

HACIA LA UNIDAD DE CRITERIO DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS DEL ESTADO

LA DISCUSIÓN DE 1946 EN TORNO A LA CREACIÓN DEL CUERPO DE ABOGADOS DEL ESTADO

VIVIANA KLUGER¹

Universidad de Buenos Aires - Argentina

El 19 de octubre de 1946 el presidente de la República Argentina Juan Domingo Perón presentaba al Congreso Nacional el Primer Plan Quinquenal, un proyecto que tenía como objetivo transformar la estructura económica del país, y por el que exponía los principales lineamientos de su acción de gobierno para los siguientes cinco años. El plan giraba alrededor de tres grandes áreas: Gobernación del Estado, Defensa Nacional y Economía.

En cuanto a la primera, el Plan se enfocaba en torno a seis aspectos: la política, la salud pública, la educación, la cultura, la justicia y la política exterior.

Entre las propuestas relativas a la política, planteaba la creación del Cuerpo de Abogados del Estado, con el objetivo de unificar las asesorías legales que existían en todos los departamentos de la Administración Pública bajo una dirección única, la Dirección General del Cuerpo de Abogados del Estado².

¹ Abogada-Doctora por la UBA (área Historia del Derecho). Profesora titular de Historia del Derecho, Facultad de Derecho, UBA.

² Presidencia de la Nación, Secretaría de Asuntos Técnicos, Plan de Gobierno, 1947-1951, t. I, Buenos Aires, 1946.

El objeto del presente trabajo consiste en analizar las principales cuestiones que se debatieron en el Congreso en relación con la creación del Cuerpo, básicamente las referidas a la necesidad de que los abogados que asesoraban y representaban al Estado en los distintos organismos, se alinearan en torno a una conducción única que homogeneizara y unificara los criterios en base a los cuales se desarrollaban las referidas tareas en la Administración Pública Nacional.

A tal efecto, analizaré la Exposición de Motivos de la ley que se proponía, así como las discusiones que tuvieron lugar en la Cámara de Diputados y en la de Senadores, y que finalmente llevaron a la sanción de la Ley 12.954.

I. LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y LOS DEBATES PARLAMENTARIOS

La fundamentación de la creación del Cuerpo se plasmaba en la Exposición de Motivos, en la que se sostenía que se establecía el Cuerpo de Abogados del Estado, “como base de la organización administrativa del Estado”, bajo la jefatura suprema del Procurador del Tesoro. Ello mediante una Dirección General que agrupara las asesorías y oficinas de asuntos legales que existían en ese momento en los distintos departamentos administrativos.

Esa Dirección General tendría por misión unificar directivas y criterios en la defensa y asesoramiento de la Administración Pública, ordenar los trámites y ser organismo regulador de los asuntos contenciosos del Estado.

La justificación de esta necesidad-siempre conforme la Exposición de Motivos-, era que el asesoramiento jurídico de las distintas dependencias del Estado se llevaba adelante “sin un plan prefijado” y que había existido una disgregación de actividades que se había llevado a término “sin una coordinación superior en cuanto a fines que permitieran correlacionar los particulares de cada una de las entidades, con los fines superiores del Estado”.

En el mismo documento se afirmaba que cada organismo había encarado sus propios asuntos “con un criterio exclusivista y particular”, olvidando que al perseguir el logro de sus fines, “no conseguían más

que parcialmente el de los fines del Estado” y que esa falta de apreciación de conjunto había determinado que su gestión no concordara con aquéllos y que resultara en muchos casos obstaculizadora para el cumplimiento de una política superior en el gobierno general del país³.

En la Exposición de Motivos se aludía a la falta de directivas unificadas, de un plan común para toda la administración y de jerarquía ante el exterior en la representación legal de los departamentos, que hacía que esos funcionarios tanto en la vida administrativa como ante los tribunales, no se hallaran rodeados de las calificaciones que les correspondían como verdaderos representantes del Estado “con plena conciencia del valor que ella debe representar”-y aclaraba: “no por falta en la mayoría de los casos de capacidad o preparación, sino por no hallarse respaldados por el propio Estado que no cuidó de dignificar ni de preparar para la función a tan importante sector de la administración pública”⁴. En consecuencia, la finalidad de la ley era utilizar las asesorías existentes dotándolas de una estructura orgánica que les permitiera la mayor unidad de acción dentro de un mismo cuerpo cuya dirección general recayera en el Procurador del Tesoro.

En oportunidad de debatirse el proyecto en el Congreso, se discutieron varios puntos-muchos de los cuales ya habían sido señalados en la Exposición de Motivos-, tales como la necesidad que tenía el Estado de contar con una doctrina propia, la dependencia administrativa y/o doctrinaria que tendrían las direcciones de legales de los distintos ministerios respecto de la Dirección General que se sugería crear, el sistema de ingreso en el Cuerpo y el escalafón, el sistema de rotación dentro del Estado, la intervención del Cuerpo en el ingreso de los asesores letrados, la composición del Cuerpo y las incompatibilidades para pertenecer a éste, entre otros. Los debates tuvieron lugar entre octubre de 1946 y febrero de 1947, primero en la Cámara de Senadores y luego en la Cámara de Diputados.

Cuando se presentó el proyecto en la Cámara de Senadores, el senador Armando G. Antille señaló que éste tenía por objeto formar

³ Congreso de la Nación, Cámara de Senadores, octubre 23 de 1947. 59ª REUNION – 1ª SESION EXTRAORDINARIA, p.84.

⁴ Congreso de la Nación, Cámara de Senadores, octubre 23 de 1947. 59ª REUNION – 1ª SESION EXTRAORDINARIA, p.85.

el Cuerpo de Abogados del Estado, bajo una dirección general, “tratando de unificar la acción de todos los asesores que, hasta ese momento lo hacían prestando, sin coordinación, sus servicios jurídicos a las reparticiones autónomas o autárquicas y a los ministerios, según correspondiera”. Agregó que se había querido dar con esta ley una unidad jurídica al conjunto de los servicios que prestaban al Estado los abogados designados con este fin. Antille afirmó que el Poder Ejecutivo tendría “una mejor representación y asesoramiento” si se aprobaba la creación del Cuerpo y se creaba la propuesta Dirección general, porque de esta forma se establecerían las formas “como ante estos servidores del Estado han de tramitarse los asuntos administrativos” y, a la vez, si se establecían las funciones que éstos debían desempeñar ante los poderes judiciales, los funcionarios que compondrán los tribunales en lo contencioso-administrativo y ante los terceros “que han de gestionar ciertas cuestiones referentes a sus intereses frente a la Nación”. Este Cuerpo, a cargo del Procurador del Tesoro como Director General del Cuerpo de Abogados del Estado, apuntaría a que existiera una “dirección única”.

En palabras del senador Antille, los distintos abogados que se habían ido sumando al servicio de la Nación a medida que se iban creando diversos organismos que requerían de estos servicios, no habían funcionado en forma coordinada y bajo una dirección única. El senador se refería a las funciones de representación y asesoramiento que este cuerpo de asesores debían tener, conforme lo que se proponía en el proyecto de Ley⁵.

Antille también insistía en la necesidad de establecer una “carrera administrativa” y que no se escogiera “por razones e influencia” a “cualquier abogado” por el hecho de que se tuviera la presunción de sus conocimientos en virtud del título que presentara, sino que se iniciara una carrera a través de la cual se demostrara capacidad y competencia y que se escogiera a quien tuviese más condiciones⁶.

⁵ Congreso de la Nación, Cámara de Senadores, noviembre 15 de 1946. 69ª REUNION – 7ª SESION EXTRAORDINARIA, pp.369-370.

⁶ Congreso de la Nación, Cámara de Senadores, noviembre 15 de 1946. 69ª REUNION – 7ª SESION EXTRAORDINARIA, p.372.

Por su parte, el senador Ernesto Bavio interpretó que el espíritu del proyecto era formar un cuerpo de especialistas en materia de derecho administrativo y público⁷.

Cuando el tema pasó a la Cámara de Diputados, el miembro de la Comisión de Legislación General, diputado José Roberto Sarraute, sostuvo que el Cuerpo de Abogados del Estado “no viene a constituir nada más que un sistema de organización o estructuración armónica de todas las oficinas, delegaciones y asesorías jurídicas de reparticiones del Estado”, sino que “por medio de este nuevo organismo, que reunirá a todas las oficinas jurídicas de las reparticiones nacionales, dedicadas a un mismo fin, cual es la defensa de los intereses del Poder Ejecutivo, que son los de la colectividad, y al asesoramiento de los funcionarios que ocupan cargos de importancia en la administración, se considera el problema de manera integral y no desde un punto de vista localista”. Es que según Sarraute, con el sistema que existía, los casos se contemplaban con un criterio particular y no con un sentido de planificación e integral “para la consideración de todos los problemas”.

En función de ello, según este diputado, se hacía necesaria la estructuración de un sistema orgánico, de un cuerpo “que viene a constituir una entidad dedicada especialmente a la defensa de los intereses del Estado y que actúe en esa defensa con un criterio racional e integral...”⁸.

Para Sarraute, el Cuerpo “toma forma y estructura, en cuanto a las normas internas que se establecen de estructuración con fines de especialización, de orientación profesional”...y los abogados de las distintas asesorías solo se vinculaban profesionalmente con el Procurador del Tesoro “en cuanto a la orientación doctrinaria” que éste debía establecer⁹.

En el mismo sentido, el diputado Oscar Albrieu-también por la mayoría- explicó el objeto de la ley al afirmar que “Se tiende a unificar la administración en lo jurídico, como es uno el fin jurídico del Estado.

⁷ Congreso de la Nación, Cámara de Senadores, noviembre 15 de 1946. 69ª REUNION – 7ª SESION EXTRAORDINARIA, p.371.

⁸ Congreso de la Nación, Cámara de Diputados, enero 30 de 1947 (Mañana) 87ª REUNION – 28ª SESION EXTRAORDINARIA, p.22.

⁹ Congreso de la Nación, Cámara de Diputados, enero 30 de 1947 (Tarde) 88ª REUNION – Continuación de la 28ª SESION EXTRAORDINARIA, p.33.

De tal modo que comenzamos con esta ley a dar la base de orden técnico profesional con la dirección general”¹⁰. Para este diputado, se estaba tratando de hacer “una buena ley que unifique el criterio jurídico del Estado” y se debía dar al país “una unificación en vista a lo contencioso administrativo, concorde con la modalidad política de nuestro Estado”¹¹.

El miembro informante de la primera disidencia-Absalón Rojas cuestionó la amplitud de poderes del Cuerpo, porque entendía que se trataba de una institución que estaba “por arriba de los ministerios, que controla a los ministerios, que es un superministerio”. Fue por ello que se mostró en contra de limitar el ámbito de actuación de instituciones especializadas en ciertas temáticas, como lo eran las distintas reparticiones del Estado-restricción que surgiría con la creación del Cuerpo-. Para Rojas no era posible que el Procurador del Tesoro fuera “una enciclopedia jurídica”, poseedor de una “una versación ecuménica” y este proyecto de ley era “un paso más en el proceso de la absorción presidencial”¹².

Al discutirse la cuestión de las incompatibilidades, el diputado Oscar López Serrot señaló, entre otros conceptos, que los profesionales que integrarían el Cuerpo deberían actuar en forma clara y limpia y que no debían despertar “en el público, con sus pronunciamientos, ningún recelo al reconocer, en las mismas firmas que un día rubriquen, los dictámenes expedidos en representación del Estado a los mismos hombres que ayer estaban ante los poderes públicos o ante los tribunales del país defendiendo a las empresas que en cierto modo y casi siempre son enemigas, en la parte administrativa, de las cosas del Estado”¹³.

¹⁰ Congreso de la Nación, Cámara de Diputados, enero 30 de 1947 (Tarde) 88ª REUNION – Continuación de la 28ª SESION EXTRAORDINARIA, p.39.

¹¹ Congreso de la Nación, Cámara de Diputados, enero 30 de 1947 (Tarde) 88ª REUNION – Continuación de la 28ª SESION EXTRAORDINARIA, p.40.

¹² Congreso de la Nación, Cámara de Diputados, enero 30 de 1947 (Mañana) 87ª REUNION – 28ª SESION EXTRAORDINARIA, pp. 26-27.

¹³ Congreso de la Nación, Cámara de Diputados, enero 30 de 1947 (Tarde) 88ª REUNION – Continuación de la 28ª SESION EXTRAORDINARIA, p.49.

II. CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de estos breves pero intensos debates parlamentarios, se escucharon voces a favor y en contra de la creación del Cuerpo.

Una mayoría de los legisladores puso el acento en la necesidad de enfilear a los asesores letrados de las diversas dependencias del Estado, en torno a una dirección única, basado en el peligro que podrían plantear visiones disímiles acerca de una misma cuestión jurídica. Fueron quienes explicaron como primer objetivo del proyecto de ley, la importancia de que existiera una Dirección General que sirviera para unificar directivas y criterios en la defensa y asesoramiento de los distintos servicios legales de la Administración Pública.

Al mismo tiempo, también hubo quienes defendieron la necesidad de preservar la visión localista, la mirada especializada, la experiencia de quienes día a día, en los servicios jurídicos, dictaminaban sobre las mismas cuestiones.

Finalmente primó la visión de crear un Cuerpo que apuntara a alcanzar la unidad en la gestión jurídica de los organismos del Estado y que trazara líneas rectoras que homogeneizaran las tareas de los abogados que se desempeñaban en ellos.

Fue así como luego de estos debates -que insumieron solo cuatro reuniones- y en los que también se trataron -como señalé al principio- cuestiones puntuales relativas al funcionamiento del Cuerpo, el proyecto fue aprobado por ambas cámaras, sancionado el 3 de marzo de 1947 como Ley 12.954 y reglamentado por el Decreto 34952 del mismo año.

Recién cuarenta y siete años más tarde, en 1994, por el Decreto 754 se creó la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado, como organismo de capacitación y perfeccionamiento técnico específico de los profesionales que desarrollan su carrera administrativa en el Cuerpo de Abogados del Estado y como partícipe del proceso de ingreso al Cuerpo.

Varias de las cuestiones que se habían discutido en 1947-tales como el proceso de ingreso y la capacitación- se volcaron en este decreto, en el que se puso en cabeza de la Escuela determinar esas necesidades de capacitación, desarrollar las actividades de formación

y perfeccionamiento y realizar actividades docentes, de investigación y divulgación, actividades que probablemente hayan tenido en mente aquellos legisladores que en 1947 recién se asomaban a pergeñar un Estado cuyos asesores letrados contribuyeran a iniciar un proceso de transformaciones que garantizaran seguridad jurídica, ética, transparencia, derechos humanos e igualdad de género, entre otros objetivos.