



**CORTE  
SUPREMA  
DE JUSTICIA**



### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:**

Los abogados cumplen un rol esencial en la sociedad. Tienen la misión de tutelar el valor de justicia, velando por los intereses de los ciudadanos a quienes representan y, desde una óptica más amplia, resguardan con su labor la vigencia misma del Estado de Derecho. El patrimonio, la libertad, y un sinfín de derechos fundamentales, están en manos de la técnica y experticia profesional de los abogados; y, por ello, quienes ejercen tan noble profesión cumplen, indudablemente, con una función social. Es que, si el Derecho tiene por objeto regular la convivencia pacífica de los individuos en la sociedad, los abogados son actores principales para la consecución de tal fin.

Su función está vinculada inescindiblemente con el Poder Judicial; son indispensables para la administración de justicia. Por ello, en todos los antecedentes sobre la organización del Poder Judicial, los abogados se encuentran incluidos dentro de la categoría de Auxiliares de Justicia.

En esencia, son auxiliares de la administración de justicia todos aquellos que colaboran con el Poder Judicial en su función jurisdiccional, pero no la ejercen directamente, como: los defensores, abogados, procuradores, oficiales de justicia, escribanos de registro, rematadores, traductores públicos, peritos, etc. Estos auxiliares son cruciales en la administración de justicia, así como los propios magistrados judiciales. Al ser agentes de la justicia, sea cual fuere el rol que ejercen, y aunque no se encuentren en relación de dependencia del Poder Judicial, están al servicio de la ciudadanía y del justiciable. Los auxiliares de justicia, por su importancia en los diferentes procesos judiciales, se encuentran bajo las potestades de control, supervisión y disciplinaria de la Corte Suprema de Justicia. Es dentro de este ámbito que se ubica la regulación del acceso y la habilitación al ejercicio legal de la profesión; es decir, a la matrícula de Abogado. La función del abogado como auxiliar de justicia es de tal importancia y se considera tan trascendente al debido funcionamiento del sistema de justicia, que las leyes nacionales



CORTE  
SUPREMA  
DE JUSTICIA



incluso prohíben a las personas hacer postulaciones ante los órganos jurisdiccionales, si las mismas –salvo casos muy excepcionales– no van acompañadas o avaladas por el consejo o la representación profesional de letrado. Es que el Poder Judicial tiene una función y misión institucional esencialmente reactiva, según lo define la Constitución de la República, por lo tanto, la atención de los casos y la solución que se dé a los litigios y las causas judicializadas depende en gran parte de que los planteamientos de los justiciables sean los idóneos conforme con la ley, y sean oportunos. No puede existir un sistema de justicia funcional, que satisfaga las expectativas de justicia de los usuarios y de la sociedad, si no se cuenta con profesionales auxiliares de probada aptitud en su idoneidad.

La ley ha creído oportuno verificar esta aptitud a través de la matriculación profesional, que, además, es un procedimiento que se lleva en la mayoría –por no decir la casi totalidad– de las naciones que adscriben al sistema de la vigencia y primacía del Derecho y del debido proceso. Tal exigencia y administración de la matriculación deriva de las prerrogativas otorgadas por la propia Constitución de la República al Poder Judicial. La Carta Magna dispone que el Poder Judicial es su custodio; la interpreta, la cumple y la hace cumplir (art. 247). Asimismo, delega en el Poder Judicial una competencia amplia para administrar la justicia (art. 247). Entre las atribuciones que le otorga a la Corte Suprema de Justicia, establece que a ésta le corresponde ejercer la superintendencia de todos los organismos del Poder Judicial (art. 259 numeral “1”); dictar su propio reglamento interno (art. 259 numeral “2”); y, además, delega al Poder Legislativo la competencia para establecer, por ley, otros deberes y atribuciones (art. 259 numeral “10”).

La potestad constitucional de superintendencia de todos los organismos del Poder Judicial ha sido reglamentada por distintas leyes. El Código de Organización Judicial (Ley 879/81), regula todo lo atinente a los auxiliares de justicia; entre los que se encuentran, por supuesto, los abogados. En esta normativa se ratifica que el ejercicio de la actividad profesional del abogado, en el territorio nacional, es privativo de aquellas

personas que se encuentran matriculadas ante el único órgano de poder encargado de la administración de justicia: la Corte Suprema de Justicia.

El Proyecto de Ley que se presenta tiene por objeto modificar normas del Código de Organización Judicial, a los efectos de incluir una evaluación de aptitud profesional como requisito previo al otorgamiento de la matrícula de abogado. En esencia, se plantea una modificación en la reglamentación referente a los requisitos para el ejercicio de la profesión de abogado, que hoy ya está a cargo de la Corte Suprema de Justicia; único órgano con competencia constitucional para administrar y ejercer la superintendencia de justicia. Pese a las atribuciones reglamentarias que el Código de Organización Judicial atribuye a la Corte Suprema de Justicia en ese sentido, se ha creído conveniente que sea una ley nacional, emanada de su Poder Legislativo, la que establezca las exigencias que deben cumplimentarse en orden a recibir la habilitación profesional por vía de la matriculación.

Ya se expuso cómo la labor del abogado es esencial a la administración y al sistema de justicia. La abogacía es una profesión independiente y altamente técnica, que requiere una formación intelectual y práctica en un ámbito de estudio bien definido, pero esta característica no equivale a decir que está exenta de regulación legal. Muy por el contrario, el acceso a la mayoría de las profesiones liberales que cumplan una función de interés público, como los médicos o abogados, o una función pública, como los escribanos, se encuentran reguladas por el Estado.

Existen varios mecanismos para reglamentar la participación de los profesionales en el mercado. Por ejemplo, se pueden definir las características de la práctica y los estándares técnicos que su ejercicio tiene que alcanzar; o determinar los mecanismos de acceso a la profesión (título universitario, certificaciones, matrículas, etc.); controlar la competencia profesional; o bien proteger la profesión con aranceles mínimos (ley de honorarios), etc.

Debido a la alta complejidad que corresponde al trabajo de un abogado, los mecanismos de entrada a la profesión deben ser sumamente sofisticados para definir quién y bajo cuáles estándares se puede practicar el Derecho ante los estrados judiciales. La estrategia más común para regular el acceso es establecer un mecanismo de matriculación o licenciamiento, a través del cual se otorga la autorización legal recién después de cumplir con ciertos requisitos, tales como: título de grado de abogado, prácticas profesionales obligatorias, evaluaciones de competencias básicas, etc. Estas regulaciones difieren en cada país según sus propios sistemas legales, la cultura jurídica imperante y sus objetivos dentro de la administración de justicia. Sin embargo, la tendencia a nivel global se inclina por requerir un examen integral de competencias como requisito previo al acceso a la profesión jurídica.

Los países con mayor seguridad jurídica y con mejores calificaciones en los índices de Estado de Derecho, regulan robustamente el acceso a la profesión del abogado, y requieren, por ejemplo, un examen para que los candidatos demuestren su competencia. En ese sentido, al estudiar esta problemática, una organización de la sociedad civil ha concluido que: *“Los datos de tendencias de las clasificaciones sobre estado de derecho revelan una correlación más estrecha entre el mayor número de abogados y las clasificaciones más bajas. Hay valores atípicos inconfundibles desde el primer lugar Dinamarca hasta México, clasificado en el puesto 104 de 128, pero podemos ver que la volatilidad alrededor de la línea de tendencia disminuye hacia el final de la cola en la Figura 3. Las altas clasificaciones para países como Canadá (con 3,47 abogados por mil) o en los Estados Unidos (4,12 abogados por mil) podría explicarse por la cantidad de salvaguardas de protección vigentes para los clientes y el estricto cumplimiento de esas medidas.”* (Ver: *Filtros Legales. Justificaciones de los filtros para la práctica legal.* Instituto Desarrollo. Disponible en: <https://desarrollo.edu.py/wp-content/uploads/2020/12/Filtros-practica-profesional-borrador.pdf>).

La regulación que se propone tiene un fin estatal constitucionalmente legítimo, que es el de robustecer el Estado de Derecho, y mejorar la calidad del servicio de justicia.



CORTE  
SUPREMA  
DE JUSTICIA



Este fin no se encuentra prohibido por la Constitución de la República, muy por el contrario, se postula como misión y propósito del Estado. El requisito que se pretende adicionar para el acceso a la matrícula de abogado no colisiona con ninguna norma constitucional, ni, más específicamente, con el art. 107 de la Ley Fundamental, que garantiza la libertad de concurrencia; ello así, porque no configura un impedimento al ejercicio de una actividad económica lícita, sino que se enmarca en la regulación para acceder a la habilitación de éste, lo que simplemente se adiciona a los requisitos ya existentes en la actualidad.

Este examen garantizará el acceso a la profesión dentro de un régimen de igualdad de oportunidades, y no habrá un límite de matrículas por año. Lo que se requiere es que, para ejercer la profesión de abogado, los postulantes aprueben un examen de competencias básicas, para considerarlos suficientemente calificados. Por tanto, de ningún modo puede interpretarse como un requisito discriminatorio o monopolístico, pues lo que se busca es asegurar la calidad y excelencia de la profesión legal como un componente crucial dentro de todo el sistema de justicia. La regulación regirá para el futuro y, en ningún caso, podrá afectar a los abogados ya matriculados.

Tomando en cuenta el contexto actual de la práctica legal en el país, caracterizada por un excesivo aumento del número de abogados por cápita, una masiva proliferación de facultades de Derecho y un alto índice de litigiosidad, asegurar la calidad de la profesión se vuelve imperativo y hasta urgente. Desde el seno del Poder Judicial se puede apreciar con claridad cómo la calidad de la labor de los profesionales del Derecho ha descendido en los últimos años. El sistema de justicia resiente esta secuela formativa en los abogados, en general y sin distinción, tanto en aquellos que ejercen la profesión, como en aquellos que optan por la función pública o la magistratura. Y, si bien la formación profesional no es misión institucional del Poder Judicial, es innegable que la coyuntura obliga a adoptar medidas urgentes para evitar escándalos jurídicos, y, en última instancia, que los derechos de los individuos se vean denegados o se vuelvan efímeros.



CORTE  
SUPREMA  
DE JUSTICIA



Como se ha dicho, los abogados son auxiliares de justicia, y, como tales, recaen dentro del ámbito de superintendencia de la Corte Suprema de Justicia. Es la máxima instancia judicial la que otorga la matrícula habilitante para ejercer la profesión de abogado, y la que cuenta con competencia para administrar todo lo atinente al acceso a la profesión. El otorgamiento, suspensión y casación de matrículas ya se encuentran regulados por ley, y el ejercicio profesional se encuentra bajo el control y supervisión de la Corte Suprema de Justicia. La propuesta de ley modificatoria sólo busca agregar un requisito legal al acceso a la profesión; y lo hace con la única finalidad de garantizar a la ciudadanía una representación capaz de defender los derechos con idoneidad.

Finalmente, se reitera la importancia de la aprobación de éste, en la plena certeza de que es fundamental para mejorar la calidad en la administración de justicia. Por las razones que se podrán apreciar, y por considerar que el presente Proyecto de Ley responde a una alta prioridad nacional, la Corte Suprema de Justicia solicita su aprobación por Ley de la Nación.

Ley N° .....

“QUE MODIFICA Y AMPLÍA ALGUNAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO DE ORGANIZACIÓN JUDICIAL SOBRE EL ACCESO AL EJERCICIO DE LA ABOGACÍA”

EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE LEY:

**Art. 1°.-** Modifícanse los artículos 89 y 93 del Código de Organización Judicial, Ley N° 879, del 2 de diciembre de 1981, los que pasan a regir en los siguientes términos:

**Artículo 89.-** Para ejercer la abogacía ante Jueces y Tribunales se requiere:

- a) Título de abogado expedido por una Universidad Nacional, o extranjera debidamente revalidado;
- b) Mayoría de edad, honorabilidad y buena conducta debidamente justificadas; y
- c) La aprobación de un examen de competencias que sólo podrá ser convocado y administrado por la Corte Suprema de Justicia.

**Artículo 93.-** Cumplidos los requisitos enunciados, la Corte Suprema de Justicia concederá o denegará la inscripción en la matrícula dentro de los ocho días. Contra la resolución denegatoria, que debe ser fundada, corresponderá al recurso de reconsideración, el que causará ejecutoria.

Concedida la inscripción se fijarán día y hora para que el recurrente preste juramento de ley ante el Presidente o un Ministro de la Corte Suprema de Justicia.



**CORTE  
SUPREMA  
DE JUSTICIA**



**Art. 3°.-** Facúltase a la Excelentísima Corte Suprema de Justicia a reglamentar la presente Ley a través de Acordadas.

**Art. 4°.-** Disposiciones transitorias:

- a) La aprobación del examen de competencias no será exigible a quienes ya se encuentren matriculados ante la Corte Suprema de Justicia.
- b) Quienes en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley se encontraran en posesión del título de Abogado y en condiciones de solicitar su matriculación ante la Corte Suprema de Justicia, dispondrán de un plazo máximo de seis (6) meses para matricularse, sin que les sea exigible la aprobación del examen de competencias.

**Art. 5°.-** Derógase todas las disposiciones contrarias a la presente Ley.

**Art. 6°.-** Comuníquese al Poder Ejecutivo.