

## SOLICITA MEDIDA CAUTELAR. PROMUEVE ACCIÓN MERAMENTE DECLARATIVA.

Señor Juez:

Pablo Miguel Rasuk y Cecilia Elisabet Duhalde, en carácter de Presidente y Secretaria del **Colegio de Abogados del Departamento Judicial Junín**, con el patrocinio letrado del Dr. Daniel A. Sabsay, abogado (T° XXXVIII F° 125), constituyendo domicilio electrónico en 20101340067@notificaciones.scba.gov.ar (Sabsay | Neimark, Abogados), a V.S. respetuosamente me presento y digo:

### I.- PERSONERIA

Que conforme se acredita con la fotocopia de Actas de designación y sobre cuya autenticidad y vigencia prestamos expreso juramento, hemos sido designado Presidente y Secretaria respectivamente del Colegio de Abogados del Departamento Judicial Junín.

Por lo expuesto, **SOLICITO** desde ya a V.S. nos tenga por presentados en el carácter invocado.

### II.- OBJETO

Que en legal tiempo y forma venimos a solicitar a V.S. que dicte, con carácter de urgente, una medida cautelar innovativa en los términos de los artículos 22 y concordantes del Código Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires y 230 y concordantes del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires. Su objeto es que, mientras se sustancie la acción de fondo y se defina si el sistema actual de gobierno, funcionamiento, control y administración de la Caja de Previsión Social para Abogados de la Provincia de Buenos Aires es constitucional o no, se designe a la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (UNNOBA) como interventora-veedora que fiscalice la actividad del Directorio de la Caja.

El art. 23 inciso 1 del Código Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires posibilita que esta medida cautelar sea solicitada y dictada en forma simultánea a la acción meramente declarativa que en este acto promuevo contra la Caja de Previsión Social para Abogados de la Provincia de Buenos Aires. La medida cautelar solicitada deberá regir hasta tanto recaiga sentencia definitiva y firme en el proceso principal antes referido.

Asimismo, venimos a promover acción declarativa de certeza en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires, contra la Caja de Previsión Social para Abogados de la Provincia de Buenos Aires, con domicilio en Avenida 13 N° 821, La Plata, Provincia de Buenos Aires y a la Provincia de Buenos Aires, con domicilio en Avenida 1 esq 60, B1342, La Plata.

La mencionada acción tendrá por objeto poner fin a la incertidumbre generada en torno a la constitucionalidad o no del sistema de gobierno, administración y control de la Caja de previsión social para abogados. Ello, a fin de poder determinar si la ausencia de adecuación de la Ley 6716 al contexto normativo vigente (Cajas previsionales de psicólogos, contadores, arquitectos, bioquímicos, etc) implica una omisión inconstitucional y/o una inconstitucionalidad sobreviniente. La incertidumbre también se manifiesta en saber si los principios de igualdad, razonabilidad y progresividad se ven vulnerados y si existe, de parte del Estado provincial, incumplimiento al deber de *“promover el desarrollo integral de las personas garantizando la igualdad de oportunidades y la efectiva participación de todos en la organización política, económica y social”* (art. 11 Constitución de la Provincia de Buenos Aires).

### **III.- COMPETENCIA DE V.S.**

Esta causa corresponde a la competencia de V.S.

El art. 2 inciso 3 del Código de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que la competencia contencioso administrativa comprende a *“Aquéllas en las que sea parte una persona pública no estatal, cuando actúe en el ejercicio de prerrogativas regidas por el derecho administrativo”*.

El ejercicio de potestades públicas por parte del Colegio de Abogados del Departamento Judicial Junín se encuentra fuera de toda discusión. En efecto, ejerce el control de la matrícula y la potestad disciplinaria sobre los profesionales que cumplen el rol de abogados y procuradores. Se trata de una persona jurídica de derecho público no estatal[1].

A su vez, se encuentra demandada la Caja de Previsión Social para Abogados, persona jurídica de derecho público[2] y la Provincia de Buenos Aires.

Toda vez que estos autos encuadran en el concepto de causa contencioso administrativa corresponde la intervención de V.S.

### **IV.- LEGITIMACIÓN ACTIVA.**

La legitimación del Colegio de Abogados de Junín surge de los siguientes incisos del art. 19 de la Ley 5177:

4- *Asistir y defender a los miembros del Colegio, ejerciendo las acciones pertinentes, administrativas y/o judiciales, para asegurarles el libre*

*ejercicio de la profesión. Velar por el decoro de los matriculados y afianzar la armonía entre éstos.*

*9- Cumplir y hacer cumplir el mandato ético superior de la abogacía, de defender la justicia, la democracia, el estado de derecho y las instituciones republicanas en toda situación en la que estos valores se encuentren comprometidos, conforme a los derechos y garantías constitucionales.*

*10- Hacer conocer a los matriculados, a las autoridades públicas y a la comunidad, las irregularidades y deficiencias que se advirtieren en el funcionamiento de los organismos públicos, y las situaciones en las que se requiera la defensa del valor justicia para el aseguramiento de los derechos constitucionales.*

Así las cosas, la defensa del valor justicia y la institucionalidad republicana que enseña que debe existir división de funciones a efectos de evitar la concentración del poder se enlazan con un caso en el que se pretende proteger derechos y garantías constitucionales. Nos referimos al derecho de participación y control efectivo e independiente sobre quienes administran los fondos de pensión. Todo ello, a fin de resguardar los aportes y derechos previsionales de los abogados de la provincia.

En las últimas décadas frondosa jurisprudencia ha admitido la legitimación de Asociaciones Civiles, Sindicatos, Colegios Profesionales y Asociaciones de Consumidores para la defensa de los derechos del colectivo que representan.

Corresponde recordar los parámetros establecidos por la jurisprudencia de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires para decidir cuestiones de legitimación: *“Es considerada parte interesada a los efectos de promover la acción de inconstitucionalidad, quien se halla comprendido por la ley, ordenanza o decreto, en cuanto su aplicación puede causar agravio a un derecho, exención o garantía que esté acordado por alguna cláusula de la constitución; agravio que debe responder a un interés concreto y no a un móvil genérico o abstracto, como tal ajeno a la función de la Corte, que se lo vincula con la reparación del derecho vulnerado de un particular”* [3].

En cuestiones de relevancia institucional, ha sido admitida la legitimación de Colegios de Abogados. Un ejemplo de ello es el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación “Colegio de Abogados de Tucumán”, de fecha 14 de abril de 2015.

Una interpretación amplia en materia de legitimación activa se encuentra estrechamente vinculada al cumplimiento de un principio fundamental de todo Estado de Derecho: la tutela judicial efectiva (art. 25 Convención Americana de Derechos Humanos). *“El principio de la tutela judicial efectiva puede traducirse en la garantía de libre entrada a los tribunales para la defensa de los derechos e intereses ante el poder público, aún cuando la legalidad ordinaria no haya reconocido un recurso o acción concreto”*[4]. En virtud de este principio, el juez debe buscar siempre la interpretación más

favorable al ejercicio de la acción, eludiendo su rechazo siempre que ella presente visos de seriedad.

Dada la legitimación del Colegio de Abogados y el alcance que tendrá esta acción deviene necesaria la inscripción de las presentes actuaciones ante el Registro Público de Procesos de Incidencia Colectiva.

## **V.- HECHOS.**

El objeto de la Caja de Previsión Social para Abogados de la Provincia de Buenos Aires se sustenta en el principio de solidaridad profesional, al brindar los beneficios del sistema de asistencia y previsión al colectivo de profesionales de la abogacía (abogados y procuradores) inscriptos en la matrícula de los Colegios Departamentales de la Provincia de Buenos Aires (Ley 6716).

Conforme a la ley, la Caja de Previsión Social para Abogados posee carácter de persona jurídica de derecho público. Actúa por delegación expresa del Estado sustituyendo al mismo en el marco de la seguridad social y su funcionamiento se estructura sobre la base del principio de solidaridad profesional. Los beneficios de la Caja alcanzan a los Colegios de Abogados de la provincia de Buenos Aires y a los profesionales que los componen.

La Caja de Abogados cuenta a su vez con un Sistema Asistencial que brinda un servicio de salud a sus afiliados.

A diferencia de lo que ocurre con otras cajas previsionales de profesionales de la provincia de Buenos Aires, que tienen Asambleas como órganos soberanos, el Directorio de la Caja previsional de abogados concentra las funciones de gobierno y administración. Ello implica menor transparencia e institucionalidad en la administración de los fondos de pensión.

Justamente, el Capítulo II de la Ley 6716 se refiere al gobierno y administración de la Caja previsional, estableciendo que los mismos “*serán ejercidos por un directorio, cuyos miembros se elegirán uno por cada Colegio Departamental de Abogados, cuando sus inscriptos no pasen de mil; dos por cada Colegio, cuyos inscriptos pasen de mil y no excedan de tres mil, y tres por cada Colegio, cuyos inscriptos pasen de tres mil abogados*”[5].

No existe Memoria. Tampoco existe órgano de fiscalización en la Ley 6716. El mismo fue creado por vía reglamentaria por el propio Directorio de la Caja. Se trata del Reglamento de la Comisión Revisora de Cuentas de la Caja previsional. La Comisión se compone por un órgano ejecutivo que tiene como función controlar al Directorio.

Mediante un reglamento, el Directorio de la Caja de Previsión Social para Abogados creó la Comisión Revisora de Cuentas. Para ello, invocó el art. 7 de la Ley 6716 que dice: “*El Directorio tendrá plenitud de facultades para el gobierno de la Caja, la administración de sus bienes y la aplicación e interpretación de la presente ley, confeccionando los reglamentos pertinentes*”.

En ese reglamento, estableció que para el control de la contabilidad, el órgano ejecutivo de la Comisión revisora de cuentas, contará con un asesor contable designado por el Directorio.

Lejos de tratarse de una mera cuestión organizativa interna de la Caja previsional, la ausencia de distribución de funciones y de contralor entre los diferentes órganos impacta no sólo en la transparencia sino también en los derechos previsionales de los abogados.

Existe una deficiente recaudación de la cuota anual complementaria que se traduce en un mal manejo administrativo del Directorio. Por ejemplo, en el balance 2017-2018 el estado de situación patrimonial de la cuota anual complementaria es negativo: \$ -2.357.842.000.

En el balance 2018-2019, el estado de situación patrimonial de la cuota anual complementaria arrojó como resultado \$ -3.155.000.000.

Entre las recomendaciones de la Comisión Revisora de Cuentas se encuentra profundizar las acciones legales y administrativas tendientes a asegurar la cobrabilidad de la deuda previsional y cuota anual complementaria evitando prescripciones dado que dichos recursos garantizan la sustentabilidad del sistema y por ello resultan de atención prioritaria (Balance 2018-2019 Caja de Abogados, p. 125).

De los ejercicios 2017-2018 y 2018-2019 se desprende la ausencia de comprobantes frente a movimientos bancarios. En el primer ejercicio mencionado la suma de débitos bancarios sin comprobante asciende a \$ 38.292.397,55 mientras que en el ejercicio 2018-2019 este concepto es de \$ 10.195.607,24.

Con relación al Directorio también corresponde destacar que los Balances Anuales, confeccionados y aprobados por el mismo órgano, encubren su deficiente labor en el aspecto fundamental y básico en cuanto a la finalidad institucional: lograr que los activos cumplan con su obligación de aportar para hacer sustentable el beneficio previsional. Así, es como se aprecia que año tras año el Estado de Situación Patrimonial exhibido en los balances registran como crédito la deuda de los abogados activos en concepto de CAO (Cuota Anual Obligatoria). Por ejemplo, al 31.01.2018 el monto de este concepto era de \$ 2.357.842.677,99. Sin embargo, las reglas contables vigentes imponen que cuando un crédito se reitera en el tiempo debe ser valorado negativamente, y ser pasado al pasivo. De operarse esta inversión los balances que año tras año aparecen como superavitarios pasarían a ser considerados deficitarios. En este marco, la gestión del Directorio debe ser considerada como absolutamente deficiente al no gestionar de modo eficaz la percepción de los aportes impagos.

También es dable señalar que los Balances de la institución no reflejan la deuda de aportes de los abogados activos en el cumplimiento del pago del aporte fijado por el art. 12 de la Ley 6716 sobre cada regulación

judicial. Ello a pesar de que la Suprema Corte de Justicia suministra información precisa sobre las regulaciones realizadas en todos los fueros.

Existen 281 juicios en contra de la Caja previsional de los cuales 118 tramitan ante Juzgados en lo Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires, 14 ante los tribunales laborales y 21 ante la Secretaría de Demandas Originarias de la Suprema Corte bonaerense.

Mientras la Caja aumenta exponencialmente las obligaciones a cargo de los afiliados (cuota anual complementaria, jus previsional) disminuye de manera sustancial los beneficios de éstos (haber jubilatorio, pensión, asignaciones, adicional por mayor de edad). Al mismo tiempo que esto ocurre, las retribuciones de los directores y revisores de cuenta por movilidad y viáticos se encuentra atada a parámetros de actualización inmediata como lo es el valor del litro de nafta.

El control de aportes sobre honorarios regulados y percibidos presenta serias deficiencias. Entre ellas se destaca la diferencia entre el sistema informático del Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires (COLPROBA) y la Caja.

En un informe de estado de situación de las prestaciones informáticas, la Caja reconoce que el Sistema de Inicio y Seguimiento de Expedientes (SIGEA) presenta dificultades en las interfaces que impide que los usuarios accedan de manera correcta e integral a la información. En rigor de verdad, la información es inconsistente.

La concentración del poder en un solo órgano: el Directorio, permite a éste implementar políticas que resultan disfuncionales al sistema de previsión que debiera constituir el fin único de la institución creada por la Ley 6.716.-

1. El monto fijado en concepto de Jubilación Básica es actualmente de \$ 30.000, se encuentra absolutamente rezagado con relación al aumento de los índices inflacionarios. Su fijación es privativa del Directorio.-
2. El mismo rezago experimenta el complemento por mayores aportes que estipula el arts.54 y 55 de la Ley 6.716. Su fijación es privativa del Directorio.-
3. Ídem con relación al Complemento por Edad Avanzada. Su fijación es privativa del Directorio.-
4. También es privativo del Directorio la fijación de compensación por pérdida de la jornada laboral a cada uno a los miembros que integran el Directorio y la Comisión Revisora de Cuentas; y los viáticos por gastos de traslado y alojamiento. En estos casos es distinta la evolución de los montos, dado que los mismos acompañan y/o superan a los índices que marcan la evolución del proceso inflacionario.-
5. La misma situación referida anteriormente se plasma con relación a las remuneraciones mensuales que perciben los Gerentes y/o profesionales que se desempeñan laboralmente en la institución. Los montos que

perciben mes a mes también evidencian una superioridad evolutiva con relación a lo percibido por los abogados pasivos.-

En suma, el Directorio se ha constituido con el correr de los años en un órgano generador de una burocracia que se autosatisface económicamente, lo cual va en desmedro de los abogados pasivos que mes a mes perciben un haber por debajo de la línea de pobreza. También este vicio perjudica a los abogados activos al imponerle el pago de una Cuota Anual Obligatorio (CAO) elevada dado que evoluciona con la inflación (este año es de \$ 52.000) y el pago de un Anticipo Previsional (\$ 620) al inicio de cada juicio en cualquier fuero que también se incrementa con la inflación.

En la actualidad, existen proyectos de ley que proponen modificar la Ley 6716 en aras de desconcentrar el poder que hoy ostenta el Directorio. Así las cosas, en dichos proyectos se establece que los órganos de gobierno, administración y fiscalización de la Caja serán:

1. El Directorio
2. La Asamblea
3. La Comisión Fiscalizadora.

De esta manera, el Directorio retiene las funciones de gobierno y administración. La diferencia sustancial con el régimen vigente radica en que existirán controles de parte de otros órganos y la Asamblea generará diálogo, búsqueda de consensos y un ejercicio democratizador dentro de la estructura de la Caja previsional.

Los Delegados a la Asamblea se elegirán en la proporción de uno por cada Colegio Departamental.

La Asamblea funcionará con la presencia de más de dos tercios de los Delegados Departamentales.

La Asamblea será presidida por el Presidente o el Vicepresidente de la Caja o quien sea designado en su reemplazo, auxiliado por el Secretario de la misma, quienes no tendrán voto. Los miembros del Directorio podrán asistir sin voto, pudiendo responder a las consultas que resolviere hacerles la Asamblea.

Por su parte, los miembros de la Comisión Fiscalizadora se elegirán en la proporción de uno por cada Colegio Departamental.

Según surge de los proyectos de ley, las funciones de la Comisión Fiscalizadora serán:

1. Verificar el cumplimiento del Artículo 42 de la presente ley, en la aplicación de los fondos de la Caja.
2. Revisar y controlar la contabilidad de la Caja, pudiendo examinar para el cumplimiento de sus fines las constancias contables y documentación que la respalde. Esta actividad deberá ejercerla cada tres meses, dando cuenta de ello al Directorio mediante un informe circunstanciado de sus resultados, el que será elevado dentro de los diez (10) días de practicados dichos controles.

3. Presentar al Directorio, al cierre de cada ejercicio anual un informe fundado y por escrito dictaminando sobre el Balance y los respectivos estados contables que se presenten, para ser tenidos en cuenta al momento de su consideración. También deberán elevar al Directorio un informe fundado y por escrito sobre los estados de ejecución del presupuesto que se practican trimestralmente.

Para el cumplimiento de sus funciones, el Órgano Ejecutivo de la Comisión Fiscalizadora contará con un asesor contable externo.

En la mayoría de los proyectos de ley se aclara que las funciones encomendadas a la Comisión Fiscalizadora, no alcanzarán al mérito, oportunidad y conveniencia de los actos del Directorio, ni a la gestión de gobierno y administración de los bienes de la Caja de Previsión Social para Abogados. De esta manera, se traza una línea divisoria que delimita las atribuciones de cada órgano a fin de separar las funciones y evitar que alguno de ellos se inmiscuya en las competencias de otro.

El informe anual producido al cierre de cada ejercicio, por parte de la Comisión Fiscalizadora, integrará la Memoria y Balance, el que una vez aprobado por el Directorio, será remitido por éste a la Asamblea.

La Mesa Ejecutiva de la Caja deberá remitir al Órgano Ejecutivo de la Comisión Fiscalizadora los "Estados de ejecución del presupuesto" que se vayan produciendo trimestralmente durante el transcurso de cada ejercicio. El incumplimiento de esta obligación será considerado falta grave.

Las relaciones entre los diferentes órganos de la Caja previsional establecidos en los proyectos de ley que pretenden modificar la Ley 6716 aportan transparencia y persiguen una mejor administración de los fondos de jubilación y pensión de los abogados de la Provincia de Buenos Aires. Además, adecúan la organización del gobierno de la Caja de conformidad con los principios del Estado de Derecho en materia de ejercicio de la autoridad y por ende de distribución de facultades y control recíproco entre los diferentes órganos que la componen.

Algunos proyectos de ley tuvieron media sanción de la Cámara de Diputados provincial pero ninguno logró ser sancionado.

En suma, las cajas previsionales de la mayoría de las profesiones en la provincia de Buenos Aires -Psicólogos, Bioquímicos, profesionales de Ciencias Económicas Odontólogos, Agrimensores, Arquitectos, Ingenieros, entre otros- no concentran toda la autoridad en el Directorio sino que distribuyen las competencias entre diferentes órganos y, en numerosos casos, la autoridad máxima es la Asamblea. Características que no sorprenden pues impiden la confusión de poderes, la inexistencia de controles eficaces, la opacidad en el ejercicio de las funciones por parte de la autoridad, entre otras anomalías que vemos en el régimen que contempla la norma que regula la Caja Previsional de los abogados. Así las cosas, la Ley 6716 se ha convertido en un régimen



previsional que no se adapta al contexto normativo en el que se encuentra inserto.

## **V.- PROCEDENCIA DE LA MEDIDA CAUTELAR INNOVATIVA SOLICITADA**

El Colegio de Abogados del Departamento Judicial Junín solicita a V.S. que, mientras se sustancie la acción de fondo y hasta que se decida si el sistema actual de gobierno, funcionamiento, control y administración de la Caja de Previsión Social para Abogados de la Provincia de Buenos Aires es constitucional o no, se designe un interventor-veedor que fiscalice la actividad del Directorio. Para esa tarea es necesario convocar a la

Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (UNNOBA).

Las medidas cautelares son juicios de probabilidad –no de certeza- en los que se tiende a asegurar el resultado de la sentencia. Caso contrario, se corre el riesgo de que la sentencia llegue tarde y tornarse por lo tanto ilusoria la solución que esta brinde. Si ello aconteciera, se estaría violando la garantía de la tutela judicial efectiva contemplada en los tratados internacionales de derechos humanos.

Cabe recordar que el artículo 22 del Código de Procedimiento en lo Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires establece que podrán disponerse medidas cautelares siempre que:

- a) *Se invocare un derecho verosímil en relación al objeto del proceso.*
- b) *Existiere la posibilidad de sufrir un perjuicio inminente o la alteración o el agravamiento de una determinada situación de hecho o de derecho.*
- c) *La medida requerida no afectare gravemente el interés público.*

Son medidas cautelares todas aquellas que tienen por objeto garantizar los efectos del proceso. Su fin principal es evitar que la sentencia definitiva pueda resultar de cumplimiento ilusorio, frustrándose la pretensión de la actora ante un resultado imposible de satisfacer. El perjuicio deberá ser inminente o irreparable. Se debe destacar que la viabilidad de las medidas precautorias se halla supeditada a que se demuestre la verosimilitud del derecho invocado, el peligro en la demora y la no afectación del interés público en forma grave.

La medida cautelar es procedente porque concurren todos los recaudos establecidos en los artículos 22, 23, 24, 25 y concordantes del Código de Procedimiento en lo Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires, a saber:

- (i).- El Colegio de Abogados invoca un derecho que resulta claramente verosímil.

La Ley 6716 vulnera el artículo 11 de la Constitución de la Provincia pues los profesionales bioquímicos, arquitectos, ingenieros, psicólogos o contadores tienen asegurada una mayor participación y control en sus respectivos regímenes previsionales que lo que sucede en el caso de los abogados.

(ii).- Se advierte un peligro cierto e inminente en tanto la ausencia de transparencia e institucionalidad requiere una decisión que restablezca el equilibrio institucional y los controles robustos mientras se dirime la cuestión de fondo.

(iii).- La tutela solicitada no afecta gravemente el interés público. En sentido contrario, el interés público se ve alterado cuando una caja de previsión social no rinde cuentas a sus afiliados y no existe contralor sobre su actividad. En este escenario, la misión institucional de una caja previsional se deslegitima.

(iv) La medida cautelar constituye el remedio más apto para asegurar provisionalmente el cumplimiento de una eventual sentencia favorable a mi mandante en el proceso principal a promoverse.

En la especie se cumplen acabadamente los requisitos que la ley exige para el decreto de la tutela cautelar.

#### **(i)- el derecho INVOCADO ES VEROSÍMIL**

El peticionario de una medida cautelar debe exhibir la apariencia de buen derecho, entendida como la probabilidad de que el derecho exista (y no como su incontestable realidad, que sólo llegará al final del proceso).

Existe consenso en cuanto a que las medidas cautelares no exigen de los magistrados el examen de la certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo de su verosimilitud[6].

La verosimilitud del derecho implica la existencia de un interés jurídico que amerite el adelanto del resultado del proceso.

Nuestro Máximo Tribunal se ha pronunciado sobre las reglas de probabilidad que caracterizan a los procesos cautelares: *“La finalidad de la medida cautelar consiste en asegurar la eficacia práctica de la sentencia que debe recaer en un proceso y la fundabilidad de la pretensión que constituye su objeto no depende de un conocimiento exhaustivo y profundo de la materia controvertida en el proceso principal, sino de un análisis de mera probabilidad acerca de la existencia del derecho discutido.”***[7]**

Los propios precedentes del Alto Tribunal destacan que, dada su naturaleza jurídica, las medidas cautelares no exigen el examen de certeza del derecho pretendido sino sólo de su verosimilitud. Incluso agregan que *“el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar que no es otra que atender a aquello que no excede el marco de lo hipotético, dentro del cual, asimismo, agota su virtualidad”*[8].

La Constitución Nacional contempla en su art. 125 que *“las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales”*. Esta potestad debe armonizarse con la facultad del Congreso Nacional de legislar respecto de los beneficios de la seguridad social y la existencia de órganos nacionales de fiscalización encargados del cumplimiento de la referida normativa[9].

El maestro Bidart Campos destaca la relación del segundo párrafo del art. 125 con la autonomía provincial: *“La absorción centralista de los sistemas y las entidades de seguridad social provinciales por el Estado Federal no nos merece adhesión, porque creemos que conspira contra nuestra tradicional descentralización federal y contra la autonomía de las provincias”*[10].

Asimismo, el art. 40 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires reconoce la existencia de cajas y sistemas previsionales de profesionales.

En rigor, la Caja de Previsión Social para Abogados se encuentra regulada de manera específica por la ley provincial 6716 y es una institución de fuente constitucional, conforme lo establece el art. 125, 2º párrafo de la Constitución Nacional y el art. 40 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

A diferencia de lo que ocurre con otras cajas previsionales de profesionales de la provincia de Buenos Aires, que tienen Asambleas como órganos soberanos, el Directorio de la Caja previsional de abogados concentra las funciones de gobierno y administración. Ello implica menor transparencia e institucionalidad en la administración de los fondos de pensión.

En efecto, las cajas previsionales de la mayoría de las profesiones en la provincia de Buenos distribuyen las competencias entre diferentes órganos y, en numerosos casos, la autoridad máxima es la Asamblea. Estas características impiden la confusión de poderes, y la opacidad en el ejercicio de las funciones por parte de la autoridad, entre otras anomalías que vemos en el régimen que contempla la norma que regula la Caja Previsional de los abogados.

La Provincia de Buenos Aires reconoce la existencia de cajas y sistemas de seguridad social de profesionales (art. 40) y el derecho al desenvolvimiento de colegios o consejos profesionales (art. 41).

A su vez, el artículo 11 de la ley fundamental provincial consagra el principio de igualdad prohibiendo cualquier tipo de discriminación por motivos de sexo, raza, religión, opinión, etc. El citado artículo también establece como

deber del Estado provincial “*promover el desarrollo integral de las personas garantizando la igualdad de oportunidades y la efectiva participación de todos en la organización política, económica y social*”.

En este orden de ideas, podemos afirmar que la Ley 6716 vulnera el artículo 11 de la Constitución de la Provincia pues los profesionales bioquímicos, arquitectos, ingenieros, psicólogos o contadores tienen asegurada una mayor participación y control en sus respectivos regímenes previsionales que lo que sucede en el caso de los abogados.

El hecho de que en la Caja Previsional de Abogados no exista una Asamblea de representantes como autoridad máxima, como si sucede en las Cajas de seguridad social de los profesionales de Ciencias Económicas, Psicólogos, Agrimensores, Arquitectos o Ingenieros, ubica a estos últimos en una posición de privilegio respecto de los primeros, quebrando de esta manera el principio constitucional de igualdad. A idéntica reflexión corresponde arribar en relación a la ausencia de una comisión fiscalizadora independiente a fin de controlar al Directorio de la Caja.

La ausencia de un sistema institucional y transparente en la Caja de Previsión Social para Abogados de la provincia altera el derecho a participar y a controlar que tienen los Colegios profesionales que la componen, tornándolo a todas luces irrazonable. En rigor, la Provincia incumple su deber constitucional de garante de la igualdad de oportunidades y la efectiva participación de todos en la organización política, económica y social. A su vez, no asegura las notas de responsabilidad y rendición de cuentas de parte de quienes ejercen la conducción del organismo.

Tal como fuera puesto de relieve en el capítulo V de esta demanda existen serias inconsistencias en el accionar de la Caja comenzando por una deficiente recaudación de la cuota anual complementaria que se traduce en un mal manejo administrativo del Directorio. En efecto, en el balance 2017-2018 el estado de situación patrimonial de la cuota anual complementaria es negativo: \$ -2.357.842.000. Por su parte, en el balance 2018-2019, el estado de situación patrimonial de la cuota anual complementaria arrojó como resultado \$ -3.155.000.000.

Entre las recomendaciones de la Comisión Revisora de Cuentas se encuentra profundizar las acciones legales y administrativas tendientes a asegurar la cobrabilidad de la deuda previsional y cuota anual complementaria evitando prescripciones dado que dichos recursos garantizan la sustentabilidad del sistema y por ello resultan de atención prioritaria (Balance 2018-2019 Caja de Abogados, p. 125).

De los ejercicios 2017-2018 y 2018-2019 se desprende la ausencia de comprobantes frente a movimientos bancarios. En el primer ejercicio mencionado la suma de débitos bancarios sin comprobante asciende a \$ 38.292.397,55 mientras que en el ejercicio 2018-2019 este concepto es de \$ 10.195.607,24. En honor a la brevedad, en lo que respecta a los restantes déficits informativos y en materia de control me remito al capítulo “HECHOS” (capítulo V). Para evitar que estas cuestiones ajenas a la transparencia con la que debería desenvolverse una Caja previsional se repitan, resulta

imprescindible que V.S. haga lugar a la medida cautelar innovativa que aquí se solicita.

La verosimilitud del derecho también se da cuando el Directorio de la Caja de Previsión Social establece, mediante reglamento, que, para el control de la contabilidad, el órgano ejecutivo de la Comisión revisora de cuentas contará con un asesor contable designado por el mismo Directorio.

La ley 6716 delega en el Directorio la facultad de dictar reglamentos. No desconocemos las diferencias existentes entre el Directorio de una persona pública no estatal y el Poder Ejecutivo. No obstante ello, consideramos que, *mutatis mutandi*, pueden serle aplicadas las reglas que rigen la delegación legislativa en materia de organización constitucional del poder.

Es dable recordar que el art. 76 de nuestra Constitución Nacional establece: “*Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca*”.

El art. 45 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires dispone que “*Los poderes públicos no podrán delegar facultades que les han sido conferidas por esta Constitución, ni atribuir al Ejecutivo otras que las que expresamente le están acordadas por ella*”.

Asimismo, cabe recordar que los excepcionales casos en lo que procede el ejercicio de facultades legislativas son de interpretación restrictiva.

En lo que respecta a las bases de la delegación legislativa, podemos afirmar que las mismas se encuentran ausentes en la Ley 6716.

No olvidemos que en el caso “Colegio Público de Abogados”[11], la Corte estableció un trascendente estándar constitucional respecto de la legislación delegada. A saber: “*1º) la delegación sin bases está prohibida y 2º) 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*”[12].

En efecto, mientras más genérica sea la delegación, menor será el alcance que tendrá la competencia que el Ejecutivo podrá ejercer en forma válida.

Estamos en presencia de una delegación del poder legislativo sumamente amplia e imprecisa –delegación genérica sin bases- que contradice la doctrina judicial de nuestro Máximo Tribunal en el caso “Colegio Público de Abogados”.

A mayor delegación, el control sobre la materia delegada será más intenso[13]. Este es el criterio interpretativo que debe ser tenido en cuenta para interpretar la legalidad y constitucionalidad de la creación de la Comisión Revisora de Cuentas por parte del Directorio de la Caja.

La Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, al conceder medidas cautelares, ha analizado la posibilidad de que diversos actos se tornaran inválidos por apoyarse en una norma inconstitucional, si se hiciera lugar al planteo contenido en la demanda (causa I. 1208, "Pons", res. del 30/IX/84; I. 1509, "Koldobsky", res. del 28/XII/90 e I. 1350, "Farmacia Gatti Soc. Com. Simple", res. del 16/IV/91)[14].

Cabe recordar que el art. 1713 del Código Civil y Comercial (CCC) se refiere a que la sentencia judicial que admita una acción preventiva del daño debe ponderar los criterios de menor restricción posible y de medio más idóneo para asegurar la eficacia en la obtención de la finalidad. A partir de este artículo, los jueces tienen el deber de ponderar el medio menos restrictivo y más eficaz. Justamente, el instituto cautelar cumple una función preventiva e instrumental tendiente a evitar que el eventual reconocimiento por la sentencia de mérito pierda su utilidad, al consumarse un daño grave o de dificultosa reparación.

En este caso, según hemos podido ver, la verosimilitud en el derecho es manifiesta, lo cual resulta decisivo para la evaluación que corresponde a todo proceso cautelar.

A todo evento, si V.S. desea contar con mayores elementos que acrediten la verosimilitud del derecho puede leer el capítulo de esta demanda referido a la procedencia de la acción declarativa de certeza en el que se citan normas legales y constitucionales, a las cuales nos remitimos en honor a la brevedad.

Nuestro desarrollo da cuenta de agravios *prima facie* verosímiles que ameritan la concesión de la tutela precautoria. Así, cabe concluir que el requisito de verosimilitud del derecho ha sido largamente demostrado y que resulta procedente convocar a una entidad independiente, como la UNNOBA, para fiscalizar los estados contables y la actividad del Directorio de la Caja.

## **(II) EXISTE Peligro en la demora**

La tutela cautelar requiere, como segundo recaudo para su procedencia, que exista la posibilidad de que se produzca un perjuicio inminente o que se pueda producir la alteración o el agravamiento de una determinada situación de hecho o de derecho.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha remarcado que "... *el otro rasgo de la medida [cautelar], el peligro en la demora, pide una apreciación atenta de la realidad comprometida con el objeto de establecer cabalmente si las secuelas que llegue a producir el hecho que se pretende evitar pueden restar eficacia al reconocimiento del derecho en juego, operado por una posterior sentencia*"[15].

El “peligro en la demora” requerido para el dictado de una medida cautelar está dado, como ha puntualizado Chioventa por *“el temor de un daño jurídico, es decir, la inminencia de un posible daño a un derecho o a un posible derecho”*[16], y ese extremo se encuentra acreditado en la situación que nos ocupa.

El peligro existente en la demora resulta en la especie más que evidente, pues se encuentra en juego la adopción de decisiones que gravitan sobre el universo de los abogados de la provincia sin la efectiva participación de los mismos y la aprobación de balances y ejercicios sin el control suficiente de organismos independientes. En efecto, **el Directorio de la Caja administra cuantiosos fondos (millonarios) de terceros sin estar sujeto a control alguno.**

La Caja tiene el carácter de persona pública no estatal, por lo se encuentra fuera de la esfera de control del Superior Tribunal de Cuentas de la Pcia. de Bs.As. ( Ley 10.869).

Internamente no existen controles reales, sólo formales. El Auditor Interno es el mismo profesional contratado por el Directorio para certificar el Balance Anual de la institución. En este punto vale reiterar que la inexistencia de Asamblea plasma la absurda e insólita situación de que el órgano Administrador (Directorio) confecciona su Presupuesto Anual y Balance Anual y a su vez los aprueba. No existe un órgano soberano (Asamblea) que apruebe el Balance.

La normativa de la Ley 6.716 no prevé la existencia de ningún órgano de control de la actividad del Directorio: Para suplir esta deficiencia el Directorio creó por vía reglamentaria la Comisión Revisora de Cuentas (se adjunta reglamento como prueba documental), de acotadas funciones y sin profesionalismo alguno. Al punto que tiene un único Asesor Contable cuya designación es realizada por el Directorio, quien a su vez fija su remuneración. Se aprecia del reglamento que se allega como prueba lo limitado de sus atribuciones, restringidas a la formalidad de los asientos contables, Se reúne en pleno tan solo cuatro (4) veces al año para emitir dictamen sobre los estados contables y Balance.-

Uno de los principales riesgos y de las mayores incertidumbres para los abogados de la provincia está dado por la ausencia de controles y la concentración de poder en un solo órgano: el Directorio. A efectos de evitar el peligro que significa la ausencia de transparencia e institucionalidad, resulta imprescindible adoptar una decisión que restablezca el equilibrio institucional mientras se dirime la cuestión de fondo.

La inexistencia de controles en el manejo de los cuantiosos fondos de terceros amerita la designación de un interventor-veedor.

Como derivación o consecuencia de concentración de poder y la ausencia de controles, el Directorio administra sin tener en cuenta la finalidad esencial de la institución: la previsión social del abogado de la Pcia. de Buenos Aires. Corresponde destacar que la mala gestión administrativa se visualiza en la cuantiosa deuda por CAO que aparece en todos los ejercicios contables, año tras año. Si el monto de la misma se contabilizara como deuda y no como

crédito, tal como lo establece y/o aconseja la buena técnica contable, los Balances Anuales pasarían de superavitarios a deficitarios. De este modo quedaría expuesto el Directorio en su mala gestión de cobranza, lo cual tiene relación directa, dado el enorme volumen de dinero en juego, con el exiguo monto del beneficio previsional (\$ 30.000).

Es dable poner de relieve que la concentración de poder sin control alguno derivó en una deficiente gestión que se patentiza en el magro haber jubilatorio, el cual se encuentra por debajo de la línea de pobreza.

El fundamento de la cautelar es evitar la lesión a los derechos a participar y controlar las decisiones que, al fin de cuentas, impactan en todo el universo de abogados de la provincia de Buenos Aires.

No perdamos de vista que el peligro en la demora se identifica con el riesgo probable de que la tutela jurídica definitiva que aquél aguarda de la sentencia a pronunciarse en el proceso principal no pueda, en los hechos, realizarse, es decir que, a raíz del transcurso del tiempo, los efectos del fallo final resulten prácticamente inoperantes[17].

La jurisprudencia tiene establecido que los requisitos de verosimilitud en el derecho y peligro en la demora se encuentran correlacionados. De tal modo, a mayor verosimilitud del derecho, cabe no ser tan exigente en la apreciación de peligro en la demora[18], criterio también compartido por la doctrina[19].

### **(III) no afectación grave de un interés público**

El apartado c) inc. 1 del art. 22 del Código de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que la medida cautelar no debe afectar al interés público en forma grave. Este recaudo se encuentra bastante desvalorizado en virtud de que calificada doctrina explica que el mismo no puede prevalecer frente a la tutela judicial efectiva[20].

En ocasiones, el interés público no es perseguido por las Cajas de Previsión Social sino por los afiliados que conforman la esfera social.

La tutela solicitada no afecta gravemente el interés público. En sentido contrario, el interés público se ve alterado cuando las entidades no admiten controles y, por ende, generan un daño concreto a los profesionales de ellos dependen. En este escenario, la Caja previsional se deslegitima.

V.S. deberá ponderar los bienes jurídicos en pugna en la presente controversia. Luego de hacerlo concluirá que esta parte defiende el interés público en este caso concreto.

### **(IV) Contracautela**



En atención a que esta presentación se circunscribe a convocar a la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (UNNOBA) a fiscalizar la actividad del Directorio.

Por ello, ofrezco como caución la juratoria, como condición para el dictado de la medida cautelar solicitada.

Por otra parte, como ha quedado demostrado a lo largo de este escrito, la verosimilitud del derecho invocado por mi mandante es manifiesta y abona la posibilidad de otorgar la medida sin requerir contracautela.

## **VII.- PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DECLARATIVA.**

Tal como requiere el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires, para la procedencia de la acción meramente declarativa interpuesta deben cumplirse los siguientes recaudos: 1º) la necesidad de hacer cesar un estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance o modalidades de una relación jurídica; 2) que esa falta de certeza pudiera provocar un perjuicio o lesión actual al actor y 3) que éste no dispusiese de otro medio legal para ponerle término inmediatamente.

En sintonía con lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha explicado que la acción declarativa procederá *“en la medida que la cuestión no tenga un carácter simplemente consultivo ni importe una indagación especulativa sino que responda a un caso y busque precaver los efectos de un acto en ciernes al que se atribuye ilegitimidad...”*[21].

Para que la acción sea admisible como tal *“requiere como rasgo esencial un preanálisis de cuál sería el contenido normal, jurídicamente obligado, de la eventual sentencia, y no puede ser otro que una declaración que en lo sustancial exprese que el derecho existe o no existe; tiene o no tiene el alcance pretendido; su modalidad es o no la que se le adjudica”*[22].

Se exige, en definitiva, que el estado de incertidumbre derive de circunstancias de hecho que, objetivamente apreciadas, revistan suficiente aptitud para provocar un daño[23].

Coincidimos con Ricardo Alejandro Terrile[24] en cuanto interpreta que la acción declarativa persigue el propósito de declarar la inconstitucionalidad de una norma, forma parte de un proceso o procedimiento constitucional que habilita a la Corte Suprema y a los demás tribunales inferiores en el marco del artículo 116 de la CN a cumplir con la función que tiene establecida y reconocida por la Constitución Federal, es decir, el adecuado control de la supremacía constitucional.

El Código Contencioso Administrativo en su art. 12 inc. 4 establece que entre las pretensiones a realizar en el Fuero, la declaración de certeza sobre una relación jurídica regida por el derecho administrativo tramitará de conformidad con el art. 322 CPCC.

Los presupuestos para la procedencia de esta acción son:

**1)- El estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance y modalidad de una relación jurídica.**

En nuestro caso, la falta de certeza se refiere a la constitucionalidad o no del sistema de gobierno, administración y control de la Caja de previsión social para abogados.

En rigor, se plantean los siguientes interrogantes:

- ¿Existe inconstitucionalidad sobreviniente en la Ley 6716 por ausencia de adecuación de esa norma al contexto normativo vigente (Cajas previsionales de psicólogos, contadores, arquitectos, bioquímicos, etc)?
- ¿La ausencia de adecuación de la Ley 6716 al contexto normativo vigente (Cajas previsionales de psicólogos, contadores, arquitectos, bioquímicos, etc) implica una omisión legislativa?
- ¿Los principios de igualdad y razonabilidad se ven vulnerados?

**2)- Lesión actual provocada por la falta de certeza.**

Al ser el rasgo esencial de pretensiones de esta índole su naturaleza preventiva y no requerir la existencia de un daño consumado en resguardo de los derechos, la jurisdicción esta llamada a intervenir antes de que efectivamente se lesionen los mismos. La finalidad de la acción declarativa es hacer cesar un estado de incertidumbre acerca de lo que será materia de litigio.

A continuación nos detendremos en cada uno de los interrogantes formulados en el acápite anterior y su incidencia en la lesión provocada a los derechos de los abogados matriculados ante el Colegio de Abogados del Departamento Judicial Junín:

**a) ¿Existe inconstitucionalidad sobreviniente en la Ley 6716 por ausencia de adecuación de esa norma al contexto normativo vigente (Cajas previsionales de psicólogos, contadores, arquitectos, bioquímicos, etc)?**

Al momento de ser sancionada, la Ley 6716 pudo ser considerada perfectamente constitucional. Sin embargo, las transformaciones que ha sufrido la legislación en materia de cajas previsionales a lo largo de los años nos obliga a repensar el sistema y a analizar si la vieja Ley 6716 se adapta, desde una perspectiva constitucional, al modelo vigente o, si por el contrario, estamos en presencia de una inconstitucionalidad sobreviniente.

El Código Civil y Comercial vigente a partir de agosto de 2015 brinda una perfecta hoja de ruta para el funcionamiento del gobierno, la administración y la fiscalización de las personas jurídicas (arts. 158, 161, 172, 173, 178). En materia de controles, se establece que los integrantes del órgano de fiscalización no pueden ser al mismo tiempo miembros de la comisión ni

certificantes de los estados contables[25]. Corresponde aclarar que los citados artículos resultan aplicables a las personas jurídicas privadas y recordar que la Caja de Previsión Social para Abogados de la Provincia de Buenos Aires es una persona jurídica de derecho público no estatal.

En rigor, la ley aplicable para el funcionamiento y la organización de la Caja previsional, como persona jurídica pública, está representada por las leyes y ordenamientos de su constitución (art. 147 Código Civil y Comercial). En el caso de la Caja previsional de abogados de la Provincia de Buenos Aires se trata de la Ley 6716, como ha quedado dicho.

No obstante lo expuesto, es dable señalar que la ley que regula a una persona jurídica pública no está fuera del ordenamiento jurídico. Por el contrario, dado que lo integra su estructura y funcionamiento deben estar a tono con los principios generales del Derecho, la costumbre y otros microsistemas jurídicos. Por ello, las previsiones del Código Civil y Comercial merecen ser leídas con detenimiento por V.S. y funcionar como una bitácora para el análisis del gobierno y administración de la Caja demandada.

Al relevar leyes de otras cajas previsionales de profesionales de la Provincia de Buenos Aires, advertimos que en la mayoría de ellas coexisten diferentes órganos con controles recíprocos que dotan de mayor transparencia e institucionalidad la administración de los fondos de pensión.

La Ley 12.163 crea la Caja de Seguridad Social para los Psicólogos de la Provincia de Buenos Aires. Allí se establece que el gobierno y administración de la Caja será ejercido por la Asamblea, el Directorio y la Comisión de Fiscalización.

La Asamblea es la autoridad máxima de la Caja de los psicólogos[26]. Entre sus deberes se encuentran:

- a) Considerar la Memoria y el Balance del Ejercicio.
- b) Aprobar o rechazar el Presupuesto Anual.
- c) Aprobar o rechazar los planes de nuevos beneficios, fijando las fuentes de financiamiento sin afectar los fondos destinados al Sistema de Previsión Social.
- d) Establecer quiénes pueden incorporarse a los nuevos beneficios, procurando que tal determinación no produzca trato discriminatorio entre los matriculados y distorsione el espíritu de la presente Ley.
- e) Aprobar o rechazar los Convenios celebrados por el Directorio "ad referéndum".
- f) Considerar la proyección de ingresos y egresos propuestos por el Directorio, una vez cada año.
- g) Considerar el informe anual presentado por la Comisión de Fiscalización, que este organismo deberá presentar una vez cada año.
- h) Establecer el valor del módulo y las pautas a que deberá ajustarse el Directorio para actualizarlo.
- i) Proclamar las nuevas autoridades de la Caja, cuando se realicen elecciones.

- j) Aprobar el Reglamento Interno, el de la Comisión de Fiscalización y el de la Caja, así como las modificaciones necesarias.
- k) Designar los miembros titulares y suplentes para integrar la Comisión de Fiscalización[27].

Las Asambleas –ordinarias y extraordinarias- se integrarán con todos los profesionales afiliados a la Caja, en actividad o jubilados que se hallen en pleno ejercicio de su derecho para elegir o ser elegido en alguno de los cargos directivos de la misma. Todos ellos tendrán derecho a voz y voto[28].

El hecho de que los miembros de la Comisión de Fiscalización sean elegidos por la Asamblea y no por el Directorio es plausible pues los dota de independencia frente a este último órgano, al cual deben controlar.

La Comisión de Fiscalización tiene las siguientes funciones:

- a) Evaluar el cumplimiento de los objetivos fijados por la presente Ley y por la Asamblea, como así analizar los desvíos que advirtiese.
- b) Verificar el cumplimiento del Presupuesto Anual.
- c) Conocer y evaluar en forma sistemática, la situación económica y financiera de la Caja.
- d) Proponer al Directorio las medidas correctivas de las desviaciones e incumplimiento advertidas.
- e) Observar los actos del Directorio de la Caja cuando contraríen o violen disposiciones legales o las decisiones de la Asamblea. La Comisión si fuera del caso, comunicará tal circunstancia al Organismo de Aplicación y a la Asamblea en la primera oportunidad en que ésta se reúna a fin de que evalúe la medida observada. A este último fin, podrá convocar a Asamblea Extraordinaria, si considerase que la gravedad de las observaciones realizadas requiere un rápido pronunciamiento de la misma[29].

Cuando la Comisión de Fiscalización no actuara de conformidad con las obligaciones a su cargo y los hechos u omisiones del Directorio generasen un perjuicio que podría haberse evitado a través de una adecuada fiscalización, la Ley 12.163 fija una responsabilidad solidaria entre los miembros de ambos órganos de la Caja[30].

Por su parte, la Ley 8119 regula la Caja de Seguridad Social para odontólogos de la Provincia de Buenos Aires. El gobierno de esta Caja lo ejercen la Asamblea y el Directorio.

Las competencias de la Asamblea son las siguientes:

- a) Elegir autoridades.
- b) Considerar la Memoria y el Balance Anual, elevados para su consideración por el Directorio.

- c) A propuesta del Directorio, establecer los valores de los módulos recaudador y de prestaciones y el sistema para su eventual actualización o ajuste.
- d) Aprobar el acta de la Asamblea anterior.
- e) Designar dos (2) asambleístas para refrendar el acta, la que se labrará y refrendará inmediatamente después de finalizada la Asamblea.

Si la Asamblea rechazare la propuesta del Directorio deberá pasar a cuarto intermedio, que no podrá exceder de la misma jornada de convocatoria, hasta que el Directorio presentare una nueva.

Cuando a juicio del Directorio, las circunstancias económicas del País o financieras de la Caja lo impongan, dicho organismo podrá convocar a Asamblea Extraordinaria, dentro del mismo período económico-financiero, para considerar la modificación de los valores de los módulos recaudador y prestador establecidos en la Asamblea Ordinaria Anual. Para tal fin, los delegados mantendrán su calidad de tales dentro del citado período económico-financiero.

Asimismo, el Decreto Ley 10.086/83 crea la Caja de Previsión Social para Bioquímicos de la Provincia de Buenos Aires.

Al igual de lo que acontece con la Caja previsional de psicólogos, la Asamblea es la autoridad máxima de la Caja de Previsión Social[31]. También existe responsabilidad solidaria entre los miembros del Directorio y la Comisión Fiscalizadora por los perjuicios ocasionados por hechos u omisiones que no fueran debidamente controlados[32].

La Caja de Bioquímicos es gobernada y administrada por un Directorio de 3 miembros.

En relación a los profesionales de Ciencias Económicas, la Caja de Seguridad Social que los agrupa (Ley 12.724) también tiene a la Asamblea de representantes como la máxima autoridad[33].

La Dirección de la Caja es ejercida por el Consejo Directivo del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos Aires, quien ejercerá la administración por intermedio del Consejo de Administración[34]. La ley diferencia las competencias del Consejo Directivo y del Consejo de Administración[35].

Los miembros de la Comisión Fiscalizadora son elegidos por el voto directo de todos los afiliados en condiciones de ejercer ese derecho y están sometidos a los mismos términos de mandato y condiciones de elegibilidad que se establezcan para los miembros de la Comisión Revisora de Cuentas del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos Aires[36]. Entre las facultades de la Comisión Fiscalizadora se encuentra la de observar los actos del Consejo Directivo cuando contraríen o violen disposiciones legales o las decisiones de las Asambleas[37].

Los órganos de gobierno, administración y control de la Caja de Previsión Social para Agrimensores, Arquitectos, Ingenieros y Técnicos de la Provincia de Buenos Aires son la Asamblea de Representantes, el Consejo Ejecutivo y la Comisión de Fiscalización (Ley 12.490). Una vez más, en este régimen previsional la Asamblea de Representantes aparece como autoridad máxima de la Caja[38].

No podrán ser representantes los miembros del Consejo Ejecutivo, de la Comisión de Fiscalización y los ex Consejeros Ejecutivos[39].

En suma, las cajas previsionales de la mayoría de las profesiones en la provincia de Buenos Aires no concentran toda la autoridad en el Directorio sino que distribuyen las competencias entre diferentes órganos y, en numerosos casos, la autoridad máxima es la Asamblea. Características que no sorprenden pues impiden la confusión de poderes, la inexistencia de controles eficaces, la opacidad en el ejercicio de las funciones por parte de la autoridad, entre otras anomalías que vemos en el régimen que contempla la norma que regula la Caja Previsional de los abogados.

Lejos de tratarse de un dato irrelevante, el contexto normativo y social en el que los jueces dictan sus sentencias se proyecta a la decisión final sobre el tema controvertido. Ello está vinculado a que las circunstancias fácticas y jurídicas del caso ocurren en un momento histórico determinado.

A partir del año 1967, en el caso “Outon José”[40], la Corte Suprema ha sostenido que el contexto general de las leyes representa un principio básico para poder interpretarlas.

En algunos pronunciamientos, el Alto Tribunal ha explicado que *“la hermenéutica de las normas constitucionales y legales no puede ser realizada por el intérprete en un estado de indiferencia respecto del resultado y sin tener en cuenta el contexto social en que tal resultado fue previsto originariamente y habrá de ser aplicado al tiempo de la emisión de un fallo judicial”*[41].

En rigor, V.S. debe definir si la Ley 6716 se ha convertido en un régimen previsional que se adapta o no al contexto normativo en el que se encuentra inserto.

Resulta necesario considerar el contexto de aplicación de la norma a efectos de que pueda ser sometida a una prueba de verificación de su adaptación constitucional[42]. ¿Aquella ley que podía ser considerada constitucional en año 1962 lo sigue siendo hoy luego de las modificaciones operadas?

El palmario quiebre del principio de equidad entre los abogados y otros profesionales (bioquímicos, psicólogos, contadores, agrimensores, arquitectos, ingenieros) permite a V.S. ejercer un control de razonabilidad más intenso que se interrogue sobre las consecuencias sociales de la aplicación del sistema previsional vigente.

El consecuencialismo como criterio de control de razonabilidad consiste en medir los efectos nocivos que la ley provoca[43].

María Angélica Gelli reconoce que no corresponde a los jueces examinar el acierto o conveniencia de una norma aunque sí puede y debe analizar si los medios empleados se adecúan o no a los fines buscados o si, por el contrario, consagran una manifiesta iniquidad[44]. La iniquidad es evidente en el caso de los abogados, quienes no pueden controlar al Directorio de la caja previsional. Algo que sí pueden hacer otros profesionales respecto de sus respectivas cajas previsionales.

La equidad es un principio general del derecho y, por ende, constituye una coordenada interpretativa trascendente para la resolución del presente caso. Justamente, el art. 2 del Código Civil y Comercial se refiere a las claves interpretativas: *“La ley debe ser interpretada teniendo en cuenta sus palabras, sus finalidades, las leyes análogas, las disposiciones que surgen de los tratados sobre derechos humanos, los principios y los valores jurídicos de modo coherente con todo el ordenamiento”*.

La equidad representa un principio y un valor que nos acerca a un criterio de justicia. Criterio muy lejano al utilizado por Caja, el cual resulta abiertamente injusto e inequitativo al aumentar las obligaciones a cargo de los afiliados (cuota anual complementaria, jus previsional) y disminuir sustancialmente los beneficios de éstos (haber jubilatorio, pensión, asignaciones, adicional por mayor de edad). Al mismo tiempo que esto ocurre, las retribuciones de los directores y revisores de cuenta por movilidad y viáticos se encuentra atada a parámetros de actualización inmediata como lo es el valor del litro de nafta.

Dada la estrecha relación con el tema que nos ocupa, consideramos oportuno mencionar la teoría de las inconstitucionalidades *evolutivas*. Ella consiste en que la norma que no era inconstitucional ayer, hoy puede serlo en virtud de los cambios en las condiciones del contexto de vida y valoraciones sociales. En rigor, una norma puede ser considerada constitucional al momento de ser sancionada y transformarse luego en inconstitucional por resultar irrazonable en función de nuevas situaciones[45].

En el sitio web de la Caja de Previsión Social para Abogados de la Provincia de Buenos Aires puede leerse la siguiente declaración: *“La Previsión Social, como soporte coadyuvante con la colegiación de la independencia del profesional, tiene en nuestra Caja una de las formas más logradas de institucionalidad, lo que le permite marcar rumbos en política previsional, alentada en los logros obtenidos y en los que habrán de alcanzarse en la medida en la que sus valores, sus fines y sus ideales se mantengan vigentes en el ánimo y la voluntad de las nuevas generaciones”*[46].

Evidentemente, la organización del gobierno, administración y funcionamiento de la Caja previsional en la actualidad no puede ser considerada *“una de las formas más logradas de institucionalidad”*. En rigor, para que

podamos referirnos a institucionalidad es imprescindible que existan instituciones. Algo que no sucede en el esquema vigente. La creación, por vía reglamentaria, de la Comisión Revisora de Cuentas por parte del Directorio de la Caja constituye un simulacro de control a la medida de quienes gobiernan y administran la Caja. A efecto de evitar repeticiones innecesarias, me remito a lo expuesto en el acápite V sobre este punto.

El incumplimiento de los fines de la ley y a los que la Caja aspira a lograr es la clave de bóveda para afirmar que la Ley 6716 devino indefendible a la luz de los efectos de su aplicación. Ello, sumado a la ausencia de adecuación al contexto normativo que rige las restantes cajas profesionales de previsión social y a la inobservancia del principio de progresividad –coordinada interpretativa de vital trascendencia en materia de seguridad social- (art. 39 inc. 3 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires), permiten concluir que la inconstitucionalidad sobreviniente resulta procedente.

**b) ¿La ausencia de adecuación de la Ley 6716 al contexto normativo vigente (Cajas previsionales de psicólogos, contadores, arquitectos, bioquímicos, etc) implica una omisión legislativa?**

No desconocemos la existencia de una lógica tensión entre los poderes políticos, elegidos por el voto popular, y el Poder Judicial, el cual es elegido en forma indirecta por los representantes del pueblo. No obstante ello, el hecho de que los jueces de la República no sean elegidos por el voto popular no debilita su rol ni sus funciones. Corresponde recordar que fue el pueblo de la Nación, a través de sus convencionales constituyentes, quien decidió cómo se estructuraría la organización constitucional del poder, definiendo qué autoridades serían elegidas mediante el sufragio universal y cuáles en forma indirecta.

Evidentemente, si no existiese un orden normativo que ubicara a la Constitución Nacional en la cúspide, como fuente primaria y fundante[47], los derechos consagrados en la ley suprema podrían tornarse ilusorios por leyes de inferior jerarquía que los contradijeran. Por ello, la Constitución Nacional es considerada el pacto fundacional de la república argentina[48], y el obrar del Estado debe adecuarse a los principios, derechos y garantías establecidos en ese pacto[49].

El rol del Poder Judicial resulta de suma trascendencia a efectos de evitar que los derechos y garantías contenidos en la Constitución se conviertan en una mera expresión de deseos, ciencia ficción o realismo mágico. Para poder erigirse en custodios de los derechos de los habitantes de la república, los jueces deben ser mucho más que la boca que sólo pronuncia las palabras de la ley[50]. En rigor, los jueces deben interpretar la ley a la luz del texto constitucional, salvaguardando siempre su supremacía. Para ello, han recibido de parte del pueblo argentino, el legítimo mandato democrático para controlar la constitucionalidad de las leyes y actos de los otros poderes[51].



En este orden de ideas, el principio de supremacía constitucional sumado a la facultad de los jueces de declarar la inconstitucionalidad de las leyes que vulneren dicho principio, constituye un reaseguro para los derechos constitucionales frente a posibles e involuntarios abusos de los poderes públicos[52]. De esta manera fue interpretado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación desde 1888 al dictar sentencia en el caso “Municipalidad de la Capital c/ Isabel A. Elortondo”[53].

La inconstitucionalidad puede hallar su raíz en una omisión legislativa así como también en una insuficiencia reglamentaria.

Estamos en presencia de una omisión inconstitucional cuando la inercia del poder constituido evita que se satisfagan los derechos reconocidos constitucionalmente. Así las cosas, la mora del legislador o la ausencia de reglamentación de una ley pueden afectar derechos y garantías expresa o implícitamente tutelados por la Constitución Nacional.

Víctor Bazán, quién se ha ocupado de desarrollar este tema en diferentes trabajos doctrinarios, señala con acierto que la cuestión bajo examen implica verdaderas tensiones entre el constitucionalismo y la democracia[54]. En efecto, los poderes Ejecutivo y Legislativo, elegidos por la voluntad popular mediante el acto eleccionario, se ocupan de diseñar las políticas públicas que llevará adelante un país. Pero, ¿qué sucede cuando en el diseño y ejecución de dichas políticas olvidan legislar y reglamentar los derechos contenidos en nuestra ley fundamental?

Bidart Campos sostiene como una suerte de corolario de su valiosa teoría sobre la fuerza imperativa de la constitución, que *“toda norma de la constitución sobre derechos de la persona humana, aunque requiera desarrollo legislativo, tiene como mínimo y mientras la ley de desarrollo no se dicta, un contenido esencial que es aplicable siempre”*[55]. Esta posición que compartimos habla de la necesaria operatividad de las disposiciones constitucionales.

Fijar el contenido del derecho constitucional no es solo una facultad del legislador sino también su deber.

Nuestro Máximo Tribunal recuerda que la misión del Poder Judicial es la de mantenerse dentro del ámbito de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones de los otros poderes ni suplir sus decisiones. No obstante ello, la Corte Suprema ha requerido a las autoridades que corrijan omisiones legislativas, tal como sucedió en el caso “Badaro Adolfo Valentín c. Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) s/ reajustes varios”[56].

Para evitar que los derechos se conviertan en una mera expresión de deseos resulta de suma trascendencia la misión del Poder Judicial, exhortando a los restantes poderes a reglamentar los derechos constitucionales y de esta manera impregnar de realidad nuestra ley fundamental, evitando que el cúmulo de derechos allí descriptos se convierta sólo una promesa. En efecto, a través del dictado de sentencias aditivas y exhortativas, el juez pone de

relieve la fuerza normativa de la Constitución y promueve la adecuación del Estado a los estándares constitucionales y convencionales así como el fin de la mora legislativa y reglamentaria.

En nuestro caso, el legislador omitió sancionar una norma que modifique la Ley 6716, desconcentre el poder del Directorio y equipare la distribución de competencias entre diferentes órganos tal como sucede en las leyes 12.163, 12.724, 12.490 y Decreto Ley 10.086/83.

La omisión inconstitucional se configura por la mora del legislador en sancionar una ley que modifique la 6716 dando cumplimiento con el deber del Estado de *“promover el desarrollo integral de las personas garantizando la igualdad de oportunidades y la efectiva participación de todos en la organización política, económica y social”*.

Las modificaciones introducidas a Ley 6716 por las Leyes 12.259 y 12.526 no adaptaron el régimen previsional de abogados al cambio de paradigma que establece como órgano supremo del gobierno de las cajas de seguridad social a la Asamblea. Por el contrario, mantienen o vienen a confirmar un sistema que lo hace excepcional en relación al establecido en las leyes que regulan el funcionamiento de las otras cajas de profesionales, como hemos analizado previamente. Esa excepcionalidad, lejos de ajustarse a derecho importa una grave inconstitucionalidad

La declaración de inconstitucionalidad sobreviniente de la Ley 6716 por no haberse adecuado la norma a la desconcentración del poder que debe darse en el gobierno, funcionamiento, control y administración de una caja previsional puede ser útil para impulsar la sanción de alguno de los proyectos de ley que tiene por norte modificar el sistema de la Caja de Previsión Social para Abogados de la Provincia de Buenos Aires, mencionados en el acápite V.

Así, a través de un “diálogo entre poderes” podría superarse la situación actual. Nos referimos a un novedoso paradigma conocido bajo el nombre de “constitucionalismo dialógico” que permite un encuentro entre los jueces, las legislaturas y las burocracias administrativas a fin de que los derechos constitucionales no sean una mera expresión de deseos sino, por el contrario, cobren su verdadero sentido. Todo ello, a partir del diálogo entre los diferentes poderes del Estado[57].

No olvidemos que en el año 1986, el dictado del fallo “Sejean J.B c/ Zaks de Sejean A.M”[58], que declaró inconstitucional el art. 64 de la ley de matrimonio civil del año 1888[59], resultó clave para que seis meses más tarde fuera sancionada la Ley 23.515. Dicha norma nació inspirada por los fundamentos de los jueces Fayt, Petracchi y Bacqué y el control de constitucionalidad que ejercieron estos magistrados en virtud de las transformaciones históricas y sociales que atravesaron al país durante cien años. Sin dudas, la norma dio lugar a una auténtica conquista social: la disolución del vínculo matrimonial a partir del divorcio vincular. Ello, permitió que los cónyuges recuperaran la aptitud nupcial y significó la ampliación de derechos y el abandono de prejuicios religiosos.

Consideramos ilustrativo remitirnos a un párrafo del citado fallo: *“El control judicial de constitucionalidad no puede desentenderse de las transformaciones históricas y sociales ya que la realidad viviente de cada época perfecciona el espíritu de las instituciones de cada país, o descubre nuevos aspectos no contemplados antes, sin que pueda oponérsele el concepto medio de una época en que la sociedad actuaba de distinta manera. Esta regla de hermenéutica no implica destruir las bases del orden interno preestablecido, sino defender la Constitución Nacional misma para cuyo gobierno pacífico ha sido instituida”*.

En el fallo “Itzcovich”[60], nuestro Máximo Tribunal, en fecha 29 de marzo de 2005, declaró la invalidez de la ley de solidaridad previsional que había convertido a la Corte en una tercera instancia ordinaria para causas previsionales y prolongaba en forma innecesaria juicios de carácter alimentario iniciados por jubilados. El voto de la mayoría estructuró su decisión de invalidar la norma impugnada sobre la base que la misma había devenido indefendible por comprometer el rol institucional del Alto Tribunal y perjudicar a los justiciables en una etapa de la vida en la que la tutela estatal resulta imprescindible[61]. Antes de que transcurriera un mes desde la referida sentencia, el Congreso Nacional dictó la Ley 26.025[62], derogando el artículo de la ley de solidaridad previsional que había sido declarado inválido por la Corte.

Para regular el funcionamiento, administración, gobierno y control de la Caja de previsión social de Abogados es imprescindible una ley que tenga una mirada moderna. Una ley que contenga los principios de colaboración, participación, eficacia, información y consenso y destierre definitivamente la concentración del poder en un solo órgano –el Directorio-. En rigor, la Ley 6716 no guarda coherencia ni armonía con el resto del microsistema jurídico. Por ello, debe ser modificada a fin de adaptarse al contexto normativo vigente. En efecto, la omisión legislativa se configura frente a la ausencia del dictado de una norma que ponga fin a la situación de desigualdad que aqueja a los profesionales abogados. Frente a tal omisión, V.S. debe exhortar a la Provincia a que modifique la Ley 6716 en armonía con los sistemas de controles y distribución de competencias de otras cajas previsionales profesionales.

c) ¿Los principios de igualdad y razonabilidad se ven vulnerados?

La Provincia de Buenos Aires reconoce la existencia de cajas y sistemas de seguridad social de profesionales (art. 40) y el derecho al desenvolvimiento de colegios o consejos profesionales (art. 41).

Asimismo, el artículo 11 de la ley fundamental provincial consagra el principio de igualdad prohibiendo cualquier tipo de discriminación por motivos de sexo, raza, religión, opinión, etc. El citado artículo también establece como deber del Estado provincial *“promover el desarrollo integral de las personas*

*garantizando la igualdad de oportunidades y la efectiva participación de todos en la organización política, económica y social”.*

Debemos poner énfasis en que la noción de igualdad ante la ley constituye una herramienta que en forma indirecta preserva todos los valores constitucionales.

En este orden de ideas, podemos afirmar que la Ley 6716 vulnera el principio de igualdad tutelado por el artículo 11 de la Constitución de la Provincia y por el art. 16 de la Constitución Nacional pues los profesionales bioquímicos, arquitectos, ingenieros, psicólogos o contadores tienen asegurada una mayor participación y control en sus respectivos regímenes previsionales que lo que sucede en el caso de los abogados.

Si bien es cierto que antiguos fallos de la Corte Suprema como “Sanchez Marcelino y otro c/ Caja Forense de la Prov. de Chaco” (Fallos 286:187), del año 1973, señalan que la garantía del art. 16 de la Constitución Nacional no impone la uniformidad de la legislación, también corresponde destacar que la evolución en la interpretación constitucional a través de herramientas como la inconstitucionalidad por omisión o la inconstitucionalidad sobreviniente nos permiten adaptar las normas a las transformaciones sociales, culturales y legislativas. Por ello, es dable concluir que el esquema vigente de la Ley 6716 no soporta el test de razonabilidad y vulnera, en este caso concreto, el principio de igualdad.

En rigor, el hecho de que en la Caja Previsional de Abogados no exista una Asamblea de representantes como autoridad máxima, como si sucede en las Cajas de seguridad social de los profesionales de Ciencias Económicas, Psicólogos, Agrimensores, Arquitectos o Ingenieros, ubica a estos últimos en una posición de privilegio respecto de los primeros, quebrando de esta manera el principio constitucional de igualdad. A idéntica reflexión corresponde arribar en relación a la ausencia de una comisión fiscalizadora independiente a fin de controlar al Directorio de la Caja.

Es menester recordar que igualdad ante la ley significa igualdad de trato en igualdad de circunstancias y condiciones. En efecto, las clasificaciones no pueden ser arbitrarias ni tampoco importar ilegítima persecución o indebido privilegio de personas o grupos de personas[63].

El principio de igualdad no anula la posibilidad de hacer distinciones entre grupos de personas, siempre que dichas distinciones se encuentren sustentadas en un criterio de razonabilidad. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que *“no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva por sí misma”* sino solo aquella que *“carece de justificación objetiva y razonable”*[64]. De esta manera queda delimitada la frontera entre “distinciones” y “discriminaciones”. Las primeras son compatibles con la Convención Americana de Derechos Humanos por ser razonables y objetivas mientras que las segundas constituyen diferencias arbitrarias que redundan en detrimento de los derechos humanos[65].

Resulta imperioso recordar que las leyes y demás normativa jerárquicamente inferior que tengan como fin reglamentar el ejercicio de los principios, garantías y derechos reconocidos en la Constitución nacional (en nuestro caso los derechos de los abogados de la Provincia de Buenos Aires y los Colegios profesionales que los agrupan) deberán ser siempre justas.

El artículo 28 de la Constitución nacional establece que *“los principios, derechos y garantías no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”*, donde alteración supone arbitrariedad o irrazonabilidad.

Por su parte, el artículo 57 de la Constitución Provincial dispone que: *“Toda ley, decreto u orden contrarios a los artículos precedentes o que impongan al ejercicio de las libertades y derechos reconocidos en ellos, otras restricciones que las que los mismos artículos permiten, o priven a los ciudadanos de las garantías que aseguran, serán inconstitucionales y no podrán ser aplicados por los jueces. Los individuos que sufran los efectos de toda orden que viole o menoscabe estos derechos, libertades y garantías, tienen acción civil para pedir las indemnizaciones por los perjuicios que tal violación o menoscabo les cause, contra el empleado o funcionario que la haya autorizado o ejecutado”*.

La Suprema Corte bonaerense tiene dicho: *“Toda norma legal debe responder al principio de razonabilidad en cuanto reclama que concurren circunstancias justificantes de su existencia, lo que lleva a ponderar su finalidad o razón de ser, dándole un contenido congruente y armónico con las restantes disposiciones y con el sentido integral del cuerpo normativo”***[66]**.

*“La reglamentación de los derechos no puede llegar al extremo de su desnaturalización o aniquilamiento, pues como todo ejercicio de la potestad pública se halla sometida, como requisito ineludible para su validez constitucional, al principio de razonabilidad, que reclama la existencia de circunstancias justificantes, fin público, adecuación a él del medio utilizado para su obtención y ausencia de iniquidad manifiesta”***[67]**

*“El requisito de razonabilidad es el límite al que se halla sometido para su validez constitucional todo el ejercicio de la potestad pública, incluyendo la de legislar (del voto del doctor Hitters)”***[68]**.

La ausencia de un sistema institucional y transparente en la Caja de Previsión Social para Abogados de la provincia altera el derecho a participar y a controlar que tienen los Colegios profesionales que la componen, tornándolo a todas luces irrazonable. En rigor, la Provincia incumple su deber constitucional de garante de la igualdad de oportunidades y la efectiva participación de todos en la organización política, económica y social. A su vez, no asegura las notas de responsabilidad y rendición de cuentas de parte de quienes ejercen la conducción del organismo.

Lejos de tratarse de una mera cuestión organizativa interna de la Caja previsional, la ausencia de distribución de funciones y de contralor entre los diferentes órganos impacta en los derechos previsionales de los abogados.

La falta de controles en la "sala de máquinas" de la administración y gobierno de la Caja Previsional de Abogados permite concluir que los derechos previsionales de la mayoría de las profesiones se encuentran resguardados en forma más robusta que los de los abogados.

No desconocemos que los criterios de política legislativa ("oportunidad, mérito y conveniencia") no son revisables en sede judicial. Sin embargo, entendemos que el impacto que las omisiones de la Ley 6716 provoca en el núcleo duro de los derechos comprometidos amerita un control de razonabilidad más intenso que el de proporcionalidad entre fines y medios.

Un control de razonabilidad intenso sobre la Ley 6716 consiste en analizar los costos y beneficios. Este análisis considera los efectos de la norma en términos de eficacia y finalidad perseguida. Precisamente, la normativa impugnada debe ser removida por V.S. por carecer de toda eficacia y lógica jurídica y desembocar en una posición desigual y arbitraria que vulnera los derechos de los abogados a controlar la administración y el gobierno de su caja previsional.

### **3)- Imposibilidad de disponer de otro medio legal para hacer cesar el estado de incertidumbre.**

La presente acción de certeza constituye una vía idónea para suscitar la intervención de V.S., pues no se trata de dar solución a una hipótesis abstracta o meramente académica, sino que media entre las partes una vinculación de derecho que traduce un interés serio y suficiente en la declaración de certeza pretendida, que asume así la condición de "caso"[69]. Dicho interés se traduce en la actividad comercial de mis mandantes, tal como fuera explicado durante el desarrollo de esta presentación.

En este orden de ideas, las secuelas que podría ocasionar la ausencia de la tutela judicial solicitada, implicaría un resultado nocivo e irreversible para la transparencia y el control de la actividad de la Caja de Previsión Social para Abogados de la Provincia de Buenos Aires.

Dada su naturaleza, la acción meramente declarativa tiende a hacer cesar un estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance o modalidades de una relación jurídica que produce un perjuicio o lesión a una de las partes involucradas en ella. Es precisamente ese estado de incertidumbre actual sobre la existencia, alcance o modalidad de una relación jurídica, lo que fundamenta la acción declarativa cuando un derecho es puesto en duda. En nuestro caso, se encuentran en juego la garantía constitucional de igualdad ante la ley, razonabilidad y progresividad.

Al no exigirse la acreditación de un daño o perjuicio para sustentar la acción sino que se persiga prevenir los efectos y alcances perjudiciales de la norma controvertida, podemos afirmar que nos encontramos ante una herramienta útil para el adecuado control de la supremacía constitucional. De esta manera, podrá prevenirse una afectación de los derechos constitucionales de los abogados.

En definitiva, la presente acción da cumplimiento en forma integral con los requisitos I, II y III mencionados *supra*.

Por todo lo expuesto, la presente acción declarativa resulta la vía procesal idónea para hacer cesar el estado de incertidumbre planteado.

## **VIII.- PRUEBA.**

Se ofrece como prueba la siguiente:

### **VIII.1- Documental:**

Se acompaña como prueba documental:

Anexo A: Estatuto del Colegio de Abogados del Departamento Judicial Junín y Actas de Asambleas certificadas.

Anexo B: Proyectos de ley para modificar la Ley 6716 y texto de media sanción.

Anexo C: Informe de estado de situación de las prestaciones informáticas de la Caja.

Anexo D: Balances 2017-2018 y 2018-2019.

Anexo E: Reglamento de la Comisión Revisora de Cuentas.

Dada su voluminosidad y encuadernamiento, solicito se exima a esta parte de subir vía token los balances 2017-2018 y 2018-2019 acompañados como Anexo D.

### **VIII.2- Informativa:**

En subsidio, para el caso de que se desconozcan los proyectos de ley acompañados, se libre oficio a la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires a efectos de que se pronuncie sobre la autenticidad de los mismos.

### **VIII.3- Pericial contable:**

Se designe perito contador único de oficio a fin de que constituyéndose en el domicilio de la Caja de Previsión Social para Abogados de la Provincia de Buenos Aires y compulsando los libros contables verifique:

1. Si los mismos son llevados en legal forma.
2. Cantidad total de afiliados a la Caja.
3. Montos totales percibidos, año por año, por la matrícula profesional.
4. En qué se aplican los fondos de la Caja.

5. Determine la relación entre los aportes efectuados y las prestaciones jubilatorias brindadas.
6. Si los "Estados de ejecución del presupuesto" se han producido trimestralmente durante el transcurso de cada ejercicio
7. Si el Órgano Ejecutivo de la Comisión Fiscalizadora ha controlado los "Estados de ejecución del presupuesto".
8. Monto de la recaudación de la cuota anual complementaria en los ejercicios 2017-2018 y 2018-2019.
9. Cuáles son las recomendaciones de la Comisión Revisora de Cuentas.
10. Si de los ejercicios 2017-2018 y 2018-2019 se desprende la ausencia de comprobantes frente a movimientos bancarios. Indique montos.
11. Número de juicios iniciados contra la Caja.
12. Monto de las remuneraciones mensuales que perciben los Gerentes y/o profesionales que se desempeñan laboralmente en la Caja.
13. Si los Balances de la institución reflejan la deuda de aportes de los abogados activos en el cumplimiento del pago del aporte fijado por el art. 12 de la Ley 6716 sobre cada regulación judicial.
14. Si el Estado de Situación Patrimonial exhibido en los balances registran como crédito la deuda de los abogados activos en concepto de CAO (Cuota Anual Obligatoria). Indique si esta práctica es correcta a la luz de las reglas contables vigentes. Indique si es práctica contable correcta colocar año tras año en el Activo la misma deuda por CAO de los abogados activos. Si en este caso la misma debería ser colocada en el Pasivo.

#### **IX.- DERECHO.**

Fundo el derecho que asiste a mi mandante en los arts. 11, 25, 39, 40 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, arts. 14 bis, 16, 28, 125 de la Constitución Nacional, Leyes 6716, 12.163, 12.724, 12.490 y Decreto Ley 10.086/83, art. 1713 del Código Civil y Comercial arts. 2, 22 y 23 Código Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires, jurisprudencia y doctrina aplicables al caso.

#### **X.- PLANTEO DEL CASO FEDERAL**

En el hipotético caso —que desde ya descarto— que no se hiciera lugar a la presente acción, ello implicará la afectación de los principios de igualdad ante la ley, no discriminación y razonabilidad, garantizados por los artículos 16 y 28, y concordantes de la Constitución Nacional. Asimismo existe colisión normativa entre la Ley 6716 y el Código Civil y Comercial. En consecuencia, dejo planteada la existencia, en este caso, de cuestión federal suficiente para ocurrir



<#458267-v5>

oportunamente ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, mediante el recurso extraordinario establecido en los artículos 14 de la Ley 48 y 6° de la Ley 4055.

### **XI.- AUTORIZA**

Por el presente autorizo al Dr. Cristian Hernán Fernández y/o a la Dra. Daniela Carla Paesano y/o a la Dra. María Rita Bergamo y/o a la Dra. Brenda Chamas y/o la Srta. Luisa Mabel Suarez y/o a revisar y retirar el expediente, retirar copias de Secretaría, mandamientos, cédulas, oficios, presentar escritos, como así también efectuar desgloses y sacar fotocopias. Destaco asimismo que los autorizados quedan expresamente facultados para dejar nota en el libro de asistencias del juzgado.

### **XII.- PETITORIO**

En virtud de lo expuesto, a V.S. solicito:

- 1) Me tenga por presentado, por parte a mis mandantes y por constituido el domicilio.
- 2) Se tenga presente la prueba ofrecida.
- 3) Se tengan presentes las autorizaciones conferidas.
- 6) Se tenga presente el planteo del caso federal.
- 7) Se haga lugar a la medida cautelar innovativa solicitada convocando a la UNNOBA a efectos de designarla fiscalizadora de la actividad del Directorio Caja de Previsión Social para Abogados de la Provincia de Buenos Aires.
- 8) Se inscriban las presentes actuaciones ante el Registro Público de Procesos de Incidencia Colectiva.
- 9) Oportunamente, se haga lugar a la acción declarativa planteada y, en consecuencia, declare la inconstitucionalidad sobreviniente de la Ley 6716 y exhorte a la Provincia de Buenos Aires a que sancione una ley que modifique a la ley 6716 en armonía con los sistemas de controles y distribución de competencias de otras cajas previsionales profesionales.

Proveer de conformidad,

SERA JUSTICIA

[1] Art. 18 Ley 5177.

- [2] Art. 1 Ley 6716.
- [3] SCBA, I 1506 26/02/91 JUBA, sum. 80.686.
- [4] Com. I.D.H., Informe n° 80/99, emitido en el caso n° 10.194 ("*Palacios N. C/ R. Argentina*")
- [5] Art. 4 Ley 6716.
- [6] Fallos: 308:2060; 330:5226, entre otros.
- [7] Fallos 326:4409.
- [8] Fallos 326:4981; 329:4822; 330:2470.
- [9] SABSAY, Daniel; Onaindia, José Miguel; "La Constitución de los Argentinos"; Ed. Errepar; pág.412.
- [10] BIDART CAMPOS, Germán; "Tratado Elemental de derecho constitucional argentino"; Tomo I-B; p. 550.
- [11] Fallos 331:2406.
- [12] Fallos 331:2406. Considerando 12.
- [13] GELLI, María Angélica, "Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada", Ed. LA LEY, Tomo II, P. 273.
- [14] SCBA, "Unión Personal Civil de la Nación", 5/03/2008; LLBA 2008 (mayo), p. 391.
- [15] Fallos 306:2060; 330:2610, entre otros.
- [16] Chiovenda, Giuseppe, *Instituciones de derecho procesal civil*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1936, T. I, pág. 299.
- [17] PALACIO, Lino E., Derecho procesal civil, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1992, t. VIII, págs. 32 y 34; Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Sala I "Ortiz Célida y otros c/ GCBA s/ Amparo s/ Incidente de apelación", expte. n° 2779.
- [18] Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Sala I "Ticketec Argentina S.A. c/ GCBA", resolución del 17/7/01; Sala II "Techo Sudamericana S.A. c/ GCBA s/ Impugnación de actos administrativos", resolución del 23/5/01.
- [19] Cassagne, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Lexis Nexis Abeledo-Perrot, 7ª edición actualizada, Buenos Aires, 2006, T. II, pág. 228-229.
- [20] CASSAGNE, Juan Carlos; Perrino, Pablo, "*El nuevo Código Contencioso Administrativo en la Provincia de Buenos Aires*", Ed. Lexis Nexis, p. 344; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "*La batalla por las medidas cautelares: Derecho comunitario europeo y proceso contencioso-administrativo español*", Thomson-Civita, p. 76.
- [21] Fallos 307:1379; 310:606; 311:421; 312:1003; 316:2855.
- [22] COLOMBO, Carlos, "Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Anotado y comentado", Tomo I, p. 516.
- [23] PALACIO, Lino E., "Derecho Procesal Civil", Tomo I, p. 429.

[24] TERRILE, Alejandro Ricardo, "Acción Declarativa de Inconstitucionalidad" en: "La Constitución Comentada", Sabsay, D. (Director) y Manili P. (Coordinador), Ed. Hammurabi.

[25] Art. 173 Código Civil y Comercial.

[26] Art. 8 Ley 12.163.

[27] Art. 9 Ley 12.163.

[28] Art. 10 Ley 12.163.

[29] Art. 34 Ley 12.163.

[30] Art. 35 Ley 12.163.

[31] Art. 8 Decreto Ley 10.086/83.

[32] Art. 29 Decreto Ley 10.086/83.

[33] Art. 7 Ley 12.724.

[34] Art. 13 Ley 12.724.

[35] Arts. 14 y 15 Ley 12.724.

[36] Art. 22 Ley 12.724.

[37] Art. 24 inc. e) Ley 12.724.

[38] Art. 9 Ley 12.490.

[39] Art. 10 Ley 12.490.

[40] Fallos 267:215.

[41] Fallos 324:2153; 331:1262.

[42] Fallos CSJN 328:566. Considerando 13 del voto de Lorenzetti.

[43] GELLI, María A., "El caso "Itzcovich" ¿Un fallo institucional de la Corte Suprema?", LA LEY, 2005-B, p. 1388 y sig.

[44] *Ibidem*, p. 1390.

[45] SAGÜÉS, Néstor Pedro; "Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario", Tomo I, Ed. Astrea, 4ª edición, p. 83.

[46] <http://www.cajaabogados.org.ar/historia.php>

[47] BIDART CAMPOS, Germán "Manual de la Constitución Reformada" tomo I, Ed. Ediar, 1996, Bs. As., p. 334.

[48] Fallos CSJN 315:71.

[49] Fallos CSJN "Rizzo, Jorge...", Considerando 6, 18/6/2013.

[50] La idea del juez como "boca de la ley" se remite al pensamiento de Montesquieu plasmado en "El Espíritu de las Leyes". Para el autor, el juez no contaba con atribuciones para controlar las leyes sino que debía aplicarla en forma mecánica.

[51] Fallos CSJN "Rizzo, Jorge...", Considerando 12, 18/6/2013.

[52] Fallos 33:162.

[53] *“...es elemental en nuestra organización constitucional, la atribución que tienen y el deber en que se hallan los tribunales de justicia, de examinar las leyes en los casos concretos que se traen a su decisión, comparándolas con el texto de la Constitución para averiguar si guardan ó no conformidad con ésta, y abstenerse de aplicarlas, si las encuentran en oposición con ella, constituyendo esta atribución moderadora, uno de los fines supremos y fundamentales del poder judicial nacional y una de las mayores garantías con que se ha entendido asegurar los derechos consignados en la Constitución, contra los abusos posibles é involuntarios de los poderes públicos”.*

[54] BAZÁN, Víctor, “Neoconstitucionalismo e inconstitucionalidad por omisión”, LL 2005 F, 775 y ss.

[55] BIDART CAMPOS, Germán, “Manual de la Constitución Reformada”, Tomo I, EDIAR, Bs. As., 1998, p. 312.

[56] Fallos 329:3089.

[57] Ver GARGARELLA, Roberto (Compilador), “Por una Justicia Dialógica. El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática”, Ed. Siglo Veintiuno.

[58] Fallos CSJN 308:2868.

[59] El art. 64 de la Ley 2363 establecía la indisolubilidad del vínculo matrimonial, impidiendo de esta manera que los cónyuges pudieran recuperar la aptitud nupcial luego del divorcio.

[60] Fallos 328:566.

[61] Fallos 328:566. Considerando 10.

[62] Publicada en el B.O. el 22/4/2005.

[63] Fallos 271:124; 273:241; 274:300; 277:357; 276:218; 279:182 --La Ley, 133-273; 136-196; 650; 140-409; 146-686.

[64] Opinión Consultiva 17/02, 28/08/2002.

[65] Corte IDH, “Castañeda Gutman c/ México, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”, 6/08/2008.

[66] SCBA, “Sorbet, Nora C. c. Carruthers, Williams J. y otro”, 31/08/1982.

[67] SCBA, “Kirchmer, Carlos y otros”, 02/09/1980.

[68] SCBA, “Britez, Primitivo c. Productos Lipo S.A.”, 06/06/2001, DT 2001-B, 1842 - DT 2003-A, 138 - LA LEY 2001-F, 255 - ED 15/11/2001, 20 - DJBA 161, 113.

[69] Fallos 326:1760; 322:313; 314:1186, entre otros.

**----- Para copiar y pegar el texto seleccione hasta aquí (sin incluir esta línea) -----**

Daniel alberto sabsay (20101340067)  
(Matricula: T xxxviii F 125)

