



Expediente Número: CAF - 18101/2021 **Autos:**
COLEGIO PUBLICO DE ABOGADOS DE LA
CAPITAL FEDERAL c/ GCBA-LEY 6452 Y OTRO s/
AMPARO LEY 16.986 **Tribunal:** CAMARA
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL-
SALA I /

EXCMA. SALA:

1. Conforme se destacó en la anterior intervención de este Ministerio Público Fiscal, el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal promovió una acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires “con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 4 y 7 de la Ley 6452 de la Ciudad de Buenos Aires (B.O. 29/10/21), sancionada por la Legislatura de la Ciudad en su sesión del 30/09/21, que modifican los arts. 26 y 37 de la Ley 402 (Texto consolidado por la Ley 6347)”.

Ello, por cuanto, a su entender “comportan una inexcusable violación del orden jurídico constitucional, vulnerando lo dispuesto por los artículos 1, 5, 18, 31, 75, inc. 30 y 129 de la Constitución Nacional, al quebrantarse principios constitucionales superiores, tales como el respeto al juez natural, el derecho de defensa y el debido proceso, pudiendo generar, además, una severa crisis institucional al avanzar sobre materias que pertenecen, de manera exclusiva, al Congreso de la Nación” (fs. 25/48, conforme, en todos los casos en que se alude a fojas, a las constancias obrantes en el sistema de consultas web del PJN).

2. A fs. 125, el Juzgado Contencioso Administrativo Federal N° 8 ordenó estar a lo resuelto en la causa “Asociación Civil Gente de Derecho c/ GCBA-Ley 6452 s/ amparo ley 16.986”, expte. N° 18100/2021, en la que la magistrada hizo lugar a la excepción de falta de legitimación activa e inexistencia de caso opuesta por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y, en consecuencia, desestimó la acción.

En esa decisión, luego de reseñar los antecedentes de la causa, la jueza de grado concluyó que





“en el presente amparo no se advierte un perjuicio concreto de los intereses de los abogados que ‘Gente de derecho’ dice representar (confr. Doctrina de “Fallos” 322: 528; 324: 2048) sino, como ya se dijo, la accionante pretende la declaración de inconstitucionalidad de una norma procesal, dictada por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires; sin acreditar el agravio concreto a sus asociados”.

Añadió que “la cuestión se encuentra en estudio del Alto Tribunal (Expte N° 78500/15), por el conflicto suscitado entre la Cámara Civil y el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad”.

3. Contra esa decisión, a fs. 126/141 la parte actora dedujo recurso de apelación, que fue concedido a fs. 142.

Entre sus agravios, sostuvo que “se colige sin hesitación que equipara erróneamente a Gente de Derecho con el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, ya que al momento de dictar sentencia, la inferior ni siquiera se tomó la molestia de leer la demanda y observar que en estas actuaciones la accionante es el CPACF y no GDD. De otra manera, no se comprende tal dogmática afirmación para terminar negándole, por una cuestión de conexidad, legitimación a esta Institución [...] para poder accionar en el sentido que aquí se pretendió”.

Indicó que entre las funciones del CPACF se halla la de “velar por el ejercicio profesional, [que] implica, en este caso, denunciar y atacar como inconstitucional, cualquier norma que vulnere la CN y afecte el ejercicio de la profesión de abogado”. Agregó que “al comportar un cercenamiento arbitrario del sistema republicano de gobierno, y las garantías esenciales del juez natural, debido proceso, defensa en juicio y plazo razonable de juzgamiento, [los] legitima adecuadamente como representantes de un colectivo indudablemente afectado por la ley, a los efectos de ejercer la acción de amparo conforme al art. 43 CN y los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, incorporados a ella con jerarquía suprallegal, en virtud del art. 75 inc. 22 CN”.





Expuso que “la aplicación futura de la norma en una situación dada, hace predecible la indudable ocasión de un daño y de las consiguientes acciones judiciales, todo lo cual implica, no sólo un desgaste jurisdiccional innecesario, sino también de tiempo de vida humana de las partes afectadas, que bien se podría evitar con el previo pronunciamiento judicial”.

En tal sentido, destacó que “[l]a cuestión traída por ante los estrados judiciales no constituye ‘un caso’ al modo tradicional, sino que constituye la unificación de ‘miles’ de casos que se padecen cotidianamente mientras los artículos 4 y 7 de Ley 6.452 de la Ciudad de Buenos Aires se encuentren vigentes”.

Manifestó que “[d]esconocer la existencia de un ‘caso’ o ‘controversia’ implica lisa y llanamente desoír la lesión que la norma que se impugna, la Ley 6.452 de la Ciudad de Buenos Aires, provoca al sistema republicano de gobierno y a las garantías esenciales de juez natural, debido proceso, defensa en juicio y plazo razonable de juzgamiento, tanto a los abogados que [...] representa, como, y en su conjunto, a todos los justiciables que sometan sus controversias a la Justicia Nacional Ordinaria con asiento en la Capital Federal, siendo un agravio por demás suficiente que esta parte no puede dejar de resaltar”.

Corrido el traslado del recurso, el Estado Nacional y el GCBA lo contestaron a fs. 145/146 y 147/154, respectivamente.

4. Sentado lo expuesto, cabe señalar que el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal cuestiona la constitucionalidad de la Ley CABA N° 6.452 que modifica la ley local N° 402 y, en lo que aquí interesa, dispone:

-“El recurso de inconstitucionalidad se interpone contra la sentencia definitiva del tribunal superior de la causa emitida por los tribunales de la Ciudad de Buenos Aires o los integrantes de la Justicia Nacional de la Capital Federal.”

‘Procede cuando se haya controvertido la interpretación o aplicación de normas contenidas en las





constituciones nacional o de la ciudad, o la validez de una norma o acto bajo la pretensión de ser contrarios a tales constituciones siempre que la decisión recaiga sobre esos temas” (art. 4°).

-“El recurso ordinario de apelación ante el Tribunal Superior de Justicia procede contra las sentencias definitivas emanadas de los tribunales de la Ciudad de Buenos Aires o los integrantes de la Justicia Nacional de la Capital Federal, en los casos en que la Ciudad sea parte y cuando el valor disputado en último término y por cualquier concepto supere el mínimo establecido en el artículo 26 inciso 6) de la Ley 7.’

‘El recurso se interpone por medio electrónico idóneo habilitado ante la Cámara de Apelaciones respectiva dentro del plazo de cinco (5) días desde la notificación. En dicha presentación, el/la apelante debe acreditar el cumplimiento de los recaudos previstos en el párrafo anterior” (art. 7°).

5. En primer lugar, corresponde destacar que asiste razón a la apelante en su afirmación en torno a que la jueza de grado extendió al presente caso la decisión adoptada en la causa “Asociación Civil Gente de Derecho” sin ponderar las particularidades que lo rodean y sin observar que, como seguidamente se expondrá, el hecho de que quien aquí accione sea el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal conduce a valorar cuestiones propias y exclusivas de su diseño institucional.

Tal proceder, por cierto, invalida la decisión recurrida y conlleva necesariamente al dictado de una nueva sentencia por V.E., que se ajuste a las circunstancias de la causa y, en particular, a la condición jurídica de la aquí accionante.

6. A partir de ello, cabe recordar que la legitimación “*ad causam*”, en su faz activa, se refiere a la aptitud de ser parte en un proceso concreto, o más precisamente, es aquel requisito en cuya virtud debe mediar una coincidencia entre las personas que efectivamente actúan en el pleito y las personas a las cuales





la ley habilita especialmente para pretender, respecto de la materia sobre la cual el proceso versa, más allá de la procedencia sustancial de lo que se persiga.

Su tratamiento requiere, en consecuencia, valorar el grado de vinculación que existe entre el actor y el interés cuya protección se procura.

7. El Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, persona jurídica de derecho público creada por la Ley N° 23.187, controla el ejercicio de la profesión de abogado y tiene a su cargo el gobierno de la matrícula en el ámbito geográfico de la Capital Federal y con referencia a la actuación profesinal de aquellos en esa jurisdicción (art. 17).

Entre sus finalidades, legalmente determinadas, se hallan la de defender a sus miembros “para asegurarles el libre ejercicio de la profesión conforme a las leyes, velar por la dignidad y el decoro profesional de los abogados y afianzar la armonía entre ellos” y “contribu[ir] al mejoramiento de la administración de justicia haciendo conocer y señalando las deficiencias e irregularidades que se observaren en su funcionamiento” (art. 20, incs. c y e).

Además, para el cumplimiento de sus fines, tiene “el gobierno y contralor de la matrícula de abogados, ejerciendo el poder disciplinario sobre los mismos a través del Tribunal de Disciplina y conforme a las normas establecidas en la presente ley y reglamento que dicte la Asamblea de Delegados”, y tutela “la inviolabilidad del ejercicio profesional en todos sus órdenes, estando investido a esos efectos [de] la legitimación procesal para ejercitar la acción pública” (art. 21, incs. a y j).

Se trata de una “entidad destinada a cumplir fines públicos que originariamente pertenecen al Estado, y que este 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” (Fallos: 308:987).





8. Pues bien, en casos en los que se hallaba en examen la actuación de entidades profesionales de la naturaleza de la aquí actora para defender sus competencias legales y los cometidos públicos que le ha conferido el legislador, la Corte Suprema de Justicia de la Nación se expidió favorablemente sobre su legitimación procesal para para estar en juicio.

En primer lugar, en “Colegio Público de Abogados de la Capital Federal” (Fallos: 331:2406), la actora cuestionaba el Decreto N° 1204/2001 que, entre otras previsiones, disponía que los abogados del Estado no debían abonar el bono de derecho fijo y, para desempeñarse, sólo se encontraban obligados a matricularse en el Registro de Abogados del Estado. Allí, el tribunal le reconoció legitimación para impugnar la norma, por encontrarse vinculada a la defensa de un derecho propio “porque -a su entender-, en contra de lo que dispone la ley 23.187, excluye de su control a una categoría de abogados que integran su matrícula (los que ejercen labores en el Estado), al tiempo que lo priva de los fondos que éstos deben abonar por su actuación en todo proceso judicial, en concepto de derecho fijo, que contribuyen a formar el patrimonio de la entidad” (del punto del dictamen de la procuradora al que remitió la CSJN).

En la causa “Monner Sans” (Fallos: 337:166), en la que se discutía la constitucionalidad de la Ley N° 26.080 —modificatoria de la Ley N° 24.937, reglamentaria del Consejo de la Magistratura de la Nación—, el Máximo Tribunal también le confirió legitimación al CPACF sobre la base de que “es una entidad destinada a cumplir fines públicos que originariamente pertenecen al Estado y, entre sus funciones atribuidas legalmente, se encuentran las de gobierno de la matrícula y de control sobre el ejercicio profesional de quienes por expreso mandato constitucional necesariamente integran -por ser abogados de la matrícula federal- uno de los estamentos representados en el Consejo de la Magistratura de la Nación”.

Por otra parte, en “Colegio de Escribanos” (Fallos: 338:1455), donde se cuestionaba una modificación en el impuesto de sellos local que impactaba sobre la





actividad de los escribanos, la procuradora fiscal sostuvo que el actor era “el ente que —en el ámbito de la delegación transestructural de las funciones estatales— ha sido revestido de naturaleza pública para llevar adelante el cumplimiento de un cometido público, cual es el de controlar el ejercicio de la profesión y de las funciones notariales con arreglo a las pautas allí preestablecidas, en resguardo de los intereses, no de los escribanos individual y sectorialmente, sino de la comunidad toda”.

Luego, agregó que la actora “no constituye una mera asociación (art. 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 este, por delegación, circunstanciada normativamente, transfiere a la institución que crea para el gobierno de la matrícula y el régimen disciplinario de todos los notarios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y que, en cumplimiento de esas misiones, forzoso es admitir que el Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires cuenta con legitimación para promover este juicio, tanto para preservar el regular ejercicio de las funciones de sus asociados cuanto para asegurar el escrupuloso respeto al derecho de libre elección del notario que asiste a los requirentes, los que la entidad actora considera violados por el régimen tributario implementado por la demandada” (Fallos: 338:1455, del dictamen de la procuradora al que remitió la Corte Suprema de Justicia de la Nación).

Incluso, cabe agregar, en causas con pretensiones esencialmente individuales, de distinta naturaleza a la aquí planteada, en las que se rechazó la legitimación del colegio profesional interviniente, se dejó abierta la posibilidad de que accione en defensa de sus cometidos y de los intereses general de sus matriculados. Así, la Corte Suprema, al rechazar la intervención del CPACF en un caso de responsabilidad profesional, sostuvo que “no se trata de un supuesto en que se haya impedido a la asociada el libre ejercicio de su profesión o se la haya afectado en su dignidad ni tampoco se haya atacado el decoro profesional de los abogados o la armonía que debe





existir entre ellos, como alude el art. 20, inciso c, de la ley 23.187 invocado por los representantes del Colegio Público [...] [P]or otra parte, la decisión cuestionada en el recurso extraordinario no afecta los intereses generales de la profesión, motivo por el cual la intervención pretendida por la Institución —con sustento en un texto legal ambiguo— excedería el marco que el legislador tuvo en mira al dictar dicha norma” (Fallos: 315:2592).

En igual sentido, en una acción promovida por el Colegio de Fonoaudiólogos de Entre Ríos, la procuradora, al rechazar la existencia de un caso judicial, destacó que “el colegio amparista no ha actuado tampoco en defensa de derechos y obligaciones que incumban exclusivamente a los fonoaudiólogos por su condición de tales, o en procura de justicia frente a disposiciones que regulen esa actividad profesional en exclusiva, supuesto en que, en todo caso, gozaría de una mejor posición para actuar ante la justicia, si su ley de creación y sus normas estatutarias así lo facultaran. Como quedó dicho, lo hizo sólo con relación a derechos individuales de parte de sus asociados, en su calidad de contribuyentes, supuesto que, a mi juicio, demuestra un standing insuficiente para formular un reclamo como el de autos” (del dictamen de la procuradora general en Fallos: 326:2998).

En este marco, a diferencia de lo sostenido por la jueza de grado, entiendo que en autos resulta acreditada la legitimación de la parte actora, en tanto, como se expondrá seguidamente, por un lado, se encontrarían comprometidas sus competencias en lo vinculado al control de la actividad profesional y de la matrícula de la abogacía en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, la responsabilidad profesional y el ejercicio de la potestad disciplinaria, y, por el otro, la defensa de los intereses de la abogacía en general.

9. Respecto del primer punto, según mi parecer, el colegio demandante se encuentra afectado ante la incerteza normativa que motiva la demanda, en tanto tal situación incide negativamente sobre el correcto ejercicio de los cometidos públicos que la ley le ha conferido.





Cabe recordar, al respecto, que el artículo 1° de la Ley N° 23.187 dispone que la profesión del abogado — cuyo control queda en cabeza de la parte accionante— se rige por las prescripciones de esa ley y subsidiariamente por las “normas de los códigos de procedimientos nacionales y demás leyes que no resulten derogadas por ésta” (art. 1°). No obstante, el régimen normativo tal como quedó configurado a partir de la norma cuestionada daría lugar a una situación de indudable incertidumbre en tanto coexistirían, por un lado, un recurso de inconstitucionalidad frente a las decisiones de las cámaras nacionales de apelaciones establecida por la Ley N° 6.452 (que excluiría en esa instancia al recurso extraordinario federal) y, por otro, en aplicación de las leyes dictadas por el Congreso Nacional, el recurso extraordinario regulado en la Ley N° 48, circunstancias que impactan, naturalmente, sobre el desempeño profesional de sus matriculados.

Resulta pausable así que Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, ante esa situación, tenga el legítimo interés en conocer cuáles son las normas que rigen la actividad cuya matrícula está llamado a gobernar y su validez, cuáles las que determinan el correcto ejercicio de la profesión y, eventualmente, el modo en que aquellas impactan sobre la evaluación de la responsabilidad profesional de sus matriculados. Basta recordar, en tal sentido, que a este ente le corresponde el ejercicio del poder disciplinario ante la causal de “[r]etardo o negligencia frecuente, o ineptitud manifiesta, u omisiones graves, en el cumplimiento de sus deberes profesionales” (art. 44, inc. e, Ley N° 23.187).

La situación generada a partir de la sanción de la Ley N° 6.452, en mi opinión, incide directamente sobre el ejercicio de la profesión de abogado en el ámbito de la demandada y, a partir de ello, respecto de las atribuciones que la norma legal de creación otorga al CPACF en orden a la fiscalización de la actuación de sus matriculados y el ejercicio del poder disciplinario. Son las propias competencias administrativas de la parte actora, en definitiva, las que se encuentran comprometidas por la normativa que impugna, debiendo reconocerse su





legitimación procesal en tanto actúa a tal efecto en defensa de un “derecho propio” (Fallos: 331:2406).

10. Desde otra perspectiva, la potencial afectación a los derechos, obligaciones y responsabilidades de los abogados en lo estrictamente vinculado al ejercicio de su profesión, es causal suficiente para sustentar la legitimación de la actora para accionar, en tanto cuenta con atribuciones legales en orden a defender los intereses generales de sus miembros, su respeto y dignidad y el libre ejercicio de la profesión (art. 20, inc. C, Ley N° 23.187).

Concretamente, en el marco de la situación descripta en el apartado anterior, los letrados litigantes están también ellos en una situación de incertidumbre respecto de los recursos que deben interponer contra las decisiones, en particular, de las Cámaras Nacionales de Apelaciones con asiento en esta Ciudad, ante la supuesta coexistencia de normas legales contradictorias —una local, otra nacional—, extremo que repercute directamente sobre su responsabilidad profesional.

La incertidumbre y el perjuicio sobre la labor de los abogados se agrava ante el hecho de que, por ejemplo, en algunos casos en los que el abogado interviniente interpuso el recurso de inconstitucionalidad previsto en la Ley CABA N° 6452, los tribunales nacionales declararon de oficio la inconstitucionalidad de la norma que lo contemplaba (ver, por ejemplo, CNAC, Sala J, “Vilte, Elisa Martina y otro c/ CIDI S.A. s/ prescripción adquisitiva”, sentencia del 23/11/2021).

Tal circunstancia, por cierto, podría conducir a la duplicación de la labor de los letrados quienes, luego de haber deducido el recurso de inconstitucionalidad, deberían realizar una nueva presentación para acceder a la Corte Suprema —con las particularidades propias del recurso extraordinario federal (cfr. Ley N° 48 y Ac. 4/2007) —, con el consecuente riesgo de que se le de por decaído el derecho a hacerlo por vencimiento de los plazos procesales.

Las circunstancias apuntadas, entonces, pueden redundar, no sólo en la pérdida del derecho al recurso efectivo de los justiciables, sino también, como ya





fuera indicado, en dificultades para el desarrollo de la profesión, en reclamos contra los abogados vinculados a su responsabilidad profesional y, eventualmente, en el ejercicio del poder disciplinario respecto de ellos, todo lo cual afectaría su dignidad y el libre ejercicio de la profesión cuya tutela se encuentra a cargo de la parte actora.

11. Finalmente, no encuentro que los múltiples conflictos a resolver ante el Máximo Tribunal entre el Tribunal Superior de Justicia y las Cámaras Nacionales de apelaciones con sede en la Ciudad de Buenos Aires constituyan, como parecería indicar la sentencia de grado, un factor idóneo para justificar la ausencia de legitimación de la actora.

Por el contrario, en mi opinión, tales extremos dan cuenta, precisamente, de la incertidumbre que existe sobre el modo en que los abogados deben llevar a cabo su profesión ante ciertos fueros en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y que, como se expusiera anteriormente, legitima procesalmente a la actora a fin de tutelar, tanto las condiciones bajo las cuales debe ejercer sus propias competencias administrativas, como la dignidad y la libertad en la actuación de sus matriculados.

12. En función de todo lo expuesto, opino que V.E. debería revocar la resolución de fs. 125. Ello, sin que nada de lo aquí expuesto —ceñido al análisis de la legitimación procesal de la parte actora— importe adelantar opinión sobre el fondo de la cuestión constitucional propuesta, lo que deberá ser analizado en su debida oportunidad.

Asimismo, habida cuenta que, a través de la resolución recurrida, la magistrada interviniente ha emitido opinión sobre aspectos que hacen al fondo de la cuestión, correspondería disponer el sorteo de un nuevo magistrado o magistrada para que prosiga con el conocimiento de las presentes actuaciones.

Dejo así contestada la vista conferida y solicito ser notificado de la resolución que oportunamente se dicte mediante el envío de la sentencia simultáneamente





a las siguientes direcciones de correo electrónico:
rcuesta@mpf.gov.ar, rpeyrano@mpf.gov.ar,
arahona@mpf.gov.ar, apasqualini@mpf.gov.ar y
dvocos@mpf.gov.ar.

