

Este documento ha sido descargado de:  
This document was downloaded from:

*Nulan*

**Portal *de* Promoción y Difusión  
Pública *del* Conocimiento  
Académico y Científico**

**<http://nulan.mdp.edu.ar> :: @NulanFCEyS**

**+info <http://nulan.mdp.edu.ar/36/>**

## LOS FUNDAMENTOS DE LA COLEGIACIÓN PROFESIONAL OBLIGATORIA EN LOS FALLOS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

The foundations of the compulsory professional collegiation in the sentences of the Supreme Court.

Abogado Ricardo Tirigall Casté  
*Docente en Derecho Constitucional*  
*Investigador Area Jurídica*  
*Facultad de Ciencias Económicas y Sociales*  
*Universidad Nacional de Mar del Plata*

### RESUMEN

La obligación de asociarse a determinados colegios que nuclean a diversos profesionales ha sido y es cuestionada hoy como un requisito legal que vulnera el libre ejercicio de la actividad profesional, máxime si se tiene en cuenta que el propio Estado es el que expide los títulos habilitantes por intermedio de las distintas universidades o institutos de nivel terciario.

Por otra parte, la libertad de asociación consagrada en la constitución nacional lleva implícito a su vez el derecho de cualquier persona a no asociarse.

Desde su propia creación se han presentado numerosos reclamos judiciales que han llegado hasta la Corte Suprema cuestionando la colegiación obligatoria.

### SUMMARY

The obligation of becoming a member of certain colleges which group several professionals has been questioned and is still being questioned today as a legal requisite that violates the free exercise of the professional activity, especially if we consider that the State itself issues the qualifying titles through different universities and institutes of tertiary level.

On the other hand, the right of any person of not becoming a collegiate member is implied in the liberty of association stated in the National Constitution.

Since its own creation a great number of legal demands have been presented to the Supreme Court question-

En este trabajo de investigación señalamos los casos y argumentos de mayor relieve en la evolución de su jurisprudencia y los principios que pueden extraerse de dichos fallos, como fundamentos de la colegiación profesional obligatoria, hoy en plena vigencia.

ing the compulsory colegiation.

In this paper we point out the most important cases and arguments in the evolution of its jurisprudence and the principles that can be taken out from those sentences as foundations of the compulsory professional colle- giation which today are in complete validity.

#### **PALABRAS CLAVE**

Derecho de asociación - Fallos- Corte Suprema - Colegiación Profesional - Razonabilidad - Matricula.

#### **KEY WORDS**

Right of association - Sentences- Supreme Court - Professional Collegia- tion - Rasonability - Matriculation.

### **INTRODUCCIÓN**

Se ubica el origen histórico de la colegiación en la Edad Media, cuando las corporaciones, gremios o guildas nucleaban a los trabajadores según la especialidad o rama de la actividad laboral que desarrollaban.

Sin embargo aquellas corporaciones obedecían a una estratificación social propia del sistema feudal rígido y estamentado.

Con la ruptura de las estructuras feudales se producirá una primera reacción contra las corporaciones.

El Edicto de Turgot de marzo de 1776 las impugnará como instituciones arbitrarias y proclamará la libertad de trabajo: "Libertad para ejercer en nuestro

reino la especie de comercio y profesión de artes y oficios que a cada cual convenga y hasta de ejercer varias". La revolución francesa dará el golpe anticorporativo definitivo con la ley Le Chapelier del 17 de marzo de 1791, prohibiendo y criminalizando la creación de tales asociaciones. La propia dinámica social hará que los Colegios de Profesionales renazcan poco después junto a otras formas de organización corporativa, como fueron las Cámaras de Comercio. A lo largo del siglo XIX se consolida un amplio abanico de entidades de naturaleza "oficial" o "pública", representativas de intereses profesionales y que ejercen determinados derechos o funciones públicas.

Visto el origen y posterior evolución de las asociaciones profesionales, cabe señalar la distinta naturaleza que tenían antes y con posterioridad al nacimiento del Estado de Derecho.

En tanto las antiguas corporaciones monopolizaban el manejo de los distintos oficios que obedecieron a un sistema feudal estamentado, en la actualidad, dichas colegiaciones profesionales funcionan dentro del marco jurídico que ordenan las distintas constituciones de los Estados.

Poco se asemejan entonces los actuales Colegios a aquellas corporaciones.

Como veremos, estos Colegios crecerán al ritmo y desarrollo del sistema democrático, siendo, su misma existencia, un producto natural de la evolución social como otras tantas entidades intermedias, mediatizadoras en la relación individuo-estado.

Actualmente, podemos encontrar en el derecho comparado algunos ejemplos del funcionamiento de los Colegios Profesionales, a los cuales y con distintos matices, se les reconoce un status político y jurídico destacado.

En Francia no cabe duda, que la reglamentación que recae sobre ellos, tiene especialmente en cuenta el tipo de actividad que desarrollan.

En tal sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado francés, en dos casos relevantes (arrets Magnier del 13 de enero de 1961 y Centre d'Estudes Marines Avancés de 7 de diciembre de 1984) afirmó doctrinariamente el carácter de personas jurídicas privadas encargadas de una "misión de servicio

público administrativo".

Al respecto, el especialista español Fernandez Valmayor resume la cuestión." En definitiva, es pues, la actividad de servicio público, en que se traduce, a juicio del legislador, el ejercicio de la profesión, el criterio determinante a la hora de proceder a su reglamentación a través de la creación del correspondiente colegio profesional, el cual se ve investido por ello de una serie de funciones públicas, actuando en esta medida como delegado de la administración " .(Martin Retortillo,20).

A modo de síntesis mencionaremos la existencia de los principales colegios profesionales en la legislación comparada.

En Francia: Técnicos contables y contables no autorizados, técnicos, geómetras, médicos, cirujanos, dentistas y comadronas, farmacéuticos, veterinarios, arquitectos y abogados.

En Italia se establecen una serie de requisitos generales para la inscripción colegial a saber: ciudadanía, ausencia de antecedentes penales por delitos no culposos, goce de los derechos políticos, edad, residencia en el ámbito territorial del Colegio, buena conducta, título de estudio y requisitos habilitantes.

Tanto en Italia como en Francia se planteó la cuestión de la compatibilidad de la colegiación obligatoria con la libertad de asociación reconocida por la constitución.

La doctrina italiana ha aceptado la constitucionalidad de la colegiación obligatoria y asimismo la jurisprudencia de los tribunales en los casos " Colegio

de Periodistas". (23 /3/ 68); Asociación Nacional para el Control de la Combustión" (5/2/75) y "Asociación Italiana de Autores y Editores (3/4/68).

En Alemania, los Colegios profesionales se encuentran regulados dentro de una doble competencia; federal y local (Lander). A modo de síntesis podemos señalar de regulación federal las siguientes especialidades: abogados, notarios, asesores fiscales, revisores de cuentas, agentes de propiedad industrial, siendo de regulación local todas las profesiones sanitarias en general y de índole técnica como arquitectos, ingenieros, etc.

El tema de la obligatoriedad de la colegiación ha sido muy debatido en Alemania, especialmente en lo referido a su constitucionalidad y a la admisibilidad misma de las corporaciones forzosas.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia se han inclinado por aceptar esa clase de asociaciones obligatorias y siempre que se trate de corporaciones

de derecho público y no privado. Esto último marca el límite del legislador para regular la actividad. Por otra parte se argumenta que si la Constitución hubiese querido prohibir la existencia de este tipo de entidades, lo hubiese dispuesto de manera expresa en atención a su importancia social.

Hemos señalado hasta aquí algunos rasgos distintivos en la legislación comparada, sin que por ello queden excluidos ciertos aspectos que obran como común denominador como ser:

a) Capacidad de las corporaciones para dictar normas de ética profesional.

b) Existencia de un régimen disciplinario.

c) Atribución de imponer contribuciones.

d) Facultad de dictar normas administrativas.

e) Existencia de Consejos Federales y locales de Supervisión.

## **LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN. SUS LÍMITES EN LA EVOLUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA CON ESPECIAL REFERENCIA A LA COLEGIACIÓN PROFESIONAL OBLIGATORIA**

La creación legal de Colegios Profesionales en la Argentina no ha estado exenta de cuestionamientos por parte de la doctrina y jurisprudencia.

En diversos casos "líderes" se ha perfilado la posición de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Nos ocuparemos especialmente del alcance de dichos fallos en un tema, que aún hoy, no aparece clausurado.

Para abordar dicho estudio, se presentan dos perspectivas de acercamiento metodológico.

Por un lado, la visión de la normativa aplicable enfocada desde lo institucional y por otra parte la perspectiva vista desde el ángulo de los derechos personales involucrados. Ambos caminos de acercamiento no son excluyentes sino integradores y, como

veremos, ineludibles en la fundamentación y argumentos de la Corte Suprema como intérprete final de la Constitución.

## **EL DERECHO Y LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN. REGLAMENTACIÓN Y LÍMITES DEL EJERCICIO.**

El caso "Inchauspe vs. Junta Nacional de Carnes" (Fallos, 199:483) abre el camino jurisprudencial que con posterioridad y para el tema de colegiación profesional pronunciará la Corte al año siguiente en la causa "Sogga". Este último fallo tiene una enorme importancia y será cita recurrente e inevitable tanto en la doctrina como en la jurisprudencia.

Cuando hacemos referencia a la reglamentación y límites en el ejercicio de los derechos, estamos hablando del denominado "poder de policía" del estado, entendido como capacidad para reglamentar el ejercicio de los derechos individuales reconocidos por la Constitución en orden a la moralidad, salubridad, seguridad pública y bienestar general o bien común (criterio amplio, el estricto abarca sólo las tres primeras materias).

Por razones metodológicas recordamos que dicho concepto encuentra su fundamento en el artículo 14 de nuestra Constitución en cuanto afirma "Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio..." y el artículo 28 en cuanto enuncia que "los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio". De la interpretación armónica de ambos artículos, surge el principio de

razonabilidad, en cuanto infiere que dicha reglamentación de derechos deberá ser razonable so pena de considerarse inconstitucional dicha reglamentación cuando desnaturalice el ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en el art. 14.

La cuestión constitucional se plantea en el ámbito de la colegiación obligatoria cuando se interpreta que la normativa que la crea agravia el derecho de asociarse con fines útiles.

A este planteo inicial se le suman otros argumentos que la Corte deberá mentuar como ser:

La razonabilidad de la reglamentación; las facultades de las provincias para dictar leyes sobre la colegiación profesional; la facultad de los colegios para percibir honorarios con finalidad previsional; el derecho a no formar parte de determinada asociación; el cercenamiento al derecho de trabajar; la habilitación que otorgan los títulos profesionales, etc.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación en la etapa que va del año 1922 a 1957 desarrollará en distintos fallos los fundamentos de aplicación de la concepción amplia de poder de policía: casos "Ercolano c/Lanteri de Renshaw" (1922); "Avico c/ De la Pesa" (1934), "Inchauspe c/Junta Nacional de Carnes" (1944).

Hasta aquí y salvo el caso "Molina", el alto tribunal no tendrá oportunidad de pronunciarse sobre aspectos de fondo que hacen a la colegiación profesional. Pero, en Octubre 29 de 1945 en el caso "Sogga, Constantino" sentará jurisprudencia sobre la materia, en fallo dividido.

Como veremos dicha decisión judicial se encuentra a contramano de la doctrina sobre poder de policía amplio, sentada en los fallos citados y que señalaban una determinada tendencia de la Corte, admitiendo la injerencia del legislador para limitar el ejercicio de los derechos individuales con fundamentos en el interés general, que debe prevalecer (decía la Corte) por sobre una concepción que abona el ejercicio absoluto de aquellos derechos.

Por el contrario el caso "Sogga" se asienta sobre una concepción liberal individualista de la constitución de 1853 al rechazar todo intento de legalizar la colegiación profesional obligatoria.

La cuestión trata de la ley orgánica de los Tribunales de Santiago del Estero al crear el Colegio de Abogados y establecía en su art. 163. "Sólo podrán ejercer su ministerio dentro de la provincia los miembros del Colegio de Abogados de conformidad a las leyes en ejercicio y a las disposiciones reglamentarias que dicte el mismo, de acuerdo a las siguientes bases..., etc.."

Al respecto los argumentos de la mayoría del Tribunal para rechazar la norma sintéticamente fueron: 1) "Se acepta la facultad de la provincia para reglamentar la profesión, pero bajo un límite preciso", siempre que no importe imponer a los títulos o diplomas nacionales requisitos de carácter

sustancial. 2) "Se ha vulnerado el derecho a asociarse con fines útiles y el de trabajar al negar el ejercicio de su profesión a todo abogado que no sea miembro del Colegio de Abogados".

3) "El derecho de asociarse con fines útiles es una consecuencia de la libertad civil y lleva implícito por lo tanto el derecho a no ser compulsado a formar parte de una asociación determinada".

Finalmente el voto mayoritario en comentario, cita el "caso Inchauspe", para concluir que: "La diferencia con el presente caso es patente".

Es decir, en tanto el voto de la mayoría se apartaba de la línea señalada por pronunciamientos anteriores, negando conexidad con el antecedente (aplicación del poder de policía amplio), el voto de la minoría de los Dres. Sagarna y Casares confirmaba en cambio la doctrina anterior de la Corte. Como veremos más adelante en la misma línea del fallo importantes jurisprudencias emitieron su opinión. Rafael Bielsa con sólidos argumentos expresaba: "La inscripción de los profesionales en la matrícula es función de policía de profesiones, cualesquiera sean, pero tratándose de profesiones de derecho (abogados, procuradores), y también de peritos judiciales, la matrícula se ha atribuido al tribunal superior de la respectiva jurisdicción, en el sentido ya dado, aunque de acuerdo con el régimen legal de los colegios, diversas leyes locales han delegado esta función (de llevar la matrícula) en los colegios oficializados", y en esto ya surge la cuestión de la validez de esa delegación, aún cuando el juramento previo al ejercicio de la profesión deba prestarse siempre ante el tribunal judicial superior.

Pero, más que la matrícula, lo cuestionable es la agremiación obligatoria, frente al precepto constitucional que establece la libertad de asociación, y también a la que establece la libertad de industria. Precisamente en estos dos preceptos constitucionales se fundó la Corte Suprema de Justicia para declarar violatoria del art. 14 de la Constitución de 1853 la ley de Santiago del Estero, porque una de sus disposiciones impedía el ejercicio de la abogacía a los que no fuesen miembros del respectivo colegio. La minoría del tribunal votó por la validez de la ley fundándose en que ésta solamente reglamentaba esos derechos con beneficio para los propios abogados. Adujo también la minoría que el orden público estaba interesado en estas profesiones. Examinados los argumentos de la minoría no los consideramos convincentes en lo que respecta a la libertad de asociación. Asociar compulsivamente, es decir, obligar a asociarse para ejercer una profesión liberal, es contrariar radicalmente la libertad de asociación, y no sólo reglamentar, pues lo esencial de la asociación es la voluntad de asociarse y si se niega esa libertad la violación del precepto no puede ser mas evidente, aún cuando esa asociación reporte beneficios al asociado ya que éste es quien juzga la conveniencia de asociarse y tiene derecho de renunciar a beneficios reales o supuestos. En lo que respecta al orden público, que no se discute, tampoco el argumento es decisivo. Por razones de orden público se reglamenta la profesión para que su ejercicio sea eficiente respecto de quienes lo piden y también del orden en los juicios; pero eso nada tiene que ver con la asociación ni con la jubilación ya que se trata del interés de cada profesional.

Las leyes reglan ciertos contratos con cláusulas de orden público que las partes no pueden omitir pero no hay principio de orden público que obligue a contratar y menos en una profesión que es liberal por antonomasia. La misma consideración puede hacerse respecto de la jubilación en las profesiones liberales. La ley no puede imponerla. La solución es distinta cuando se trata de funciones o empleos públicos, porque el que acepta una función o un empleo en realidad contrata con el Estado. Cuando éste impone una prestación obligatoria es decir, cuando no es el factor esencial la voluntad del designado o nombrado, lo que hay entonces es una carga pública que debe ser establecida por ley formal (art 17 de la Constitución). Por su parte, el voto de la minoría en "Sogga", lo fundaba así: "La organización de los colegios locales de abogados está en el ámbito de las atribuciones propias de los gobiernos locales en cuanto no interfiera con una posible organización para todo el país de la categoría social de que se trata" y que... "el propósito de asegurar la responsabilidad del ejercicio de la profesión de abogado de un modo congruente con el carácter eminentemente social de ella, está en el ámbito de las atribuciones provinciales por el mismo título que lo está la determinación de los requisitos formales de carácter individual como el juramento, la fianza, etc..."; que la constitución del colegio de abogados, por reglamentación estatal y en términos más o menos semejantes al de Santiago del Estero, no es iniciativa de esta provincia ni de los tiempos contemporáneos, es una vieja realidad jurídica en Europa y en América que actuó y actúa donde la libre asociación está garantida (Italia, Francia, Chile, Brasil, entre otros).



También el voto en minoría señala un dato sociológico(año 1945) aún hoy, de plena vigencia, cuando menciona: "La multiplicación de los profesionales ha hecho que sea cada día menos efectiva y sensible su responsabilidad de tales por obra espontánea de las sociedades en que actúan, como pudo suceder antes de que dicha multiplicación - fenómeno relativamente reciente- se produjese un contralor superior del ejercicio de las profesiones, siempre que no menoscabe el carácter particular y privado que es de su esencia y de la esencia de un sano orden social, se hace pues indispensable".

Luego desarrolla el fundamento socio político de la existencia colegial misma resaltando que la colegiación profesional es un organismo natural de creación social, diferenciando así, a las instituciones cuya existencia es requerida por el buen orden y bienestar de la comunidad de aquellas otras de carácter privado. En tal sentido, los colegios profesionales obedecen a "un estatuto legal de una estructura social reconstituida por la naturaleza de las cosas".

En otra parte se refiere a la constitucionalidad del tribunal de disciplina y a las sanciones que impone el Colegio "dirigidas a reguardar la dignidad profesional....lo que justifica el establecimiento de un régimen en el que dicha responsabilidad social se haga efectiva por un órgano del propio cuerpo". En 1957 la Corte tiene oportunidad de pronunciarse en el caso "Colegio de Médicos c/Sialle".

Allí fundamenta la facultad de la provincia de delegar el poder de policía, (en un Colegio Profesional) realizando

una ponderación de las circunstancias de hecho que dieron origen a la creación del Colegio de Médicos, y desechando los argumentos del demandado Sialle en cuanto el mismo afirma que."El poder de policía es indelegable y no puede ser transferido a una persona jurídica de derecho privado".

Sin embargo, para la Corte, la función de gobierno atribuido por las constituciones -nacional y provincial- a los poderes que organiza en sus respectivas jurisdicciones, no exige como condición esencial su ejercicio centralizado; por el contrario, la distribución entre diversos órganos asegura mayor acierto y eficacia en la gestión de los servicios de interés público y permite la colaboración de un mayor número de personas especializadas; y que para el caso, la descentralización ha sido impuesta por el desmesurado crecimiento del número de diplomados(otra vez), cuya actividad está sujeta al control directo del Estado.

El máximo tribunal verifica luego la constitucionalidad de la ley que crea y organiza el Colegio, en cuanto podría haber avanzado sobre materia de exclusiva potestad del gobierno nacional, profundizando el análisis de los contenidos de la ley y en consecuencia en los fines del legislador. Concluye entonces, en la razonabilidad de la reglamentación colegial.

Afirma que " de las dos soluciones posibles para cumplir la función de policía (de la profesión de médico), la creación de nuevos y numerosos organismos administrativos o la atribución del gobierno de las profesiones a los miembros de cada una de ellas,

regularmente constituido dentro de las normas establecidas por el propio Estado, ha sido preferida esta última.

La experiencia demuestra que los organismos profesionales, en los cuales se delega el gobierno de las profesiones, con el control de su ejercicio regular y un régimen adecuado de disciplina son prenda de acierto de su seguridad. Sus propios miembros están en condiciones de ejercer mejor la vigilancia permanente e inmediata, con un incuestionable sentido de responsabilidad, porque están directamente interesados en mantener el prestigio de la profesión y se les reconoce autoridad para vigilar la conducta ética en el ejercicio de aquella (Fallos, 203:129).

El mismo resultado difícilmente se logra con la intervención de funcionarios de la administración que lleva a aumentar la burocracia. Y aunque se pudiera estar en disidencia con este sistema de descentralización -puntualiza la corte- no existe posibilidad de imponer su preferencia por decisión de la justicia, en tanto la razonabilidad de la reglamentación, asegura el carácter particular y privado que es de la naturaleza del ejercicio profesional y con el cual las garantías individuales no resultan afectadas. Reitera el principio sentado en (Fallos 117:432) : "no puede considerarse afectado un derecho, por la reglamentación de su ejercicio, cuando sólo se le imponen condiciones razonables".

También la Corte sienta el criterio de la facultad concurrente entre la Nación y las provincias para dictar normas de colegiación obligatoria, ya que la facultad atribuida al Congreso Nacional de aprobar leyes relativas a las profesiones, cuyo ejercicio es consecuencia de los

títulos habilitantes otorgado por las universidades no puede considerarse exclusiva ni excluyente de la legislación provincial, en cuanto a la organización y control de dichas profesiones, las funciones de seguridad, higiene y salud pública, la retribución razonable y adecuada, la ética y aún la elevación en el nivel de ejercicio..."

Finalmente el Tribunal realiza un distinguido importante en cuanto a la calificación de persona jurídica de derecho privado atribuida a los colegios organizados por la ley cuestionada ya que: "no es apropiada para los efectos que se quieren derivar de ellos, en el sentido de que el poder de policía es irrenunciable para el Estado y por ende, no puede delegarse en entes privados. independientemente del nombre que el legislador o los particulares le atribuyen"

Por último la Corte concluye que los colegios profesionales no son personas de derecho privado.

Al respecto Vanossi señala: "El problema queda suficientemente clarificado cuando se precisa en qué ámbito juega el mentado derecho de asociación. En efecto, uno es el caso de las asociaciones de carácter privado y otro es el supuesto de las asociaciones de carácter público, aunque no sean estatales. En la asociación de carácter privado se concilian el derecho de asociación con un sentido positivo, como es la libertad de ingresar, y en un sentido negativo, como derecho a no ingresar. Nadie discute que existe un derecho de no asociación frente a las asociaciones de tipo privado. Nadie puede ser compulsivamente llevado a formar parte de una mera asociación privada; pero cuando las asociaciones tienen un carácter público, no necesariamente

estatal, la situación es diferente. Y este es el caso de los colegios profesionales de creación legal y afiliación obligatoria: la pertenencia a estas personas, que han sido calificadas por la jurisprudencia como públicas tiene carácter automático, produciéndose por reflejo, en oportunidad y como consecuencia de haber elegido libremente una actividad profesional".

Aunque referido a la libertad de agremiación, no puede dejar de mencionarse el caso "Outón" de marzo de 1967. Al respecto, la Corte Suprema dejó sentado que es incompatible con los derechos de trabajar y agremiarse libremente la exigencia del carnet sindical que otorga un sólo sindicato para que los obreros puedan inscribirse en la Bolsa de Trabajo y obtener y conservar su empleo. La libertad de agremiación importa el derecho de afiliarse al sindicato que se prefiera o no afiliarse a ninguno, y no puede admitirse como congruente con la Constitución "un ordenamiento según el cual el derecho de trabajar queda supeditado a una afiliación gremial necesaria y a la permanencia en determinado sindicato mientras dure la ocupación"

En agosto de 1973 la Corte tiene nuevamente oportunidad de pronunciarse en "Sanchez Marcelino y otro c/ Caja Forense de la Provincia del Chaco"

En cuanto a la primera cuestión planteada en el caso: a) si las legislaturas locales tienen competencia para dictar leyes de previsión social a favor de profesionales. Observamos que el tema ha sido resuelto pacíficamente en la evolución jurisprudencial. El artículo 14 bis. de la Constitución, trata del

otorgamiento de los beneficios de la seguridad social y se lo impone al "Estado". No al Estado nacional. Ergo, las provincias están facultadas para legislar en dicha área, incluyendo a las profesiones liberales. El tema lo tenía resuelto la Corte en el caso "Raul Emilio Aguirre" (Fallos 242:141) : " Las leyes jubilatorias provinciales son de derecho administrativo y de orden público, de donde se sigue que la sanción de las mismas implica el ejercicio de uno de los poderes no delegados al Gobierno Federal".

La segunda cuestión planteada obedece a la pregunta: ¿La Caja Forense del Chaco puede ocupar una zona intermedia entre las personas de derecho público y las de derecho privado?.

Por entonces el antecedente más destacado se encuentra en la doctrina de (Fallos 176 : 5), allí se trata sobre la estructura del Banco Central, según fuera inicialmente establecida por la ley 12.155. La Corte negó entonces que el Banco Central fuese un ente estatal y dijo que era "una empresa bancaria mixta y *sui generis*, con particularidades que la distinguen de todas las demás".

Por otra parte para el Código Civil (art.33) las personas jurídicas pueden ser privadas o públicas y entre éstas últimas sólo incluye al Estado Nacional, las provincias, los municipios, las entidades autárquicas y la Iglesia Católica, siendo dicha enumeración no taxativa.

El Congreso a dictado numerosas leyes que instituyen personas jurídicas de naturaleza intermedia o entes públicos no estatales.

Lo importante del fallo en comentario y que data de 1973 es el ver claro que el nuevo concepto de seguridad social aparece en el moderno derecho público de la mano de valores y objetivos específicos, distintos y propios, totalmente ajenos a la concepción individualista liberal de los constituyentes de 1853.

Para rechazar las obligaciones que se crean por la Caja Forense del Chaco y su incorporación obligatoria se invoca " el derecho de asociación que implica el de no asociarse".

La Corte es terminante para rechazar dicho fundamento: "No es pertinente la invocación del derecho constitucional de asociarse, cuando se trata de la incorporación solidaria a organismos de previsión y seguridad social: en el caso Caja Forense del Chaco." "Sobre el derecho de no asociarse o de no contratar, debe privar el poder de policía".

En 1985 se dictó la ley 23187 por la que se estableció la colegiación obligatoria de abogados para la Capital Federal. Se iniciaron varios reclamos judiciales impugnando la constitucionalidad de la norma.

Se destaca en ese período el juicio "Ferrari c/ Gobierno Nacional".

El actor en su demanda sostiene:

1) La inconstitucionalidad de la obligación de matricularse en el Registro del Colegio mencionado porque ello implicaría, el ingreso compulsivo a una asociación, con menoscabo de las garantías de la Constitución, arts 14 y 14 bis.-

2) Existiría un exceso en la facultad de reglamentación de la profesión e

implicaría el establecimiento de una corporación profesional, lo que no se compadece con el sistema vigente en el país, donde los títulos que otorgan las universidades nacionales tienen el carácter de habilitantes y no de meramente académicos.

La Corte Suprema rechaza la pretensión de inconstitucionalidad:

a) Por cuanto " es doctrina de esta Corte, ha tiempo sentada y mantenida a través de diversas composiciones del tribunal, la que reconoce que la facultad de reglamentar el ejercicio de las profesiones liberales, no es contraria a los derechos constitucionales. Tanto es así, que la cuestión es de aquellas que pueden considerarse insustanciales pese a su carácter federal, y buena parte de los precedentes que se encuentran en esta transitada vía jurisprudencial se ocupan con mas detalle de afirmar la existencia de tal facultad, que de precisar su extensión y límites..."

b) Se ha admitido la delegación en organismos profesionales del control del ejercicio regular de sus labores y un régimen adecuado de disciplina y se ha señalado que al margen del juicio que merezca el sistema adoptado por el legislador, su razonabilidad está avalada por el directo interés de sus miembros en mantener el prestigio de su profesión, así como que cabe reconocerles autoridad para vigilar la conducta ética en el ejercicio de aquella (Fallos 237:397). Esta delegación ha alcanzado a muy diversos aspectos del ejercicio de la profesión, tales como la determinación de la remuneración (Fallos 214 :17 ) y la percepción de aportes de terceros (Fallos 258:315) y de sus propios miembros, en proporción a los

honorarios recibidos (Fallos ,286:187) con finalidades previsionales.

c) En lo referente a los títulos profesionales .” la facultad atribuida al Congreso Nacional para dictar normas generales relativas a las profesiones cuyo ejercicio es consecuencia de los títulos habilitantes , otorgados por las universidades nacionales .....no es exclusiva ni excluyente de las potestades de reglamentación y policía locales, en tanto no enerven el valor del título; extremo que no se da en el caso. ( Fallos 97:37;117:342 ,156:290, 237:397)”

d) Entiende la Corte que el Colegio es una entidad de derecho público con fines tales como: gobierno de la matrícula; control del ejercicio profesional; dictado de normas de ética; resguardo del ejercicio profesional; promoción de la asistencia y defensa de personas que carezcan de recursos; facultades consultivas; elaboración de legislación en general; cooperación en el estudio del derecho; defensa de sus miembros, entre sus principales.

e) “El Colegio no es una asociación (art.14 Const.Nacional), que se integra con la adhesión libre y espontánea de cada componente, sino una entidad destinada a cumplir fines públicos que originariamente pertenecen al Estado, y que éste por delegación, circunstanciada normativamente, transfiere a la institución que crea para el gobierno de la matrícula y el régimen disciplinario de todos los abogados de la Capital Federal, como auxiliares de la administración de justicia “

f) “La colaboración en el mejoramiento de la administración de justicia y los estudios del derecho, en el

nombramiento de magistrados y en elaboración de la legislación en general, comportan objetivos característicos de los denominados entes de consulta como forma de participación de los grupos sociales...Se busca así el perfeccionamiento de la democracia representativa, mediante la creación de instituciones que se adecuan a la creciente complejidad de las estructura social que caracteriza a nuestra época, y que en modo alguno, contradicen la forma de gobierno republicana y representativa consagrada por el art. 1° de la Constitución Nacional “.

g) “La matriculación obligatoria..., sólo comporta la imposición de las razonables cargas públicas y servicios personales que cabe imponer con fundamento en la Constitución, arts. 16 y 17. Esta conclusión está avalada por una larga línea jurisprudencial ...”.

Por su parte los ministros Petracchi y Belluscio adhieren según fundamentos de sus respectivos votos.

Para Petracchi “ la posición del matriculado frente al Colegio es la de sujeción *ope legis* a la autoridad pública que éste ejerce, y a las obligaciones que directamente la ley impone a aquél, sin relación a vínculo societario alguno”

...”debe advertirse que este tribunal ha reconocido a los estados provinciales la potestad de reglar y limitar, razonablemente, el ejercicio de las profesiones , por causa de utilidad general, lo cual legitima la obligación de los letrados de matricularse-como requisito para su actuación- y de someterse a los tribunales creados para vigilar la ética de ese ejercicio.

También es doctrina de esta Corte

que dichas funciones no exigen como recaudo esencial que sean desarrolladas por la administración pública centralizada, por lo que son delegables en autoridades electas por los mismos interesados, temperamento legislativo que no es revisable por los jueces (Fallos:237:397, entre otros).

En suma, no cabe sostener con base en esas finalidades que el requisito de la matriculación en el Colegio, importe ingresar a una asociación; que a su vez, la colaboración en el mejoramiento de la administración de justicia y los estudios de derecho, en el nombramiento de magistrados y en la elaboración de la legislación en general, comportan objetivos característicos de los llamados entes de consulta y participación, los cuales antes que asociaciones constituyen instituciones de derecho público que los gobiernos pueden crear con sustento en los principios de la democracia social o participativa, y de subsidiariedad. Así lo manifestó el legislador en el debate que precedió a la ley cuestionada.... En conclusión, el Colegio, en el aspecto analizado en este considerando, resulta una entidad de consulta y participación, no asociativa."

... Que la cuestión se emplaza en la temática concerniente a la correlación entre la libertad personal y la situación del hombre como integrante de la comunidad.... Como lo sostienen numerosos pensadores políticos, todos ellos democráticos, aunque adscriptos a variadas cosmovisiones el funcionamiento de la forma representativa puede ser reforzado y mejorado con los modos de consulta y participación de base socio-profesional, entre otras, sin que dichos modos -cabe agregarlo-,

comporten la inserción compulsiva de los integrantes de cada sector al cumplimiento regular de actividades societarias .....No se advierte que exista violencia a la libertad de las personas cuando se les exige, en medida razonable, su concurso momentáneo para la elección de un órgano de autoridad en el seno del sector socio profesional en el que actúan ....."

Por su parte Belluscio en lo más distintivo de su voto expresa: " Que esta Corte en su actual composición, no comparte el criterio establecido en el precedente registrado en (Fallos 203:100).".("Sogga"), "que por el contrario, los agravios del apelante encuentran adecuada respuesta en el voto disidente..."(voto en minoría que hemos comentado)

Que la multiplicación de los profesionales (otra vez el argumento) ha hecho que sea cada día menos efectiva y sensible su responsabilidad de tales por obra espontánea de las sociedades en que actúan. "

Sobre la constitucionalidad y el indudable beneficio común de un régimen legal que entrega a los miembros de un determinado sector de la sociedad regularmente constituídos y no un organismo exclusivamente estadual, la atención de los problemas que conciernen a sus propios intereses esta Corte, tuvo oportunidad de pronunciarse con amplitud de fundamentos en " Inchauspe c/Junta Nacional de Cames". A lo allí expuesto cabe remitirse en este punto porque la analogía de las cuestiones es innegable "... la mencionada ley no contiene preceptos según los cuales la inscripción en la

matrícula importe ingresar en un vínculo asociativo con los demás matriculados en la aludida entidad....”

Habiendo perdido su recurso ante la Corte Suprema, el actor realizó una última presentación.. ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, fundando su acción en la violación de art.16 de la Convención Interamericana que establece la libertad de asociación.

La Comisión resolvió la cuestión a favor del Gobierno argentino y sostuvo que.: “..Ni del propio contexto de la ley 23187 ,del 25/6/85, que creó el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal de la República Argentina, se desprende que dicha ley sea, por sí, violatoria del art. 16 de la Convención y por tanto, del derecho de libre asociación”.

La finalidad de la ley es de carácter eminentemente público o sea “la protección de la libertad y dignidad de la profesión de abogado”, señalándose que “que ninguna de sus disposiciones podrán entenderse en un sentido que las menoscabe o restrinja” (art. 1°).

Luego refiriéndose al Colegio expresa: “que reúne las características de una entidad típica de derecho público que por su naturaleza jurídica y las atribuciones que la ley le otorga, ejerce funciones delegadas del poder público para el control de la legalidad del ejercicio profesional de los abogados de la Capital Federal de la República Argentina”. En otros términos se trata de un poder de policía “que forma parte de la organización política del Estado y del orden público, compatible con el estado de derecho y con la organización de una sociedad democrática”.

La Comisión entiende que la matriculación en el Colegio Público es una función pública y que ,por razón de esta condición dicha función debe y tiene que ser de carácter obligatorio ,puesto que de otra manera el Estado estaría -por vía del Colegio- estableciendo para unos profesionales un requisito que no exigiría para otros y,por lo mismo, violaría entonces el derecho de igualdad ante la ley no pudiendo además ejercer control sobre el ejercicio profesional del abogado. Se trata pues, de la actividad propia de un ente público con carácter , derechos y obligaciones de las personas jurídicas de derecho público que actúa en nombre y representación del Estado.

La matrícula obligatoria la ejercía la Subsecretaría de Matrícula de la Corte Suprema de Justicia argentina, de forma que no se puede apreciar diferencia alguna entre la matrícula ejercida por la Corte y la que ahora dispone la ley 23187, por medio del Colegio que, por otra parte, ejerce esta función pública en forma exclusiva...”

Cabe recordar que la característica fundamental de las asociaciones y sindicatos en una sociedad democrática es la de que nacen por la iniciativa de los particulares para defender intereses comunes que no tienen carácter o función públicos.”.

Finalmente... se puede concluir que las finalidades del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal no podrían cumplirse por entidades privadas o asociaciones de abogados, en especial, lo relativo al gobierno de la matrícula respectiva ( art. 17; la facultad disciplinaria ( art. 23,e) y el control del ejercicio profesional.

Con fecha 5 de Noviembre de 1985 la Corte Suprema tiene oportunidad de pronunciarse en autos "Consejo Profesional de Ciencias Económicas c/ Henry Martin y Cia." En dicha causa la sentencia de la Cámara de Apelaciones de La Plata confirmó la resolución del Consejo Superior de Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos Aires que denegó la inscripción de Henry Martin y Cia. en la matrícula respectiva con base en la reglamentación 10/75, cuyo art.4º dispuso que las sociedades que pretendieran ser inscriptas no podrían identificarse con nombres de fantasía, sino por el de alguno o todos sus componentes.

Llega a la conclusión de que la sociedad no puede seguir girando con el nombre de un socio fallecido porque:

a) El poder de policía profesional era una competencia provincial (art. 1.5,104,108, y 67 inc. 11 de la Const. Nac.). b) El sistema de control de la matrícula (ley 20488) era descentralizado y la inscripción en una jurisdicción no obliga necesariamente a las otras. c) Corresponde aplicar el derecho común al no estar regulada la materia del nombre civil de las Asociaciones Profesionales de Ciencias Económicas por el Dec. Ley 5103/45 ni por la ley 20488.

Por su parte sostiene Henry Martin tener un derecho adquirido por el art. 2º de dicha ley y por el art.7º del citado decreto ley.

En su fallo la Corte Suprema y respecto del fondo del asunto dice que "si bien la política de las profesiones liberales es propia de los poderes locales, ello no obsta al ejercicio de facultades de esa índole por el gobierno

federal" ( Fallos T 305: 1094 y citas).

Y que asiste razón al recurrente (Martin) cuando afirma que la inscripción que le fue otorgada durante la vigencia de los decretos mencionados tenía validez en todo el territorio de la República según sus arts. 1º y 7º "sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos formales exigibles en cada jurisdicción para hacer efectiva tal inscripción". Y finalmente, que no se advierte que el Consejo Profesional de la Provincia de Buenos Aires tuviera facultades para adicionar otros requisitos además de los previstos en la norma nacional, la que debe prevalecer en la materia sobre cualquier disposición local que, so color, de reglamentación pueda desvirtuarla (art.31 C.N. Fallos T.305 :1094 y sus citas).

El 18 de Febrero de 1997 la Corte tiene oportunidad de pronunciarse en los autos Cadopi, Carlos Humberto c/ Buenos Aires , Provincia s/acción declarativa".

Allí el ingeniero agrónomo Cadopi acciona judicialmente contra la provincia de Buenos Aires a fin de obtener que se declare la aplicación en esa provincia del decreto 2293/92 del Poder Ejecutivo Nacional, en cuanto prevé que un profesional debidamente matriculado en el colegio, asociación o registro que corresponda a su domicilio real, puede ejercer su actividad u oficio en otra jurisdicción, refirió que su profesión la desarrolló en distintas jurisdicciones dentro del ámbito nacional. Pero ,en la Provincia de Buenos Aires, donde realiza trabajo con agroquímicos, se le exige la inscripción en la Dirección de Sanidad Vegetal del Ministerio de Producción y,



para hacer efectiva esa inscripción, es requisito ineludible estar inscripto, a su vez, en el Colegio Profesional de Ingenieros de la Provincia de Buenos Aires. Aclaró que se encuentra inscripto en el registro nacional del Consejo Profesional de Ingeniería Agronómica. Las autoridades locales se negaron a inscribirlo., por cuanto le solicitaron la matriculación, también en sede provincial.

Expresó también el accionante que con la sanción de las leyes 23696, 23697 se inició un proceso de transformación de la economía a partir de la declaración de emergencia de todo el sector público y de la economía en general, uno de cuyos objetivos es la desregulación, para cuyo impulso se dictó el decreto 2284/91 cuyo art.12 deja sin efecto "las limitaciones al ejercicio de las profesiones universitarias o no universitarias, incluyendo las limitaciones cuantitativas de cualquier índole, que se manifiesten a través de prohibiciones u otras formas de restricciones de la entrada a la actividad de profesionales legalmente habilitados para el ejercicio de su profesión".

A su vez el decreto nacional 2293/92 dispone en su art. 1° que " todo profesional que posea título con validez nacional, podrá ejercer su actividad u oficio en todo el territorio de la Nación, con una única inscripción en el colegio, asociación o registro que corresponda al de su domicilio real, a lo que se agregan otras normas complementarias." .

En otro orden de ideas, sostiene que el decreto 2293/92 debe ser aplicado a las provincias citando en su apoyo el art. 7 de la Constitución Nacional y denuncia

como hecho nuevo la ratificación del Pacto Federal por el gobierno nacional según art. 33 de la ley 24.307. Por consiguiente la Provincia de Buenos Aires no podría negarse a su aplicación.

Por su parte contesta como tercero el Colegio de Ingenieros de la Provincia de Buenos Aires sostiene entre otros argumentos que la obligación de matricularse no implica en modo alguno desconocer los conocimientos y experiencias adquiridos, pues no afecta la validez ni la eficacia del título. Impugna además por inconstitucional el decreto 2293/92.

Finalmente la Corte Suprema, y vistas las posturas jurídicas enfrentadas, no hará lugar al planteo de la acción instaurada por el actor Cadopi. Lo hace con los siguientes fundamentos :

1°) El Alto Tribunal ha decidido en forma constante que las provincias pueden dictar leyes y estatutos que juzguen conducentes a su bienestar y prosperidad (Fallos 7:373;174:105; 289:238), leyes de política interior, de orden administrativo, de estímulo económico, en la que pueden encontrar traducción la variedad de sus intereses y condiciones locales, y también leyes adjetivas que instrumenten las fundamentales dictadas por la Nación, manteniéndose siempre en el límite de los poderes no delegados(arts. 121,122 y 125 de la Constitución Nacional).

2°) El título habilita para ejercer la profesión y puede concebirse que las autoridades facultadas para reglamentar dicho ejercicio determinen, del mismo modo las circunstancias y establezcan requisitos complementarios destinados a asegurar la rectitud y

responsabilidad con que la profesión ha de ser ejercida (Fallos 207:159 y antecedentes allí citados)”

3°) Al gobierno de la Nación le está vedado “ impedir o estorbar a las provincias en el ejercicio de aquellos poderes de gobierno que no han delegado o reservado porque por esa vía podría llegar a anularlos por completo (Fallos : 147:239 ;239:343 ).”

4°) No se advierte que por el “Pacto Federal para el Empleo , la Producción y el Crecimiento”, aprobado por la provincia, la demandada haya resignado aquellas facultades ( de policía). Por cuanto es requisito la aprobación de dicho pacto por parte de la legislatura provincial y la adecuación de las normas nacionales al régimen legal provincial. Y esto último no se ha dado.

**LA PONDERACIÓN DEL DATO SOCIOLÓGICO. EL CRITERIO DE APLICACIÓN Y LOS PRINCIPIOS DERIVADOS.**

La Corte Suprema ha destacado a través de los casos líderes analizados un dato sociológico “relevante” .Esto es el crecimiento de la matrícula de profesionales. Sobre la base de esa realidad, aparece la regulación de la actividad y el criterio justificante fundamental: la razonabilidad de la reglamentación.

A partir de allí el alto tribunal fundamenta la vigencia de la colegiación profesional obligatoria de cuya doctrina podemos extraer los siguientes principios:

**El principio de razonabilidad:**

En tanto los medios elegidos por el legislador resultan idóneos,coherentes y proporcionales al fin social propuesto. La reglamentación del derecho de asociación se realiza en aras del bien común. Se trata de un ejercicio equilibrado y lógico del poder de policía sobre las profesiones

**El principio del federalismo:**

En cuanto hace a la efectiva vigencia de nuestro estado federal. Se asegu-

ra y/o garantiza la facultad de las provincias para reglamentar el ejercicio de profesiones liberales .

**El principio de la democracia participativa:**

La expansión de las organizaciones situadas entre el hombre y el Estado representa uno de los más seguros resguardos de la democracia participativa .Se integra con el principio de control social que ejercen los miembros de la comunidad mediante la acción de los respectivos colegios profesionales.

**El principio de solidaridad :**

En todo lo referente a la incorporación solidaria a organismos de previsión y seguridad social que conlleva la colegiación obligatoria .

**El principio del bienestar general:**

Se integra con la justicia distributiva. Resulta totalmente equitativo que cuando los recursos presumibles lo permiten ,sin sacrificio desmedido sea soportado por sus beneficiarios inmediatos. La existencia de la colegiación profesional apuntala la

vigencia efectiva del bienestar general como bien común.

## CONCLUSIONES

La Corte Suprema en su carácter de último y máximo tribunal es el intérprete final de la constitución.

En el tema que analizamos, la evolución de su jurisprudencia marca una directriz constante

Haciendo de la vigencia de la razonabilidad legislativa y reglamentaria una condición *sine qua non* para la aplicación

del poder de policía en todo lo que se relaciona con la limitación de derechos. En especial del derecho de asociación y el de no asociación

Por otra parte se pueden elaborar los fundamentos del instituto analizado a partir de los principios tal como los hemos enunciado y que conforman el marco jurídico de la colegiación profesional obligatoria.

## BIBLIOGRAFÍA

Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación :  
( 199:483;203:100;237:397; 267:215;  
286:187;289:238; 308:987; 305:1094.

BIELSA, Rafael  
"Derecho Constitucional".  
Ed.Depalma. Bs.As.1959.

LINARES QUINTANA, Segundo.V.  
"Tratado de la Ciencia del Derecho  
Constitucional".  
Tomo III. Ed.Alfa Bs.As. 1963.

LINARES, Juan Francisco  
"Razonabilidad de las Leyes". Ed.  
Astrea. Bs. As. 1970.

MARTÍN RETORTILLO, Lorenzo  
"Los Colegios Profesionales a la  
luz de la Constitución".  
Ed.Civitas. Madrid. España. 1996.

VANOSI, Jorge Reinaldo  
"El Estado de Derecho de Derecho  
en el Constitucionalismo Social".  
Eudeba. Bs. As. 1982.