidentes.

Esa sentencia en su consecuencia posee la condición de "jurisprudencia pacífica" y a ella nos remitimos.

El centro o meollo de dicha sentencia importa y significa la demostración jurídica de la naturaleza del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, como productor de la Ley 23.187.

Se puede sintetizar de la suerte que sigue dicha sentencia: El Colegio Público de Abogados de la Capital Federal es una delegación legítima del poder de policía del Estado en un organismo creado al efecto para recibir esa delegación.

El Colegio Público de Abogados de la Capital Federal es una persona de derecho público con organización democrática y donde los derechos y obligaciones se ejercen en función de controles recíprocos de los órganos internos de ese Cuerpo creado por ley. Esos órganos se constituyen democráticamente por elección. Los plazos del mandato son razonables. Los controles interórganos, son la garantía del funcionamiento razonado del organismo creado.

f) Sobre la esencia de la Ley 23.187 el Gobierno manifiesta:

La esencia de la Ley 23.187 está dada por la jerarquización que da al ejercicio de la profesión de abogado, pero fundamentalmente a la protección de la libertad y dignidad del abogado.

Cuatro artículos son la clave de la Ley en análisis. La esencia de la Ley 23.187 es la jerarquización en libertad y en dignidad del abogado en el ejercicio de su profesión.

Así lo dice expresamente el artículo 1 de la Ley 23.187.

Ese artículo 1 ha sido incomprensiblemente omitido en el escrito que está siendo respondido por el presente, y hace a la esencia de la Ley 23.187.

Se puede decir que ese artículo 1º, es toda la Ley 23.187, en su objetivo, en su finalidad, y en definitiva, en la esencia de la existencia de la Ley 23.187.

Su lectura basta para contestar todos los cargos de los impugnantes y es básico para interpretar la Ley 23.187.

Es el centro de toda respuesta a los pretendidos cargos y muestra, como la ley encaja en la filosofía política de la Constitución Nacional Argentina y en la filosofía política del Pacto de San José de Costa Rica.

Ese artículo 1 de la Ley 23.187 coincide con la Constitución Argentina y con el Pacto de San José de Costa Rica que es la mejor respuesta a todos los pretendidos cargos de los impugnantes. Dice así:

Artículo 1º: El ejercicio de la profesión de abogado en la Capital Federal se regirá por las prescripciones de la presente ley y subsidiariamente por las normas de los códigos de procedimientos nacionales y demás leyes que no resulten derogadas por ésta.

g) Sobre la finalidad de la Ley 23.187 el Gobierno señala lo siguiente:

En la pretendida violación de la libertad de asociarse, cabe señalar que el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal en los términos de la Ley 23.187 es una creación de esa misma ley; una delegación del ejercicio del poder de policía en lo que se refiere a la profesión de abogado en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires.

El artículo 17 dice así:

Artículo 17º: Créase el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, que controlará el ejercicio de la profesión de abogados y tendrá a su cargo el gobierno de la matrícula respectiva en el ámbito geográfico de la Capital Federal y con referencia a las actuaciones profesionales en tal jurisdicción, ajustándose a las disposiciones de esta ley.

El Colegio Público de Abogados de la Capital Federal funcionará con el carácter, derechos y obligaciones de las personas jurídicas de derecho público.

Sin perjuicio de las remisiones especiales la actuación del Colegio que se refiere al ejercicio del cometido administrativo que esta ley le habilita, se regirá observando supletoriamente la ley 19.549 de procedimientos administrativos.

Prohíbese el uso por asociaciones o entidades particulares que se constituyan en lo sucesivo de la denominación Colegio Público de Abogados de la Capital Federal u otras que por su semejanza puedan inducir a confusiones.

Los abogados matriculados en el Colegio Público de Abogados son y fueron los inscriptos en la matrícula llevada por la Subsecretaría de Matrícula de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos de la Ley de Facto 22.192.

Tan es así que se continuó la numeración de aquella Ley de Facto 22.192, y todo ello en los mismos libros que usa la Corte Suprema de Justicia de la Nación para esos efectos.

Actualmente el Colegio Público de Abogados continúa con esos libros y las inscripciones ya se están efectuando en el tomo 32 en los términos del artículo 18 de la Ley 23.187.

Dicho artículo 18 dice así:

Artículo 18º: Serán matriculados al Colegio Público de Abogados de la Capital Federal los abogados actualmente inscriptos en la matrícula llevada por la Subsecretaría de Matrícula de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y los abogados que en el futuro se matriculen en el Colegio conforme las disposiciones de esta ley.

No existe ninguna diferencia entre la matriculación ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación y hoy ante el Colegio.

Inclusive existe el control judicial de legalidad para todo lo referido a la inscripción en la matrícula en los términos de la Ley 23.187 en los artículos 12 y 13.

Es muy instructivo tener presente todo ésto para constatar que muy lejos de violar el derecho de asociación están garantizados hoy los aspectos referidos al ejercicio de la profesión de abogado en la Capital Federal en forma absolutamente análoga a las habidas.

Resulta evidente la delegación operativa en todo lo referido a la matrícula, del poder de policía del Estado, en el Colegio, a mérito de la Ley 23.187.

Y bien evidente también el control de legalidad que el Estado retiene por intermedio del Poder Judicial. Todo esto muestra que no hay ninguna modificación esencial que agreda el derecho de asociación.

En estos actuados se acordó la opinión del señor miembro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Dr. Nieto Navia, en la opinión consultiva OC 5/85 producida por ese Tribunal.

Quien sostuvo que: "se viola la libertad de asociarse al obligar por ley a los individuos a hacerlo si los fines propuestos por cada asociación son aquellos que podrían cumplirse por asociaciones creadas por los individuos al amparo de su libertad".

Es evidente que el poder de policía no entra dentro del supuesto de aquellas capacidades creativas de los individuos. El poder de policía es de la estructura jurídica política estatal.

De allí que la opinión del señor Nieto Navia no es aplicable al caso de autos.

h) En cuanto a la obligatoriedad de la inscripción y otras características de la Ley 23.187, el Gobierno expresa:

La matriculación obligatoria, establecida por la Ley 23.187, al Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, comporta una regulación razonable, en condición de carga pública, y de servicios personales, todo lo que se legitima, en los términos de la Constitución Nacional Argentina, en sus artículos 16 y 17. Por ello todos los matriculados en el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal no tienen entre sí, vínculo asociativo.

Es así por cuanto la relación de cada abogado y el Colegio, es una relación *ope legis*.

De allí que las obligaciones que la ley impone a los matriculados, sean también obligaciones *ope legis*.

Se destaca, por entender trascendente parte de las afirmaciones del señor Ministro de la Corte Suprema de la Justicia de la Nación Dr. Augusto C. Belluscio, en la causa "Ferrari, Alejandro Meliton c/Estado Nacional (P.E.N.) s/Amparo", sentencia del 26 de junio de 1986, publicada en el Derecho del 29 de julio de 1986.

El Profesor Belluscio dijo:

"El contralor superior del ejercicio profesional ante la multiplicación de los profesionales es indispensable, siempre que no se menoscabe el carácter particular y privado que es de su esencia y de la esencia de un sano orden social; y ello puede lograrse mediante control de un órgano estadual o por la entidad social que forman los miembros de cada profesión, siendo de destacar la constitucionalidad y el indudable beneficio común de un régimen legal que entrega a los miembros de un determinado sector social, regularmente constituidos, la atención de los problemas concernientes a sus propios intereses, y no a un organismo exclusivamente estatal".

El mismo afirmó en la causa "Ferrari" que el Colegio Público de Abogados organizado por la Ley 23.187 no es una asociación, por cuanto dicha Ley no contiene preceptos según los cuales la inscripción en la matrícula signifique ingresar en un vínculo asociativo con los demás matriculados; por el contrario, su naturaleza jurídica y su objeto esencial están definidos en el art. 17 que le asigna el carácter de persona jurídica de derecho público, de forma que la posición del abogado frente al Colegio es de sujeción *ope legis* a la autoridad pública que éste ejerce, y a las obligaciones que

directamente le impone la misma Ley, sin vínculo societario alguno, no estando tampoco en juego la libertad de agremiación que consagra el art. 14 bis de la Constitución, pues la entidad referida no es una organización sindical”.

El Miembro de la Corte Enrique Petracchi, en la causa “Ferrari” dijo:

“La Ley 23.187 no contiene preceptos según los cuales la inscripción obligatoria en la matrícula gobernada por el Colegio Público de Abogados importe ingresar en un vínculo asociativo con los demás matriculados en la referida entidad, que es un órgano de naturaleza pública destinado a cumplir funciones públicas y a actuar con roles de consulta y participación, no asociativa, con sustento en los principios de la democracia social, y de subsidiariedad.

No resulta compatible con el espíritu social de la Constitución la visión individualista según la cual cada ser aparece aislado, lo que no significa olvidar que si la personalidad humana sólo se puede desenvolver en la intercomunicación y la solidaridad, también se halla preservada en la autonomía de sus decisiones por el artículo 19 de la Constitución.

El estado no puede imponer la pertenencia a una asociación o grupo determinado, ni debe elevar sin más al plano normativo las conexiones fácticas entre personas que, antes que del consenso, derivan de las estructuras coercitivas espontáneamente desarrolladas en el curso histórico de la sociedad.

El funcionamiento de la forma representativa puede reforzarse y mejorarse con los modos de consulta y participación de base socio-profesional, sin que tales modos comporten la inserción compulsiva de los integrantes de cada sector al cumplimiento regular de actividad societarias.

No se trata que el Colegio Público, en su misión consultiva, comprometa la opinión de cada uno de los matriculados, sino que éstos, sin perjuicio de manifestar sus pareceres de modo individual o en agrupaciones que crecen espontáneamente, contribuyen a la integración de los foros de debate y planificación que auspician quienes buscan perfeccionar la democracia representativa”.

En la misma sentencia “Ferrari” el Dr. Belluscio afirmó que:

“El derecho de asociarse con fines útiles implica sin duda, la libertad de no asociarse, pero ello se refiere a sociedades cuya existencia no sea requerida por el buen orden y bienestar de la colectividad superior; por ende, el sistema de colegiación no vulnera el derecho de asociarse y la correlativa libertad de no hacerlo porque se trata, precisamente, del estatuto legal de una estructura social preconstituida por la naturaleza de las cosas, en el que no se impone a los abogados la formación de una sociedad distinta de aquella a la que se incorporan por el solo hecho de inscribirse en la matrícula y ejercer su profesión en el foro, y esa comunidad se formaliza para la disciplina y el mejor resguardo moral del ejercicio profesional”.

Desde el punto de vista sustancial el inciso 28 del artículo 67 de la Constitución Nacional Argentina, autoriza a los poderes constituidos, y concretamente al Congreso a hacer todas las leyes, y al Poder Ejecutivo todos los reglamentos que sean convenientes, para poner en ejercicio, los poderes antecedentes, y todos los otros, concedidos por la Constitución, al Gobierno de la Nación Argentina.

La delegación del poder de policía que instruye la Ley 23.187, condice con la doctrina y jurisprudencia.

La delegación se efectuó a un órgano creado por la propia Ley que delega. A ese órgano, Colegio se le otorgó el poder de policía en todo lo que hace a la abogacía, la matrícula y a la disciplina. Tiene como finalidad la libertad y la dignidad del abogado en el ejercicio de la profesión de acuerdo al artículo 1º de la Ley 23.187 tantas veces comentado. Se dejó a salvo el control por parte del Poder Judicial como también el superior control de administración y gobierno por parte del Poder Ejecutivo a través de la eventual institución de la intervención al Colegio. La delegación es legítima pues están dados todos los supuestos para ello, y además porque el delegante conserva la titularidad del poder. Sólo delega y transmite el ejercicio de potestades.

El Congreso de la Nación puede modificar cuando lo desee la Ley 23.187.

El Estado que es el titular originario de la potestad que delega, es al mismo tiempo quien conserva el poder de control. En consecuencia la delegación del poder de policía y sus aspectos accesorios, en el Colegio, por mérito de la Ley 23.187 es legítima, en función de la Constitución Nacional artículo 67, inciso 27 y 28 y artículos 86 incisos 2 y 3.

[Índice | Próximo]

[1] Boletín Oficial de 28/6/85.

[2] Véase Anexo I.

[3] Título III - Arts. 17 o 42, ambos inclusive de la Ley 23.187.

[4] En este punto el peticionario abunda en la argumentación expuesta en la Opinión Consultiva de la Corte OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985 sobre Colegiación Obligatoria de Periodistas, recogiendo a fojas 8 y 9 el criterio de los jueces Nieto Navia y Pizza Escalante sobre el alcance del Art. 16 de la Convención.

[5] Véase Cap. XV de la Petición.

[6] Véase p. 23 de la Petición

[7] Ct. pp.14-15 Corte, Serie A. Fallos y Opiniones, San José, 1985.

[8] Véase Anexo II.