

Buenos Aires, 4 de noviembre de 2008.

Vistos los autos: "Colegio Público de Abogados de Capital Federal c/ EN - PEN - ley 25.414 - dto. 1204/01 s/ amparo".

Considerando:

1º) Que el recurso extraordinario interpuesto por el Estado Nacional —parte demandada en la presente causa— se dirige contra la resolución dictada por la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal. El fallo confirmó la sentencia de primera instancia en cuanto había hecho lugar a la acción de amparo promovida por el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal y declarado que quienes ejercen la abogacía en favor del Estado Nacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires están obligados a cumplir con la ley 23.187 que ordena la instalación y funciones del referido Colegio. Para llegar a esa conclusión, el fallo consideró que eran inválidos los artículos 3º y 5º del decreto 1204/01¹ en la medida que pretenden relevar a los abogados del Estado de la obligación de inscribirse en la

1

Art. 3º - Los abogados que ejerzan las funciones previstas en la Ley N° 12.954, y en los artículos 66 de la Ley N° 24.946 y 7º de la Ley N° 25.344, estarán exentos del pago de bonos, de derechos fijos, y de cualquier otro gravamen similar previsto en la legislación nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que imponga a aquéllas un pago por su presentación en las actuaciones judiciales en las que intervengan en representación, patrocinio letrado o defensa del Estado Nacional o de los demás organismos mencionados por el artículo 6º de la Ley N° 25.344.

Art. 4º - Créase el Registro de Abogados del Estado, en el ámbito de la PROCURACION DEL TESORO DE LA NACION, en el cual deberán inscribirse todos los letrados que ejerzan las funciones mencionadas en el artículo 3º.

Art. 5º - La representación, patrocinio y defensa judicial del Estado Nacional y de los demás organismos o entes mencionados en el artículo 6º de la Ley N° 25.344 en cualquier fuero, instancia o jurisdicción, sólo podrá ser ejercida por aquellos profesionales inscriptos en ese Registro, sin que resulte necesaria ninguna otra matriculación profesional.

matrícula que la ley 23.187 pone a cargo del Colegio y de pagar el derecho fijo establecido por su artículo 51.

2°) Que el recurso de apelación federal debe ser examinado por esta Corte, puesto que, tal como lo ha señalado la señora Procuradora Fiscal en el apartado III de su dictamen, en esta causa se ha puesto en tela de juicio un acto emitido por el Presidente de la República, vale decir, una autoridad federal, y el pronunciamiento apelado ha sido contrario a su validez (artículo 14, inciso 1° de la ley 48).

3°) Que el primer agravio del recurrente enderezado a cuestionar la legitimación de la entidad actora debe ser rechazado en base a los argumentos expuestos en el último párrafo del apartado IV del dictamen de la señora Procuradora Fiscal, al que cabe remitirse por razones de brevedad.

4°) Que en cuanto al fondo del asunto, con carácter preliminar, debe puntualizarse que el argumento central de la decisión judicial radicó en que el Presidente no se encontraba habilitado por el Congreso para dictar disposiciones de carácter legislativo contrarias a la ley nacional 23.187. Rechazó la pretensión de que tal autorización pudiese hallarse en el artículo 1°.f de la ley 25.414 —de delegación de atribuciones legislativas y emergencia pública—, puesto que no se ha demostrado en qué afecta la eficiencia de la administración que los profesionales pertenecientes al cuerpo de abogados del Estado cumplan con la obligación legal de matricularse en el distrito, como lo exige la ley 23.187. Por otro lado, consideró el tribunal que la exención a los abogados del Estado de pagar el derecho fijo por su actuación judicial no es transitoria, como deben serlo las medidas de emergencia, sino que es definitiva y, por ende, irrazonable.

Ante esta Corte, la parte demandada ha solicitado la

revocación del fallo y defendido la validez del decreto 1204/01, apoyándose en dos líneas diferentes de argumentación. Por un lado, sostuvo que la ley 23.187 se refiere solamente a la abogacía privada, mientras que el decreto 1204/01 reglamenta el ejercicio de la abogacía pública, es decir, la que ejercen los abogados del Estado. Esta materia está comprendida, entonces, en la "zona de reserva de la administración", vale decir, es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo. La segunda argumentación sostiene que el decreto 1204/01 es válido pues el Presidente lo dictó en uso de las atribuciones legislativas que le había delegado el Congreso en el artículo 1° de la ley 25.414.

5°) Que, como puede apreciarse, se trata de argumentos encontrados en cuanto al carácter propio o delegado de la competencia ejercida por el Presidente al dictar el decreto 1204/01, inconsistencia que adquiere especial relevancia al tomarse en cuenta que el ejercicio de uno y otro tipo de atribución está sujeto por la Constitución Nacional a diferentes condiciones de validez.

6°) Que el examen de los puntos federales propuestos, de acuerdo al desarrollo que sigue, concluirá en la confirmación del fallo dictado por la cámara de apelaciones. Primero, porque es incorrecto afirmar que el Presidente, al dictar el decreto 1204/01, haya hecho uso de una competencia *exclusiva*; por el contrario, el régimen de los abogados del Estado —separada o conjuntamente con los demás abogados— es una materia que ha sido regulada por leyes del Congreso cuya validez no es materia de controversia. Segundo, porque los artículos 3° y 5° del decreto 1204/01 no encuentran convalidación en la delegación de facultades legislativas contenida en el artículo 1°, inciso I, apartado "f" de la ley 25.414.

7°) Que hay poderosas razones que refutan la tesis sostenida por la parte recurrente de que los artículos 3° y 5° del decreto 1204/01 se refieren a una materia cuya regulación es una facultad propia y exclusiva del Presidente de la Nación.

La primera de tales razones radica en que el ejercicio de la abogacía —sea a favor del Estado, sea de particulares— ha sido materia reglada por el Congreso desde los orígenes mismos de la organización nacional. Debe recordarse en tal sentido que, si bien el Presidente Urquiza estableció algunas condiciones para el ejercicio de la abogacía a falta de una ley nacional, lo hizo "con calidad de dar cuenta al Congreso Federal" (decreto del 15 de septiembre de 1854), órgano que dictó la ley número 23 aprobando expresamente el acto presidencial.

De ahí en más, merecen citarse: la ley 43, cuyos artículos 5° y 6° se refieren, respectivamente, a los abogados que serán admitidos por los tribunales federales y a los procuradores fiscales que puede designar el Poder Ejecutivo; la ley 3367, sobre la representación del Fisco Nacional; la ley 10.996 sobre el ejercicio de la procuración en la Capital y ante la justicia federal; la ley 12.954 de creación del cuerpo de abogados del Estado y los decretos-leyes de facto 17.516 sobre la representación judicial del Estado; 19.649 de creación del Foro de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires y 22.192 que reemplazó a la anterior y fijó un nuevo régimen para el ejercicio de la abogacía y la procuración.

Por otra parte, las leyes que han establecido un marco para el desempeño de los abogados del Estado no han sido cuestionadas por invadir una esfera reservada al Ejecutivo, sino que, por el contrario, la ley sancionada por el Congreso bajo el número 12.954 fue invocada por la demandada en su

favor. En realidad, tampoco se ha puesto en tela de juicio la constitucionalidad de la ley 23.187, incluso en aquellos pasajes de los escritos presentados por la demandada que reconocen su aplicación a los abogados del Estado (fojas 156/157 y 280).

Por último, la ley 23.187 no hace en su texto la distinción pretendida por la recurrente entre abogacía privada y pública, a lo cual debe sumarse que desde su sanción, en 1985, los abogados del Estado cumplieron con las obligaciones tanto de matricularse como de pagar el derecho fijo. Ambas circunstancias configuran una clara indicación de que, para usar las palabras de la misma parte demandada, "las normas referidas a la colegiación obligatoria en el ámbito de la Capital Federal, y al ejercicio del poder de policía profesional por parte de la entidad accionante (Ley N° 23.187) proyectaban sus efectos sobre los abogados integrantes del Cuerpo..." (fojas 280, cit.).

8°) Que la cuestión a tratar por esta Corte queda circunscripta entonces a la de si el decreto 1204/01 puede ser justificado como el ejercicio válido de las atribuciones legislativas delegadas al Presidente por el Congreso a través del artículo 1°f de la ley 25.414².

² Art. 1° - Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional al ejercicio de las siguientes atribuciones hasta el 1° de marzo del año 2002.

I. Materias determinadas de su ámbito de administración:
[...]

f) Con el objeto exclusivo de dar eficiencia a la administración podrá derogar total o parcialmente aquellas normas específicas de rango legislativo que afecten o regulen el funcionamiento operativo de organismos o entes de la administración descentralizada, empresas estatales o mixtas, o entidades públicas no estatales, adecuando sus

misiones y funciones; excepto en materia de control, penal o regulatoria de la tutela de intereses legítimos o derechos subjetivos de los administrados, y con respecto al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.

9º) Que con un lenguaje firme y explícito la Constitución Nacional prohíbe al Presidente de la República, como regla general, emitir "disposiciones de carácter legislativo", sea a iniciativa propia (artículo 99.3, segundo párrafo), sea por virtud de la delegación que, en su favor, haga el Congreso (artículo 76, primera parte). Ambas cláusulas establecen también, luego de formular el principio, las condiciones o límites bajo los cuales ha de operar el caso excepcional en que el Presidente se encuentra habilitado para dictar decretos legislativos que, según sea, se denominan "decretos de necesidad y urgencia" o "decretos que ejercen facultades delegadas" (artículo 100, incisos 13 y 12, respectivamente).

En lo que se refiere a los decretos dictados en uso de facultades delegadas (o "decretos delegados"), el artículo 76 de la Constitución Nacional establece tres requisitos básicos: 1) que se limiten a "materias determinadas de administración o emergencia pública"; 2) que se dicten dentro del plazo fijado para su ejercicio y 3) que se mantengan "dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca". El artículo 100, inciso 12 añade un cuarto requisito, a saber, 4) que los decretos así dictados sean refrendados por el jefe de gabinete de ministros y sometidos al control de la Comisión Bicameral Permanente del Congreso de la Nación.

La letra del texto constitucional (artículos 99.3 y 76) refleja sin ambigüedades la decisión que tomó la Convención Constituyente de 1994 de, por una parte, mantener el principio general contrario al ejercicio de facultades legislativas por el Presidente como una práctica normal y, por la otra, de introducir mayores precisiones sobre las condiciones excepcionales en que ello sí puede tener lugar. La definición de la regla general y de los casos excepcionales en el mismo texto constitucional, así como el procedimiento que finalmente

se adoptó para asegurar el adecuado funcionamiento de ambos, es el correlato de dos objetivos básicos que rigieron la deliberación constituyente: la atenuación del presidencialismo y la mayor eficacia en el funcionamiento del gobierno federal. De todo ello se desprende que dicho procedimiento debe ser puesto en práctica por los tres poderes del Estado, cada uno en el papel que le toca, con el cuidado de no introducir, por vía de deformaciones interpretativas, inconsistencias o desequilibrios entre las diversas finalidades buscadas con la reforma de la estructura del gobierno federal.

En tal sentido, es oportuno recordar cuáles fueron las directrices que gobernaron el trabajo de la Convención Constituyente que en 1994 introdujo en la Constitución Nacional las cláusulas relacionadas con la delegación legislativa, tal como ellas fueron expuestas por uno de los convencionales que tuvo a su cargo la presentación y explicación del proyecto:

"Los contenidos del Núcleo de Coincidencias Básicas responden, al igual que la habilitación de los temas que están incluidos en el artículo 3° de la ley declarativa, a ciertas ideas-fuerza, que constituyen los grandes objetivos de la presente reforma.

"La primera es sin duda la necesidad de obtener una consolidación y perfeccionamiento del sistema democrático. [...]"

"La segunda gran idea-fuerza es generar un nuevo equilibrio en el funcionamiento de los tres órganos clásicos del Poder del Estado —el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial—; y a ella responden, a su vez, la atenuación del régimen presidencialista, el fortalecimiento del rol del Congreso, la mayor independencia del Poder Judicial."

"Una tercera, emparentada con la anterior, es conseguir mayor eficiencia en el funcionamiento de las instituciones del Estado, característica común a las reformas perseguidas respecto

de los tres poderes clásicos." (*Obra de la Convención Constituyente*, Tomo V, página 4883, exposición del convencional Alberto García Lema).

Más adelante y, refiriéndose al régimen constitucional de la delegación legislativa, el mismo convencional remarcó que la delegación constituía "una excepción al principio general sentado en la primera parte del nuevo inciso 23 del artículo 86 [actual artículo 99, inciso 3°]" que no es otro que la ya señalada prohibición al Presidente de dictar disposiciones de carácter legislativo (op. cit., pág. 4887).

Ahora bien, ante la variedad de modelos que ofrecía el derecho constitucional comparado en materia de delegación legislativa, los redactores del nuevo artículo 76 de la Constitución Nacional se dejaron guiar por el que ofrece el derecho constitucional estadounidense. Al explicar el contexto del cual se habían extraído las ideas centrales del proyecto que se ponía a consideración de la Convención, el citado convencional García Lema expresó:

"Los principios y los límites de la delegación legislativa quedan ajustados a lo que son las prácticas de los Estados Unidos. El Congreso debe definir la materia de la delegación y suministrar un patrón o criterio claro para guiar al organismo administrativo al cual se transfieren facultades" (op. cit., pág. 4887).

10) Que, si bien la constitución estadounidense no contiene una cláusula como la de nuestro artículo 76, la Suprema Corte federal de ese país ha fijado, a lo largo de su historia jurisprudencial, el modo constitucionalmente aceptable en que debe tratarse la práctica de la delegación legislativa. Un factor central de la validez de la actividad llevada a cabo en ejercicio de facultades delegadas es, tal como lo advirtiera el discurso del convencional García Lema, la formulación por el Congreso de un patrón o directriz inteli-

gible y clara a la cual debe sujetarse el Presidente. En un fallo de 1996 el referido tribunal ha hecho una síntesis de la doctrina que viene sosteniendo y desarrollando —al menos desde 1936—:

"El principio fundamental de la doctrina de delegación es que la función legislativa pertenece al Congreso...y no puede ser transferida a otra rama del gobierno u organismo. Este principio no significa, sin embargo, que solamente el Congreso puede dictar reglas de seguimiento obligatorio ('*prospective force*'). Imponer al Congreso la carga de diseñar toda norma federal, implicaría distraerlo de temas más acuciantes y malograr el designio de los constituyentes de un Gobierno Nacional efectivo".

Y, más adelante:

"Esta Corte ha establecido desde antiguo que el Congreso debe tener permitido delegar en otros al menos alguna autoridad que éstos puedan ejercer por sí mismos. La auténtica distinción...es entre la delegación del poder para hacer la ley, que necesariamente involucra discrecionalidad en cuanto a cómo ella debe ser, y conferir autoridad o discrecionalidad en cuanto a su ejecución, para ser ejercida bajo la ley y en función de ella. Lo primero no puede hacerse, lo último no merece ninguna objeción válida" (*Loving v. United States*, 517 U.S. 748, 758 [1996]).

Sin embargo, aclaró que "no es suficiente decir que el Congreso manifestó su voluntad de delegar una cierta atribución (*authority*)", pues, "como regla general, debe también establecer por acto legislativo un principio inteligible al cual la persona o cuerpo autorizado tiene que conformarse. La regla del principio inteligible busca hacer cumplir la idea de que el Congreso no puede delegar el poder de hacer leyes y, por ende, puede delegar no más que el poder de decidir los programas y medidas que pongan en práctica sus leyes" (517

U.S. 748, 771).

11) Que la exigencia del derecho constitucional norteamericano de que las leyes delegatorias contengan un principio claro e inteligible al cual debe ajustarse la autoridad delegada tiene su correlato en dos conceptos contenidos en el artículo 76 de la Constitución Nacional: el carácter *determinado* de las materias de administración y la exigencia de que la actividad delegada se mueva "*dentro de las bases* que el Congreso establezca" [énfasis añadido].

Pero, el riesgo que de todos modos enfrentan las constituciones al admitir la delegación legislativa es que ésta se lleve a cabo de manera extremadamente amplia e imprecisa. Los caminos que se abren a los tribunales que deben resolver impugnaciones fundadas en el uso excesivo de facultades delegadas de manera indeterminada son en general dos: o bien anular la ley delegatoria por no fijar un lineamiento inteligible, o bien interpretar muy restrictivamente la eficacia de la delegación y, por lo tanto, limitar las posibilidades de que el acto en cuestión pueda encontrar apoyo en la delegación excesivamente vaga. Este último es el que predominantemente ha seguido la Corte Suprema de los Estados Unidos (ver Tribe, Lawrence, *Constitutional Law*, 3° edición, New York, 2000, pp. 988/989). Por ejemplo, en un caso del año 2001, dicho tribunal convalidó un artículo de la ley de aire limpio (*Clean Air Act*) que delegó en la agencia respectiva (*Environmental Protection Agency*) una competencia sumamente amplia para fijar estándares tolerables de polución, pero, al mismo tiempo, los jueces rechazaron que, a partir de esa generalidad, el ente regulador pudiera inferir una autorización para tomar en cuenta los costos de implementación de tales estándares (*Whitman v. American Trucking Associations*, 531 U.S. 457).

12) Que, a partir del sentido que se buscó asignar al texto constitucional argentino y de las características del modelo seguido, se desprende que: 1°) la delegación sin bases está prohibida y 2°) cuando las bases estén formuladas en un lenguaje demasiado genérico e indeterminado, la actividad delegada será convalidada por los tribunales si el interesado supera la carga de demostrar que la disposición dictada por el Presidente es una concreción de la específica política legislativa que tuvo en miras el Congreso al aprobar la cláusula delegatoria de que se trate.

Esta conclusión resulta insoslayable apenas se advierte que la delegación sin bases está prohibida precisamente porque bloquea la posibilidad de controlar la conexión entre la delegación del Congreso y la actividad desplegada por la autoridad administrativa.

Así, por ser amplia e imprecisa, la delegación no confiere atribuciones más extensas, sino, al revés, a mayor imprecisión, menor alcance tendrá la competencia legislativa que podrá el Ejecutivo ejercer válidamente.

En otros términos, el principio constitucional contrario al dictado de disposiciones legislativas por el Presidente tiene, en el plano de las controversias judiciales, una consecuencia insoslayable: quien invoque tales disposiciones en su favor deberá al mismo tiempo justificar su validez, o sea, demostrar que se hallan dentro de alguno de los supuestos excepcionales en que el Ejecutivo está constitucionalmente habilitado. En materia de delegaciones legislativas, dicha carga se habrá cumplido si los decretos, además de llenar los diversos requisitos constitucionales ya referidos, son consistentes con las bases fijadas por el Congreso (conforme artículos 76 y 100, inciso 12 de la Constitución Nacional). Por consiguiente, la defensa del decreto legislativo tendrá

mayores probabilidades de éxito cuanto más claras sean las directrices de la ley delegatoria y menores, cuando ellas consistan sólo en pautas indeterminadas.

13) Que la parte demandada ha actuado con una lógica diametralmente contraria a la que, según el análisis hecho más arriba, subyace a las reglas constitucionales sobre la delegación legislativa: en primer lugar, se apoyó en una lectura sumamente amplia e indeterminada de la ley 25.414 que, si es tomada estrictamente, habilitaría al Presidente para derogar prácticamente cualquier ley vigente y, en segundo término, en lugar de ofrecer una demostración de que, pese a ello, las disposiciones dictadas por el Ejecutivo formaban parte de la política que efectivamente adoptó el Congreso en el artículo 1.f. de la ley 25.414, se limitó a solicitar una aplicación mecánica del texto legal, en la versión vaga e inexpresiva por ella misma propuesta.

En efecto, a fin de demostrar que el Presidente se mantuvo dentro de las bases de la delegación, la parte demandada se limitó a argumentar que el decreto 1204/01 permitiría una reducción del gasto público y que, de esta manera, se cumplía con el fin —fijado por el artículo 1, inciso "f" de la ley 25.414— de aumentar la eficiencia de la administración. Pero, puesto que es difícil concebir una ley que no incida, directa o indirectamente, en la cuantía del gasto público, aceptar el argumento precedente implicaría admitir que en el citado artículo 1.f., el Congreso habilitó al Presidente para derogar cualquier norma legal con miras a lograr una reducción del gasto. Una interpretación como ésta introduce tal indeterminación en la ley 25.414, que deja a la delegación legislativa prácticamente sin bases en función de las cuales discernir qué tipo de ley puede ser derogada por el Presidente, o sea, delinear un subgrupo dentro del conjunto de

las leyes vigentes sobre el que recaerá la atribución delegada.

Sin embargo, tal interpretación no es la que mejor cuadra con el texto completo del artículo 1.f. de la ley 25.414. Un examen más atento muestra que la mencionada ley autorizó al Presidente para *derogar leyes específicas*, en materias determinadas de *su* ámbito de administración, que afectasen o regulasen el *funcionamiento operativo* de organismos o entes descentralizados, palabras que admiten una lectura mucho más plausible si se las entiende como refiriéndose a leyes cuya derogación, por su especificidad, no altera o modifica de manera grave otros fines o políticas legislativas que las dirigidas explícitamente y puntualmente al funcionamiento de la administración pública.

Esta interpretación, más ajustada al texto, al tiempo que da fundamento a la validez de la cláusula delegatoria, pone de manifiesto que el decreto 1204/01, en cuanto ha sido materia de cuestionamiento, está fuera de la habilitación que el Congreso otorgó al Presidente.

14) Que los artículos 3° y 5° del decreto 1204/01 encuentran, en efecto, serias dificultades para amoldarse a la delegación legislativa de la ley 25.414, tal como ha sido entendida anteriormente.

Primero, porque ninguno de ellos dispone la derogación de una norma específica, sino la aprobación, para los abogados del Estado, de todo un régimen alternativo e incompatible con el establecido en la ley 23.187 que se encuentra vigente. Lo mismo no habría podido plasmarse mediante una mera derogación parcial de la ley 23.187 precisamente porque esta última se trata de una norma que no afecta, ni regula de manera *específica* a la administración o sus entes descentralizados, sino que lo hace respecto de quienes ejercen la abo-

gacia en general; es decir, la imposibilidad de mantenerse dentro del permiso legislativo para *derogar* revela, en este caso, la falta de especificidad de las disposiciones contenidas en la ley 23.187 y alcanzadas en su eficacia por el decreto 1204/01.

Segundo, porque ambos artículos relevan a los referidos abogados del cumplimiento de sendos deberes hacia el colegio —aporte y matriculación— que son propios y sólo afectan a la administración pública de manera indirecta, como consecuencia de resoluciones tomadas por esta misma invocando razones de conveniencia.

El deber que tienen los abogados de contribuir económicamente al sostenimiento del colegio profesional —cuya constitucionalidad no está en discusión en este caso— es una obligación propia del abogado para con el Colegio Público. Ello es así con independencia de que, en el caso de los abogados del Estado, para evitarles un deterioro de su ingreso, la misma administración haya decidido soportar el costo derivado de su cumplimiento. En esta medida, el decreto 1204/01 viene a modificar la ley 23.187 en un aspecto que no afecta directamente a la administración ni se refiere específicamente a ella.

15) Que esta conclusión no se ve refutada por las razones en que se fundó el dictamen n° 126, del 3 de noviembre de 1987 de la Procuración del Tesoro de la Nación, citado por la recurrente en su favor. En efecto, allí el Procurador consideró dos puntos: primero, si los abogados del Estado deben pagar el bono establecido por la ley 23.187 en su artículo 51, inciso d) y, segundo, quién debe soportar el costo. Sobre la primera cuestión, el dictamen se limita a señalar que "la situación de los abogados del Estado no aparece contemplada dentro de las excepciones que prevé el referido

inciso del artículo 51". En el otro punto, el Procurador entendió que el gobierno debía compensar al abogado por el pago del bono, pues lo contrario supondría "una erogación a cargo del agente directamente derivada del cumplimiento de sus funciones que le irrogaría...una disminución inadmisibles de su remuneración". Luego, el Procurador agregó consideraciones en cuanto a la diferente situación en que se ven los abogados del Estado que litigan en la Ciudad de Buenos Aires, respecto de quienes lo hacen en otras jurisdicciones. Por estas razones, concluyó que no correspondía al profesional afrontar personalmente el costo del bono en la medida que por sus tareas percibiese solamente un sueldo.

Como puede apreciarse, el dictamen hace una correcta y muy precisa distinción entre la sujeción de los abogados del Estado a la obligación prevista en el artículo 51 de la ley 23.187, por un lado, y la financiación de su cumplimiento, por el otro. La utilización de razones de equidad y de conveniencia descarta que la Procuración del Tesoro, en el dictamen 126, haya entendido que estaba ante una deuda del gobierno con el Colegio Público de Abogados, sino, en todo caso, de otra de carácter salarial para con sus propios abogados.

Si la obligación legal de aporte que tienen los abogados no involucra a la administración sino en virtud de sus propias decisiones sobre la forma y cantidad con que remunera a sus abogados, menos aún tiene parte en lo que respecta al deber de inscribirse en la matrícula establecido por el artículo 2.b de la ley 23.187, a punto tal, que ningún efecto sobre la eficiencia de algún organismo público se ha conseguido siquiera identificar por parte de la demandada. Por otro lado, el pago de la cuota correspondiente a cada abogado matriculado tampoco se traduce en una mayor eficiencia

estatal, pues se trata también de una obligación propia del abogado y no de la administración.

16) Que la conclusión final a la que corresponde arribar es que la cámara de apelaciones ha fallado con acierto al concluir que el decreto 1204/01 constituye una disposición de carácter legislativo dictada por el Presidente de la Nación fuera de las bases de la delegación de facultades contenida en el artículo 1º, apartado I, inciso "f" de la ley 25.414 y, por consiguiente, violatorio de la prohibición establecida en el artículo 99, inciso 3º, segundo párrafo de la Constitución Nacional.

17) Que en atención a lo expresado en los considerandos precedentes, corresponde desestimar la presentación directa C.767.XL.

Por ello, habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: I) Declarar bien concedido el recurso extraordinario interpuesto por el Estado Nacional y confirmar la sentencia apelada. Con costas. II) Desestimar el recurso de hecho C.767.XL. Intímase al Estado Nacional para que, en el ejercicio financiero que corresponda haga efectivo el depósito previsto en el artículo 286 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, cuyo pago se encuentra diferido de conformidad con lo prescripto en la acordada 47/91. Agréguese copia certificada de este pronunciamiento en el recurso de hecho C.767.XL. III) Notifíquese, tómese nota por Mesa de Entradas de la intimación cursada en el punto II, devuélvanse los autos principales y, oportunamente, archívese la queja. RICARDO LUIS LORENZETTI - ELENA I. HIGHTON de NOLASCO (en disidencia)- CARLOS S. FAYT - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - JUAN CARLOS MAQUEDA - E. RAUL ZAFFARONI - CARMEN M. ARGIBAY.
ES COPIA

DISI-//-

-//-DENCIA DE LA SEÑORA VICEPRESIDENTA DOCTORA DOÑA ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

Considerando:

1º) Que la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, al confirmar el pronunciamiento de primera instancia, hizo lugar a la acción de amparo promovida por el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal (en adelante C.P.A.C.F.) y, en consecuencia, declaró la inconstitucionalidad de los artículos 3º y 5º del decreto 1204/01.

2º) Que, para así decidir, el tribunal a quo estableció que: (a) el C.P.A.C.F. tiene legitimación para demandar, pues dentro de "las funciones que le han sido conferidas mediante la ley 23.187 se encuentra la de tutelar la inviolabilidad del ejercicio profesional en todos sus órdenes estando investido a esos efectos de legitimación procesal para ejercitar la acción pública..." (fs. 248 vta.); (b) "de la redacción del citado artículo [5º del decreto 1204/01] se advierte que la extralimitación de la delegación legislativa por parte del Poder Ejecutivo Nacional resulta manifiesta cuando expresa 'sin que resulte necesaria ninguna otra matrícula profesional', comprometiéndose, así, los fines públicos que el Estado, a través de la ley 23.187, confió al Colegio actor" (fs. 249); (c) "no puede extraerse (...) que la ley 25.414 autorice al Poder Ejecutivo a modificar la ley 23.187 en la forma pretendida al sancionar el Decreto 1204/01" (fs. 249).

Con respecto al artículo 3º cuestionado —por el que se exime a los abogados del Estado del pago de bonos, derechos fijos o de cualquier otro tipo de gravamen—, luego de caracterizar a la disposición como de necesidad y urgencia, la

cámara manifestó que lo allí dispuesto "desvirtúa el principio de legalidad (arts. 18 y 19 de la Constitución Nacional) pues vulnera el texto expreso del art. 51 inc. d) de la ley 23.187..." (fs. 249/249 vta.). Al respecto, agregó que "dicho articulado no establece un plazo determinado para la exención de dicha obligación a los abogados que cumplen funciones en el Estado, por lo que su tiempo indeterminado resulta irrazonable" (fs. 249 vta.).

3°) Que, contra dicho pronunciamiento, el Estado Nacional interpuso recurso extraordinario a fs. 256/285 vta. que fue concedido en cuanto se encuentra en discusión la interpretación de normas de carácter federal (considerando III) y rechazado respecto a las causales de arbitrariedad y gravedad institucional (considerandos I y II), lo que motivó la deducción de la queja C.767.XL que corre sin acumular.

4°) Que el recurso extraordinario deducido resulta formalmente admisible, toda vez que en el *sub lite* se ha puesto en juego la validez de un acto de autoridad nacional (decreto 1204/01) y la decisión definitiva del tribunal superior de la causa ha sido contraria a su validez, así como la inteligencia de la ley 23.187 y la sentencia impugnada ha sido adversa a las pretensiones que el recurrente fundó en ellas (artículo 14, incisos 1° y 3° de la ley 48).

Por lo demás, los agravios deducidos con apoyo en la doctrina de la arbitrariedad de sentencias, al estar referidos a la cuestión federal indicada, quedan comprendidos en ella y, por ende, serán tratados de manera conjunta (doctrina de Fallos: 323:1625, entre otros).

5°) Que, en primer término, se debe estudiar el agravio del recurrente dirigido a cuestionar la legitimación de la entidad actora desde que, de prosperar, se estaría ante

la inexistencia de un caso o controversia en los términos del artículo 116 de la Ley Fundamental. En este aspecto el tema en discusión encuentra adecuada respuesta en el acápite IV del dictamen de la señora Procuradora Fiscal a cuyos términos cabe remitir por motivos de brevedad.

6°) Que, en cuanto al tema de fondo controvertido en estos autos, corresponde que este Tribunal decida si el Presidente de la Nación al dictar el decreto 1204/01 ha excedido o no sus facultades constitucionales. Ello exige calificar la norma en juego para luego efectuar el control de constitucionalidad procedimental y sustantivo. Este último aspecto requiere, a su vez, examinar la naturaleza de la relación que une al Estado con sus abogados y el ámbito de aplicación de la ley 23.187.

7°) Que para el dictado del decreto 1204/01, el Poder Ejecutivo Nacional invoca los incisos 1° y 3° del artículo 99 y el artículo 76 de la Constitución Nacional. Estas disposiciones regulan supuestos diferentes: los reglamentos autónomos, los decretos de necesidad y urgencia y los reglamentos delegados. En el primer supuesto, se trata del ejercicio de facultades propias del Poder Ejecutivo, mientras que los otros dos institutos involucran el ejercicio de facultades legislativas por parte de dicho poder.

En el *sub lite*, se cuestionan concretamente los artículos 3° y 5° del decreto mencionado por los que se obliga a los abogados del Estado Nacional a inscribirse en el Registro de Abogados que se crea en el ámbito de la Procuración del Tesoro de la Nación y se los exime del pago de bonos, derechos fijos y cualquier otro gravamen que establezcan las leyes. Así, en dichas disposiciones se establece expresamente lo siguiente:

Artículo 3º: "Los abogados que ejerzan las funciones previstas en la ley 12.954 y en los artículos 66 de la ley 24.946 y 7º de la ley 25.344 estarán exentos del pago de bonos, derechos fijos, y de cualquier otro gravamen similar previsto en la legislación nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que imponga a aquéllas un pago por su presentación en las actuaciones judiciales en las que intervenga en representación, patrocinio letrado o defensa del Estado Nacional o de los demás organismos mencionados por el artículo 6º de la ley 25.344".

Artículo 5º: "La representación, patrocinio y defensa judicial del Estado Nacional y de los demás organismos o entes mencionados en el artículo 6º de la ley 25.344 en cualquier fuero, instancia o jurisdicción, sólo podrá ser ejercida por aquellos profesionales inscriptos en ese registro [el Registro de Abogados del Estado creado en el ámbito de la Procuración del Tesoro de la Nación, según el artículo 4º], sin que resulte necesaria otra matriculación profesional".

8º) Que, a diferencia de lo que ocurre con la abogacía privada (que se ejerce a través de distintos contratos previstos en el Código Civil —mandato, locación de servicios o locación de obra— o bajo relación de dependencia con una empresa no estatal conforme a las pautas de la Ley de Contrato de Trabajo), la relación entre el Estado y sus abogados se rige por normas de derecho público: el abogado del Estado ejerce una función pública prestando un servicio relativo a su profesión como agente público (no a su profesión de abogado o procurador).

Este Tribunal estableció que "en supuestos (...) en los que una repartición del Estado Nacional designa a uno de sus agentes para que lo represente en un proceso judicial, éste no ejerce su actividad en función de un contrato de de-

recho privado, como los de mandato o locación de servicios, sino en virtud de la relación de empleo público que lo une con el organismo administrativo..." (Fallos: 306:1283). Son normas administrativas y no civiles las que rigen la relación de empleo.

Es por ello que **todos los aspectos que hacen a la organización del Cuerpo de Abogados del Estado pertenecen a la zona de reserva de la Administración** en tanto se trata de una materia inherente y consustancial a las funciones que tiene adjudicadas el Poder Ejecutivo como "jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país" (conf. artículo 99 inciso 1° de la Constitución Nacional). En este marco, el Presidente dictó los artículos 3° y 5° del decreto 1204/01. Se trata entonces de disposiciones de carácter autónomo y no delegadas y de necesidad y urgencia como se sostiene en la sentencia apelada.

9°) Que una vez calificadas jurídicamente las normas impugnadas, y tal como se expresó en el considerando 6°, corresponde ahora que este Tribunal efectúe su control procedimental y sustantivo. Con relación a este tema, conviene recordar que "la misión más delicada de la justicia de la Nación es la de saberse mantener dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes o jurisdicciones, toda vez que es el judicial el llamado por la ley para sostener la observancia de la Constitución Nacional, y de ahí que un avance de este poder menoscabando las facultades de los demás revestiría la mayor gravedad para la armonía constitucional y el orden público" (Fallos: 155:248, entre muchos otros).

10) Que para efectuar el control procedimental resulta necesario examinar si se han cumplido los recaudos pre-

vistos para este tipo de reglamentos. En tanto el inciso 1° del artículo 99 de la Constitución Nacional no establece recaudos específicos, cabe concluir que en este aspecto la norma resulta conforme a la Constitución Nacional.

11) Que, con relación al control sustantivo, cabe señalar que las medidas cuestionadas también resultan constitucionalmente válidas. En efecto, tal como se expresó precedentemente, todo lo referente a la organización del Cuerpo de Abogados de Estado pertenece a la **zona de reserva de la Administración**. Se trata del ejercicio de facultades discrecionales del Poder Ejecutivo, las que no resultan —en principio— justiciables, salvo que mediaren razones de grave y grosera irrazonabilidad, lo que no acontece en el caso de autos.

Al respecto, no asiste razón al colegio actor cuando expresa que al dictar las disposiciones cuestionadas, el Poder Ejecutivo modificó la ley 23.187, en tanto esta normativa no fue dictada específicamente para regular a los abogados del Estado. Por el contrario, a través de esta ley el Estado Nacional creó el C.P.A.C.F. como una persona pública no estatal y le confió —por vía de delegación— el ejercicio de una función administrativa: la regulación de la profesión de los abogados que ejercen la profesión de manera privada. El C.P.A.C.F. no actúa por derecho propio, sino que ejerce una potestad cuya titularidad corresponde al Estado Nacional (conf. Huber, *Administración autónoma de la economía*, ENAP, Madrid, pág. 66 y ss. y González Navarro, "Transferencia del Ejercicio de Competencias Administrativas", en *Documentación Administrativa*, N° 135, pág. 35 y ss).

Este Tribunal ha manifestado que "...el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal funciona con el carácter, derechos y obligaciones de las personas de derecho público, cumpliendo un cometido administrativo para el que lo

habilita su ley de creación, actuar que se rige por esa norma y supletoriamente por la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo, 19.549 (art. 17 de la ley 23.187)...". Agregó que partiendo del marco legal de desenvolvimiento de dicha entidad "...el Colegio Público de Abogados no es una asociación (artículo 14 de la Constitución Nacional) que se integra con la adhesión libre y espontánea de cada componente, sino una entidad destinada a cumplir fines públicos que originariamente pertenecen al Estado y, que éste por delegación circunstanciada normativamente, transfiere a la institución que crea para el gobierno de la matrícula y el régimen disciplinario de todos los abogados de la Capital Federal, como auxiliares de la administración de justicia (v. sentencia del 26 de junio de 1986, F.446.XX "Ferrari, Alejandro Melitón c/ Estado Nacional (P.E.N.) s/ amparo", (considerando décimo primero) (...) éste [el Colegio Público de Abogados] ejerce facultades que *prima facie* pueden ser encuadradas en el marco de las relaciones de derecho público, máxime teniendo en cuenta los objetivos de carácter público que cumple dicha entidad" (Fallos: 315:1830).

En igual sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que: "El Colegio Público de Abogados de la Capital Federal (...) reúne los requisitos y características de una típica entidad de derecho público que por su naturaleza jurídica y las atribuciones que la ley le otorga, ejerce funciones delegadas del poder público para el control de la legalidad del ejercicio profesional de los abogados de la Capital Federal de la República Argentina. En otros términos: se trata de un poder de policía que forma parte de la organización política del Estado y del orden público, compatible con el Estado de Derecho y con la organización de una sociedad democrática (...) Se trata, pues, de la actividad propia de un ente público con carácter, derechos y

obligaciones de las personas jurídicas de derecho público que actúa en nombre y representación del Estado" (Informe sobre los casos n° 9777 y 9718, del 30 de marzo de 1988).

12) Que si bien es cierto que mientras no se organizó un registro de abogados del Estado éstos cumplieron con las disposiciones de la ley 23.187, no existe óbice para que esta circunstancia cambie desde el momento en que el Estado decide crear su propio registro, tal como oportunamente se previó en la ley 12.954 al requerir la confección de un cuadro general de abogados del Estado (conf. artículo 33 del decreto 34.952/47). Mal pudo el Poder Ejecutivo Nacional al dictar el decreto 1204/01 modificar una ley que no contemplaba expresamente el aspecto regulado por dicho decreto por pertenecer a la zona de reserva de la Administración.

13) Que, descartada la arbitrariedad o ilegitimidad, sólo queda aquello que hace a la oportunidad, mérito o conveniencia de la medida, cuya revisión no es posible por parte del Poder Judicial sin una paralela e irremediable afectación al principio de división de poderes del Estado, sobre el que se funda la organización institucional de la Nación, toda vez que ello importaría tanto como acceder a una indebida intromisión en esferas reservadas al poder administrador.

14) Que, por las razones expuestas, se hace lugar al recurso extraordinario interpuesto por el Estado Nacional con el alcance establecido precedentemente y se declara que los artículos 3° y 5° del decreto 1204/01 son constitucionalmente válidos.

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, se declara procedente el recurso extraordinario de fs. 256/285 vta. y el recurso de hecho interpuesto por el Estado Nacional y se revoca la sentencia apelada con el alcance indicado. Con costas

(artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Exímese a la recurrente de efectuar el depósito previsto en el artículo 286 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, cuyo pago se encuentra diferido de conformidad con lo prescripto en la acordada 47/91. Agréguese la queja al principal. Notifíquese y, oportunamente, remítase. ELENA I. HIGHTON de NOLASCO.

ES COPIA

Recurso extraordinario interpuesto por **el Estado Nacional - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, demandado en autos**, representado por los doctores **Norberto Salvador Bisaro y Silvia Norma Zotta**, con el patrocinio letrado del Dr. **Horacio Daniel Rosatti**.
Traslado contestado por **el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, actor en autos**, representado por la Dra. **Gabriela Elena Nasser**, en calidad de apoderada, con el patrocinio letrado de los doctores **Gustavo Horacio Martínez y Silvia Noemí Nápoli**.
Tribunal de origen: **Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala V**.
Tribunales que intervinieron con anterioridad: **Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal nº 9**.