

COMENTARIOS SOBRE LA APLICABILIDAD DEL REGLAMENTO NACIONAL DE HONORARIOS MÍNIMOS DEL COLEGIO DE ABOGADOS DEL DISTRITO FEDERAL (1983)

Ana Elvira Araujo G.
*Profesora de Derecho Administrativo
en la Universidad Central de Venezuela*

Sobre la aplicación obligatoria del Reglamento Nacional de Honorarios Mínimos emanado del Consejo Superior de la Federación de Colegios de Abogados de Venezuela, en relación al cual el Colegio de Abogados del Distrito Federal acordó su entrada en vigencia a partir de diciembre de 1983 en el Distrito Federal y Estado Miranda, consideramos que no podría exigirse la aplicación obligatoria del Reglamento de Honorarios Mínimos, fundamentalmente por dos razones, al menos:

- a. En primer lugar, establecer limitaciones al ejercicio libre de la profesión de abogado requiere de una expresa disposición legal, porque es de la competencia exclusiva del legislador la regulación de una actividad profesional que se caracteriza por su libertad de ejercicio. No existe en la Ley de Abogados ninguna disposición que permita a un reglamento interno establecer montos de honorarios mínimos, disponer la recaudación de esos honorarios a través del Colegio respectivo y consagrar la retención de un porcentaje de esos honorarios a favor del Colegio que actúa como agente receptor.
- b. En segundo lugar, afectar la esfera de los particulares o sujetos extraños a este ordenamiento particular es, si se quiere, menos posible sin que medie una disposición expresa de la ley en este sentido.

A continuación exponemos los argumentos que sustentan la opinión expresada:

1. El Reglamento de Honorarios Mínimos que el Colegio de Abogados del Distrito Federal pone en vigor en diciembre de 1983 es un esfuerzo de los varios realizados en este sentido por los Colegios de Abogados desde 1967, sin que a través de los mismos se haya logrado uniformidad de criterio sobre su procedencia legal y constitucional, con exclusión de que la materia pudiera constituir una merecida reivindicación gremial. En este sentido, existe reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia declarando la nulidad por inconstitucionalidad de varios de estos reglamentos, tales como las sentencias de 13 de enero de 1976 y de abril de 1979, las cuales resultan de singular valor e importancia.

El Reglamento de Honorarios Mínimos que analizamos emana de la Federación de Colegios de Abogados de Venezuela, en uso de atribuciones —dice el mismo reglamento— que le confiere la Ley de Abogados, la cual establece que “la profesión de abogado y su ejercicio se regirá por la presente ley y su reglamento”, así como por los “reglamentos internos y el código de ética profesional” que dicte la Federación de Colegios de Abogados (artículo 1º). A su vez la Ley de Abogados desarrolla la disposición contenida en el artículo 82 de la Constitución que estipula:

“La Ley determinará las profesiones que requieren títulos y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas. Es obligatoria la colegiación para el ejercicio de aquellas profesiones universitarias que señale la Ley”.

Es importante destacar que es la misma Constitución la que establece la colegiación profesional, "figura en virtud de la cual, mediante disposición legal, se crean organismos integrados por los profesionales de carreras específicas, los cuales pasan a ser rectores del ejercicio que tales profesionales realizan" (Hildegard Rondón de Sansó, *Teoría General de la Actividad Administrativa*, pág. 217). Esta misma autora califica a los Colegios Profesionales como entes corporativos institucionales, junto con las Academias y Universidades Nacionales, figuras de derecho público no estatales que se caracterizan por ser entidades que engloban a ciertas categorías específicas de personas. Eloy Lares Martínez, en el mismo sentido, en su *Manual de Derecho Administrativo*.

Entre las profesiones regidas por normas expresas está la abogacía, a través de la Ley de Abogados de 23 de enero de 1967. Esta Ley dispone el régimen jurídico concerniente al ejercicio de la abogacía como profesión y estipula la creación de los Colegios en cada uno de los Estados de la República, los cuales son, esencialmente, órganos de reglamentación profesional y entidades disciplinarias para cuyo ejercicio la ley les otorga la potestad que les permite imponer sanciones. La Ley de Abogados también prevé la existencia de la Federación de Colegios de Abogados, integrada por la totalidad de los colegios existentes en el país. Los Colegios y la Federación tienen personalidad jurídica. Las funciones de los Colegios de Abogados y de la Federación de Colegios de Abogados de Venezuela, por cuanto son limitativas de la facultad de libre ejercicio profesional, sólo pueden ser otorgadas por la Ley. Es de la competencia exclusiva del legislador la regulación de dicha actividad profesional y estatuir el órgano que ha de efectuar el control.

2. Veamos ahora la naturaleza jurídica del Reglamento de Honorarios Mínimos y su ámbito de aplicación. Los reglamentos internos de los Colegios Profesionales se pueden calificar, sin pretender polemizar sobre el concepto de acto normativo, dentro de la categoría de actos normativos internos. Expliquemos por qué. Para definir la actividad interna y distinguirla, por oposición, de la externa, hay varios criterios. Uno de ellos, semántico, sostiene que será actividad interna la que opera en el interior de la organización que la realiza mientras que la externa coloca a esa organización en relación con otros sujetos. Así, el acto interno será, en consecuencia, aquel que produzca sus efectos en el seno de la organización, a diferencia del acto externo que tendrá una eficacia dirigida hacia los terceros. Otra tesis sostiene que el acto interno se desarrolla en el ámbito de una institución administrativa, sin tocar la esfera jurídica de los particulares (Enzo Silvestri, *L'Attività interna della pubblica amministrazione*, citado por Hildegard Sansó, en el trabajo indicado). Las diferencias entre actos internos y externos, entonces, estarían, básicamente, en el fin perseguido y en los efectos que cada uno tiende a producir. En cuanto al fin, es esencial de la actividad externa la satisfacción de los intereses públicos, puesto que es su deber fundamental; mientras que la actividad interna sólo tiene un carácter instrumental respecto a dichos intereses, porque su fin esencial es obtener el mejor funcionamiento del ente, a través de la satisfacción de los intereses que le son propios, para que éste, a su vez, pueda realizar los intereses públicos que le han sido asignados. Esta autorregulación que el ente debe realizar en el ámbito de las facultades que le han sido conferidas, no toca la esfera jurídica de los terceros y, en este sentido, permanece ajena al ordenamiento jurídico general. Y de aquí se desprende la segunda diferencia entre ambas actividades, en cuanto a los distintos efectos que producen. La actividad externa incide sobre la esfera jurídica de los terceros y despliega su eficacia en relación a los sujetos del ordenamiento general. La actividad interna, al contrario, actúa solamente en el interior de la institución, sin producir efectos jurídicos en los terceros ajenos a la organización.

En consecuencia, los Colegios Profesionales y la Federación de Colegios, al dictar el Reglamento de Honorarios Mínimos ejercen el tipo de actividad definida como interna y producen actos internos, cuyas características más destacadas son la eficien-

cia limitada al ámbito en el cual se desarrolla y su procedimiento u origen. En efecto, la actividad interna se produce en el ámbito de un ordenamiento particular en la medida en que el ordenamiento jurídico originario les otorga existencia y esfera de actuación.

Por tanto, están sometidos al ordenamiento jurídico general y regidos por él.

Ahora bien, dentro de la categoría de la actividad interna admitimos que existe el acto normativo interno, entendido como la regla que opera en el interior de una institución creada y regida por el ordenamiento estatal. La naturaleza jurídica del Reglamento de Honorarios Mínimos coincide en mi criterio, con este concepto de norma interna.

Las normas internas carecen de juridicidad en el ordenamiento estatal, pero la tienen en el ordenamiento especial en el cual rigen.

Un autor italiano las define diciendo que "es cualquier proposición preceptiva extraña por sí misma al ordenamiento de referencia pero que a pesar de ello está vinculada a dicho ordenamiento por un vínculo particular y es, en consecuencia, susceptible de la producción de algún efecto en su ámbito". Ordenamiento de referencia alude al ordenamiento del Estado, es decir, el ordenamiento jurídico del Estado venezolano, en nuestro caso.

Proposición preceptiva es sinónimo de norma de regla de acción, de precepto regulador de la conducta humana. Además, el concepto de norma interna es una noción relativa, por cuanto es interna en relación con un ordenamiento jurídico específico en contraposición al ordenamiento general del Estado.

Según el criterio de otro autor (Ernst Forsthoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, 1958, p. 204), con relación a las normas del tipo del Reglamento de Honorarios Mínimos, es oportuna la distinción entre las disposiciones dentro de una relación especial de poder y las que tienen su base en una relación general de sujeción. Los miembros de una corporación de derecho público se hallan, respecto de ésta, en una relación especial de poder. Las resoluciones que *únicamente obligan a los miembros no tienen ningún efecto sobre el exterior* y representan únicamente la réplica del reglamento administrativo.

En principio, por razón de su autonomía, las asociaciones organizadas corporativamente (Colegios Profesionales) sólo están facultadas para regular sus propios asuntos internos, o sea los limitados al círculo de sus miembros, si este círculo se va a sobrepasar y se le va a dar a los preceptos una eficacia externa, se requiere de una autorización legal expresa o legalmente fundada.

3. Las disposiciones de la Ley de Abogados utilizadas por la Federación de Colegios de Abogados para dictar el Reglamento de Honorarios Mínimos, fundamentando así el ejercicio de la potestad pública reglamentaria, no le confieren la facultad invocada, a mi juicio, en ningún sentido. En efecto, la fundamentación legal de dicho reglamento son los artículos 50 y 46, ordinales 1º y 12º, de la Ley de Abogados.

El artículo 50 le permite al Consejo Superior "conocer y decidir de las materias correspondientes a la Federación", enunciadas en varios numerales, entre ellos el 1º y el 12º del artículo 46, que se refiere a las competencias de la Federación de Colegios de Abogados. Hasta aquí, perfecto; pero esta norma no otorga competencia sino que le permite al Consejo Superior ejercer algunas de las funciones asignadas a la Federación de Colegios de Abogados. Ahora bien, el artículo 46, ordinales 1º y 12º de la Ley de Abogados, estipula:

Artículo 46: "Corresponde a la Federación de Colegios de Abogados de Venezuela:

- 1º Establecer las reglas de ética profesional y las medidas de disciplina que aseguren la dignidad del ejercicio de la abogacía, y la estimación pública que ésta merece.

- 12º Poner en práctica los más adecuados medios de previsión social, para asegurar el bienestar del profesional y de sus familiares.

No logramos ver en las disposiciones copiadas la facultad de fijar honorarios mínimos con carácter obligatorio, y menos en los términos contenidos en el reglamento en razón de los argumentos que hemos expuesto. Tampoco en otra de sus normas, la Ley de Abogados consagra la atribución. Por el contrario, el ordinal 2º del mismo artículo 46 establece:

- 2º "Ejercer una acción vigilante de protección *hacia el libre e independiente ejercicio de la abogacía*, reivindicando sus fueros y el respeto público a su dignidad".

Este numeral bien podría interpretarse en el sentido totalmente opuesto al de las normas contenidas en el Reglamento de Honorarios Mínimos.

En conclusión, ratificamos la opinión expresada en el sentido de que no debiera ser considerada como obligatoria la aplicación de este Reglamento, aun cuando sólo fuera basado en la declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad de dos reglamentos anteriores, casi idénticos, por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa.

Por supuesto que un abogado y su cliente pueden acordar, voluntariamente, la aplicación de la tabla de honorarios fijada por este reglamento. Pero este punto nadie lo discute ni es el objeto del estudio que intento.

4. Se respetan, por último, los argumentos de orden constitucional utilizados por la Corte Suprema de Justicia (SPA) para declarar la nulidad total de dos reglamentos sustancialmente idénticos al que estudiamos, en sentencias del 13 de enero de 1976 y del 25 de abril de 1979. No parece necesario alargar esta opinión comentando estos fallos que concluyen declarando nulos los reglamentos impugnados una vez que hemos expuesto la opinión que nos merece tal reglamento y cuya conclusión coincide sustancialmente con dichas sentencias.

Asimismo, parece extraño que habiéndose declarado la nulidad de dos reglamentos por parte de la Corte Suprema de Justicia prácticamente iguales al que revisamos, sean precisamente los organismos gremiales de los abogados, los defensores del ordenamiento jurídico por excelencia, los que insistan en dictar este tipo de instrumento. Sin que mi comentario se refiera en absoluto a la justicia de una merecida reivindicación gremial. Pero éste es otro tema. Porque la vía en este caso, puede ser proponer una modificación de la Ley de Abogados en los extremos requeridos.
