

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 1° de junio de 2000.

Vistos los autos: "Baca Castex, Raúl Alejo c/ C.P.A.C. F. s/ proceso de conocimiento".

Considerando:

1°) Que contra la sentencia de la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, que confirmó la de primera instancia e hizo lugar a la acción meramente declarativa intentada por el doctor Raúl Alejo Baca Castex, el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal interpuso el recurso extraordinario federal, que fue concedido a fs. 86.

2°) Que el actor pretendió que por sentencia judicial se determinara su derecho a ejercer la profesión de abogado con una única inscripción en la matrícula correspondiente a su domicilio real, según lo establecido en el art. 1° del decreto 2293/92, frente a la disposición -incompatible con la anterior- de la ley 23.187 que, además de la creación del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, ordenaba la colegiación obligatoria para los profesionales que quisieran ejercer en el ámbito de la Capital Federal. Adujo lesión actual por cuanto el Colegio Público le había aplicado una sanción por falta de pago del canon y había iniciado actuaciones judiciales de cobro.

3°) Que la cámara admitió, en primer lugar, la viabilidad de la acción intentada por cuanto se configuraba en el sub lite el estado de incertidumbre sobre los alcances, existencia o modalidad de una relación jurídica, que era la nota distintiva de las acciones meramente declarativas. Estimó, asimismo, que el actor tenía un interés actual y cierto en dilucidar el caso puesto que corría el riesgo concreto de una lesión inminente y descartó el argumento del demandado

concerniente al desistimiento de la demanda (fs. 58, apartados 2.1. y 2.2.). En cuanto al fondo del asunto, el a quo juzgó que el decreto 2293/92 no había excedido el marco legislativo que le había dado antecedente -art. 12 del decreto 2284/91 de desregulación, ratificado por el art. 29 de la ley 24.307- ni había alterado el espíritu de las normas que tendían a la eliminación de las regulaciones que impidieran una fluida circulación de servicios. Finalmente, la cámara rechazó por conjetural, el agravio relativo a que un profesional inscripto en extraña jurisdicción no podía ser objeto de correcciones disciplinarias en razón de que los colegios sólo podrían actuar respecto de sus matriculados.

4°) Que el recurso extraordinario intentado es formalmente procedente, toda vez que se halla en tela de juicio la inteligencia de normas federales -decretos 2284/91 y 2293/92-, y la decisión de la causa ha sido contraria a las pretensiones que el apelante fundó en normas de igual carácter.

5°) Que mediante la ley 23.187 el Congreso de la Nación sancionó el régimen general del ejercicio de la profesión de abogado y dispuso la creación del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, persona jurídica de derecho público que controla el ejercicio de la profesión y tiene a su cargo el gobierno de la matrícula respectiva en el ámbito geográfico de la Capital Federal. El art. 18 dispuso el carácter obligatorio de la inscripción, aun cuando el profesional ejerza esporádicamente en la jurisdicción. El colegio tiene asimismo a su cargo, promover y organizar la defensa jurídica de las personas que carezcan de recursos económicos, contribuir al mejoramiento de la justicia, dictar las normas de ética que deben regir la actividad y aplicar las sanciones que correspondiesen.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

6°) Que este Tribunal, en oportunidad de expedirse con relación a la obligación de matriculación en el Colegio Público de Abogados, afirmó la razonabilidad de la reglamentación del ejercicio de la abogacía por parte del legislador en nombre del constitucional poder de policía del Estado y sostuvo, asimismo, que "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, por el art. 67, inc. 16, de la Constitución Nacional, no es exclusiva ni excluyente de las potestades de reglamentación y policía locales, en tanto no enerven el valor del título..." (Fallos: 308:987, considerando 7° y sus citas). Asimismo, en los casos en los que se hallaba en juego la posibilidad de que profesionales no matriculados ejercieran en las provincias con la oposición de los respectivos colegios, esta Corte juzgó que es atribución de las provincias reglamentar la práctica de las profesiones liberales en sus respectivas jurisdicciones, en la medida en que con dicha reglamentación no se alteren sustancialmente los requisitos que al efecto exige la norma nacional, pues dentro de lo razonable, las provincias pueden establecer los requisitos complementarios que, en el ejercicio del poder de policía, les corresponde (conf. doctrina de Fallos: 320:89).

7°) Que en tanto se trata en el sub lite del ejercicio de la abogacía en la Capital Federal, cabe destacar que en forma coincidente con la doctrina que sostiene que las autoridades locales pueden dictar leyes en ejercicio del poder de policía y estatutos conducentes a su bienestar y prosperidad, el estatuto organizativo sancionado para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, atribuyó a la legislatura local la

facultad de legislar "en materia del ejercicio profesional" (art. 80, inc. 2, d) y dispuso que "el control de la matrícula y el ejercicio del poder disciplinario de las profesiones liberales, continuará siendo ejercido por los colegios y consejos creados por ley de la Nación hasta que la ciudad legisle sobre el particular" (cláusula transitoria décimo octava).

8°) Que el decreto 2284/91 -ratificado por el Congreso Nacional mediante el art. 29 de la ley 24.307-, declaró el propósito de continuar el ejercicio del poder de policía para afianzar la reforma del Estado y profundizar la libertad de los mercados, con el objeto de provocar la disminución de los precios artificialmente elevados por efecto de regulaciones o monopolios legales que provocaban falta de competencia y de transparencia. Es decir, que su espíritu se orientaba a asegurar un mercado no monopólico en la oferta de servicios, en amparar los principios básicos de la libertad de comercio y eliminar las intervenciones distorsionantes, no fundadas en el respeto del interés general. Con ese espíritu debe interpretarse su art. 12 -citado en los considerandos del decreto 2293/92 como materia legislativa a reglamentar-, el cual sólo por error en la comprensión de las "limitaciones" a las que se refiere, puede entenderse como fundamento de actos que anulen o desnaturalicen el cumplimiento de un cometido público, cual es el de controlar el ejercicio de la profesión de abogado por un órgano que registra la matrícula. Este control, que se distingue claramente de la imposición de requisitos de carácter sustantivo, es indispensable para un sano orden social y conviene que sea ejercido por la entidad social que constituyen los miembros de la profesión, que es el sistema que ofrece mayores garantías individuales y sociales y que, a la vez, limita la injerencia estatal inmediata y directa (disidencia de los jueces Sagarna y Casares en Fallos:

Corte Suprema de Justicia de la Nación

203:100).

9°) Que, por otra parte, el art. 2 del decreto 240/99 establece que "las disposiciones del decreto N° 2293/92 serán aplicables a los profesionales matriculados o inscriptos, en las condiciones establecidas en su artículo 1°, en jurisdicciones cuyas legislaturas hubieran aprobado el 'Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento' y adecuado al decreto 2293/92 el ordenamiento provincial correspondiente, mediante la derogación expresa de las normas locales que exijan la matriculación de los profesionales para poder ejercer su profesión en el ámbito provincial".

Que esta norma sujeta la aplicación del citado decreto 2293/92 a un doble orden de condiciones: la aprobación del mencionado pacto por las legislaturas locales y la derogación expresa de las disposiciones que exigen la inscripción en la matrícula profesional. La ratificación del pacto tuvo lugar mediante el dictado del decreto nacional 14/94 y de la ley provincial 11.463, mas, por el contrario, la derogación legal exigida no se ha llevado a cabo pues se encuentra vigente el art. 18 de la ley 23.187, por lo que el decreto 2293/92 no puede ser invocado como sustento de la presente acción.

En consecuencia, aun si -por hipótesis- no se considerase que el citado decreto hubiera excedido el marco de la norma que manifiesta reglamentar, de todos modos resultaría inaplicable por no haberse cumplido la señalada condición.

Esta conclusión coincide, además, con la doctrina sentada por esta Corte en la causa "Cadopi" (Fallos: 320:89) atinente también a la vigencia del "Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento" y su aprobación por la ley, y no existen motivos serios y suficientes en el caso para

apartarse de los principios sustentados en ese precedente.

Por ello, se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. Costas por su orden en atención a las dificultades de la materia debatida. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo fallo. Notifíquese y remítase. CARLOS S. FAYT (según su voto)- AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - ANTONIO BOGGIANO - GUILLERMO A. F. LOPEZ (según su voto)- GUSTAVO A. BOSSERT - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ (en disidencia).

ES COPIA

VO-/-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-TO DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON CARLOS S. FAYT Y
DON GUILLERMO A. F. LOPEZ

Considerando:

1°) Que contra la sentencia de la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, que confirmó la de primera instancia e hizo lugar a la acción meramente declarativa intentada por el doctor Baca Castex, por medio de la que pretendía que se reconociera la vigencia de los decretos 2284/91 -ratificado por la ley 24.307- y 2293/92 en cuanto dejaban "sin efecto en todo el territorio de la Nación todas las limitaciones al ejercicio de las profesiones universitarias..." y entre ellas, las que lo alcanzaban como abogado, el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal interpuso el recurso extraordinario de fs. 70/79 que fue concedido a fs. 86.

2°) Que, para así decidir, el a quo sostuvo que el demandante se enfrentaba a un estado de incertidumbre que justificaba el ejercicio de la acción que intentó. En efecto -dijo- el actor "quiere saber -por una sentencia judicial- que su derecho -a ejercer su profesión con una única inscripción en la matrícula correspondiente a su domicilio real- existe; o quiere excluir que exista el derecho de la contraria a exigirle otra matriculación". Por otra parte, agregó, que bien pudo admitirse la validez de la sanción que le fue impuesta por el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal con fundamento en la falta de pago del canon anual, pero ello no obstaba a la declaración de que, por aplicación del decreto 2284/91 -ratificado por el art. 29 de la ley 24.307- y del decreto 2293/92, el demandante no se encontraba obligado a mantener tal inscripción ante la referida entidad para ejercer su profesión en el ámbito de la Capital, bastando una única inscripción en el colegio correspondiente a su domicilio real.

3°) Que el apelante impugna ese pronunciamiento en los términos de la doctrina de la arbitrariedad por considerar que se funda en una afirmación dogmática cuando sostiene que no podía dejar de advertirse la falta de una crítica concreta y razonada por parte del recurrente de todos los argumentos en los que el tribunal de primera instancia apoyó su decisión. Sostiene que el decreto 2293/92 fue dictado como reglamentario de la ley 23.068, que al tiempo de plantearse la demanda, había sido expresamente derogada por el art. 87 de la ley 24.521 que ratificó la competencia local para fijar las condiciones del ejercicio profesional de los títulos habilitantes. En un mismo sentido, expone que la reforma constitucional de 1994 ha ratificado los poderes de policía locales y ha dotado a la Ciudad de Buenos Aires de un régimen autónomo, cuyo nuevo estatuto trata expresamente la cuestión. Explica que la llamada eliminación de las regulaciones para el ejercicio de las profesiones no significa dejar sin efecto todas las reglamentaciones razonables que la Constitución Nacional autoriza en su art. 14 para el ejercicio de cada uno de los derechos que reconoce. Por último, agrega que el principio del art. 7 de la Constitución Nacional no puede ser entendido como un impedimento a la existencia de sistemas de contralor local.

4°) Que el recurso extraordinario intentado es formalmente procedente, toda vez que por su intermedio se controvierte la inteligencia de una norma federal, tal es el caso del decreto 2284/91, y la sentencia definitiva del superior tribunal de la causa es contraria a las pretensiones del apelante fundadas en normas de igual carácter.

5°) Que mediante la ley 23.187 el Congreso de la Nación sancionó el régimen general del ejercicio de la profesión de abogado que define los requisitos para el desempeño

Corte Suprema de Justicia de la Nación

profesional, el sistema de matriculación y, asimismo dispone la creación del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal. Esa institución, según prescribe el art. 17 de la mencionada ley, "controlará el ejercicio de la profesión...y tendrá a su cargo el gobierno de la matrícula respectiva en el ámbito geográfico de la Capital Federal", siendo la inscripción ante ella obligatoria -art. 18- aun cuando el profesional ejerza esporádicamente en la jurisdicción.

6°) Que ese colegio, que ha sido definido como persona jurídica de derecho público, tiene -por imperio de la norma mencionada- también a su cargo asegurar a sus miembros "el libre ejercicio de la profesión conforme a las leyes", promover y organizar la defensa jurídica de las personas que carezcan de recursos económicos, contribuir al mejoramiento de la justicia, dictar las normas de ética que deben regir la actividad y aplicar las sanciones que aseguren su cumplimiento.

7°) Que el art. 12 del decreto 2284/91 -ratificado por la ley 24.307, art. 29- dispuso dejar "sin efecto en todo el territorio de la Nación todas 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". En este mismo sentido, fue dictado por el Poder Ejecutivo Nacional el decreto 2293/92, con la declamada intención de poner en ejecución la prescripción del mencionado art. 12.

8°) Que como paso previo a ingresar en el examen de las normas enunciadas en los considerandos anteriores, corresponde precisar que la ley 23.068, invocada en sustento de

la reglamentación dictada y en la que funda sus pretensiones el actor, perdió su vigencia a partir del 7 de agosto de 1995, fecha en la que comenzó a regir la ley 24.521. En efecto, esta ley dispuso la derogación expresa de la 23.068, entre otras -art. 87-.

9°) Que como marco de referencia que no deberá perderse de vista en la decisión de la causa, conviene recordar que la Constitución Nacional reformada dotó a la Ciudad de Buenos Aires de "un régimen de gobierno autónomo" -art. 129-, en virtud del cual se sancionó su estatuto organizativo. A su vez, esa norma facultó a la asamblea local, a legislar "en materia del ejercicio profesional" -art. 80, inc. 2, d- y prescribió que "el control de la matrícula y el ejercicio del poder disciplinario de las profesiones liberales, continuará siendo ejercido por los colegios y consejos creados por ley de la Nación hasta que la ciudad legisle sobre el particular" -cláusula transitoria decimoctava-. Tal orden en el ejercicio de competencias no es novedoso. En efecto, este Tribunal ha decidido en forma constante que las autoridades locales pueden dictar las leyes y estatutos que juzguen conducentes a su bienestar y prosperidad (Fallos: 7:373; 174:105; 289:238), leyes de policía interior (Fallos: 65:58; 156:290; 237:397, entre otros) y de orden administrativo. En ese entendimiento, se ha aceptado que las autoridades facultadas para reglamentar el ejercicio profesional establezcan los requisitos complementarios destinados a asegurar la rectitud y responsabilidad con que la profesión ha de ser desempeñada (Fallos: 207:159 y sus citas).

10) Que cuando el decreto 2284/91 -titulado de desregulación económica- declara que es "forzoso continuar el ejercicio del poder de policía para afianzar y profundizar la libertad económica y la reforma del Estado..." -cons. primero-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

precisa el sentido de la reglamentación que dispone y acota su ámbito de aplicación. En efecto, todas las motivaciones que le dan sustento y las previsiones que de ella se siguen tienden a profundizar "la libertad de los mercados con el objeto de afianzar la estabilización de los precios y provocar la disminución de aquéllos artificialmente elevados por efecto de regulaciones o monopolios legales que provocan falta de competencia y de transparencia" -cons. séptimo-, de allí que no se puedan extraer conclusiones que desnaturalicen sus objetivos. De su texto se desprende claramente la intención de asegurar un mercado no monopólico en la oferta de servicios, sin quebranto del sistema de contralor del ejercicio de las profesiones con título habilitante en el que reposa en buena medida la seguridad jurídica, eje indiscutido del crecimiento económico de un país y fin último del decreto.

11) Que es pertinente recordar que la interpretación de una norma -como operación lógica jurídica- consiste en verificar su sentido, de modo que se le dé pleno efecto a la intención del legislador, computando los preceptos de manera que armonicen con el ordenamiento jurídico restante y con los principios y garantías de la Constitución Nacional (Fallos: 255:192; 263:63; 267:478; 285:60; 296:22; 297:142; 299:93; 301:460, 302:1600; 312:111), pues es principio de hermenéutica jurídica que debe preferirse la interpretación que favorezca y no la que dificulte los fines perseguidos por la legislación que alcance el punto debatido.

12) Que no se trata en el caso de desconocer los términos del decreto 2284/91, sino de reconocerles un alcance que se compadezca con el conjunto armónico del ordenamiento jurídico, y con los principios fundamentales del derecho en el grado y jerarquía en que éstos son valorados por el todo normativo. Esta habrá de ser la técnica interpretativa siempre

que la inteligencia de un precepto, basada exclusivamente en la literalidad de uno de sus textos conduzca a resultados concretos que no armonicen con los principios de hermenéutica enunciados precedentemente, arribe a conclusiones reñidas con las circunstancias singulares del caso o a consecuencias notoriamente contradictorias. De lo contrario aplicar las normas se convertiría en una tarea mecánica incompatible con la naturaleza misma del derecho y con la función específica de los magistrados a quienes se les exige conjugar los principios contenidos en la ley con los elementos fácticos del caso, pues el consciente desconocimiento de unos u otros no se compadece con la misión de administrar justicia (doctrina de Fallos: 234:482; 249:37; 255:360; 258:75; 281:146; 302:1611, entre otros).

13) Que, por otra parte, el decreto 2293/92 ha excedido el marco de la norma que pretende reglamentar, circunstancia que lo torna inaplicable. Ello es así, pues al suprimir el sistema de inscripciones centralizadas y al crear condiciones al ejercicio de la abogacía que impiden un serio control disciplinario y ético, ha lesionado el valor seguridad jurídica, que -como se dijo- responde a la teleología del decreto 2284/91, y ha abrogado la ley 23.187, cuyo objetivo principal es precisamente asegurarlo. En efecto, tal como se sostuvo en Fallos: 308:987, "el Colegio no es una asociación 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".

14) Que corresponde recordar, que el abogado no es

Corte Suprema de Justicia de la Nación

simplemente un profesional habilitado por su diploma universitario para exponer el derecho, enseñarlo y hacerlo valer en patrocinio en las causas en justicia, es decir un juris peritus y un juris consultus según la expresión y el concepto romano; es además, un auxiliar de la justicia, un colaborador de la misma y un integrante potencial de sus tribunales en los casos de impedimento, recusación o excusación de sus miembros; y en su consecuencia lógica, las leyes que organizan la justicia -en la Nación y en las provincias- conforme al enunciado del preámbulo y el art. 5º de la Constitución Nacional, pueden exigir a los abogados cierta organización y disciplina dentro del art. 14 de nuestra Ley Fundamental, que garantice el ejercicio responsable y ético de la profesión legal.

15) Que, por último, y como una ratificación de la justicia material de los criterios adoptados en el presente pronunciamiento, es necesario poner de relieve que en casos en los que se hallaba en juego la posibilidad de que profesionales no matriculados ejercieran en las provincias con la oposición de los respectivos colegios, este Tribunal adoptó análogo temperamento, fundado en los argumentos anticipados en el considerando 9º -in fine- de esta sentencia (Fallos: 320:89 y causa E.136.XXIX "Espinosa Buschiazzo, Carlos Alberto c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa" del 18 de febrero de 1997).

Por ello, se hace lugar al recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. Costas por su orden, en atención a lo novedoso de la cuestión planteada. Vuelvan los autos al tribunal de procedencia a los efectos de que, por quien corresponda, se dicte una nueva. Hágase saber y remítase. CARLOS S. FAYT - GUILLERMO A. F. LOPEZ.

ES COPIA

DISI-//-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-DENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ADOLFO ROBERTO VAZ-
QUEZ

Considerando:

1°) Que el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal interpuso recurso extraordinario -que fue concedido a fs. 86- contra la sentencia de la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, que confirmó la de primera instancia que había hecho lugar a la acción meramente declarativa -tendiente a lograr el libre ejercicio profesional en cualquier jurisdicción o distrito del país-, intentada por el Dr. Raúl Alejo Baca Castex.

2°) Que el actor pretendió que por sentencia judicial se declarara:

a) la no subsistencia a su respecto de la obligación de mantener una matriculación en el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal a fin de poder ejercer su profesión ante los tribunales con asiento en la ciudad de Buenos Aires;

b) la inexigibilidad de las respectivas cuotas anuales derivadas de tal matriculación.

Que, a esos fines, invocó lo establecido en el decreto 2293/92 en cuanto determina la posibilidad de ejercer cualquier actividad u oficio en todo el territorio de la República Argentina, con una única inscripción en el registro profesional que corresponda al del domicilio real del interesado (art. 1°). Asimismo, adujo lesión actual por cuanto el colegio público indicado le había aplicado una sanción por falta de pago de la cuota anual y había iniciado actuaciones judiciales de cobro.

3°) Que el juez federal de primera instancia, hizo

lugar a la acción entablada. Señaló que el decreto 2293/92 fue dictado a la luz de lo previsto por el decreto 2284/91; que ambos textos superaban el análisis de validez constitucional en cuanto a su origen; que la autoridad de la Capital Federal admite como válida la matriculación del abogado en colegio provincial; que el decreto 2293/92 otorga una franquicia a los matriculados provinciales (con domicilio en la sede de matriculación), a fin de ejercer su profesión en la Capital Federal; que tal franquicia es de ejercicio opcional por el interesado quien, hasta que formule la misma, y mientras mantenga su matriculación ante el colegio público, se mantiene vinculado al mismo con los deberes y derechos que de ello devienen, estando sometido inclusive a su poder disciplinario (fs. 39/41).

4°) Que esa decisión fue confirmada por la cámara a quo. La alzada admitió, en primer lugar, la viabilidad de la acción intentada por cuanto, a tenor de la matriculación obligatoria establecida por la ley 23.187 (art. 18), se configuraba en el sub lite un estado de incertidumbre sobre los alcances, existencia o modalidad de una situación jurídica, extremo que determinaba la nota distintiva de las acciones meramente declarativas. Estimó, asimismo, que el actor tenía un interés actual y cierto en la dilucidación del caso, pues corría el riesgo concreto de una lesión inminente, y descartó el argumento del demandado concerniente al desistimiento de la demanda (fs. 58, apartado 2.1. y 2.2.). En cuanto al fondo del asunto, la cámara de apelaciones juzgó que el decreto 2293/92 no había excedido el marco legislativo que le había dado antecedente -art. 12 del decreto 2284/91 de desregulación, ratificado por el art. 29 de la ley 24.307- ni había alterado el espíritu de las normas que tendían a la eliminación de las regulaciones que impedirían una fluida circulación de

Corte Suprema de Justicia de la Nación

servicios. Finalmente, el a quo rechazó por conjetural, el agravio relativo a que un profesional inscripto en extraña jurisdicción no podía ser objeto de correcciones disciplinarias en razón de que los colegios sólo podrían actuar respecto de sus matriculados.

5°) Que el recurso extraordinario es formalmente procedente, toda vez que se halla en tela de juicio la inteligencia de normas federales -decretos 2284/91 y 2293/92- y la decisión de la causa ha sido contraria a las pretensiones que el apelante fundó en normas de igual carácter.

6°) Que cabe recordar preliminarmente que en la tarea de establecer la inteligencia de normas federales, este Tribunal no se encuentra limitado por las posiciones de los jueces de la causa o del recurrente, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado, según la interpretación que rectamente le otorga (Fallos: 307:1457; 313:1714; entre otros).

7°) Que, en los albores de nuestro nacimiento como Nación, uno de los inspiradores de la Carta Magna sostenía con vehemencia que "...todo reglamento que so pretexto de organizar la libertad económica en su ejercicio, la restringe y embaraza, comete un doble atentado contra la Constitución y contra la riqueza nacional, que en esa libertad tiene su principio más fecundo..." (conf. Juan Bautista Alberdi, "Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853", pág. 16).

Que, a la luz de ese pensamiento fundamental y de la convicción que el poder político tuvo acerca de sus beneficios prácticos, la república cumplió una primera etapa de su vida en la que, como lo demuestra la historia, el Estado jugó un papel principalmente abstencionista en la regulación de las

libertades económicas de los ciudadanos, en el entendimiento de que esa era la mejor manera de respetar los derechos constitucionales de propiedad y de ejercer toda actividad o industria lícita.

Que durante dicha etapa -que se caracterizó por la continuidad de las instituciones- tuvo lugar un ejercicio claramente restringido del poder de policía estatal. El Estado, en efecto, mantenía su actuación dentro de determinados límites, incidiendo solamente en la regulación de aspectos que consideraba necesarios para el cumplimiento de sus funciones esenciales, pero evitando reglamentar la actividad de los actores económicos, especialmente en cuanto al ejercicio del derecho de ofertar bienes y servicios.

Que esta Corte no fue ajena a tal concepción, y en un precedente del año 1869 estableció el criterio de que el derecho de propiedad y especialmente el derecho de ejercer una profesión o industria, sólo podía ser limitado por el poder de policía estatal por razones de seguridad, salubridad y moralidad (Fallos: 7:150). El mismo criterio fue mantenido en Fallos: 31:273.

8°) Que la irrupción de las ideas políticas del siglo XX contrarias al pensamiento liberal de los constituyentes, condujo a una relativización en la concepción de los derechos de propiedad y libertad económica de los ciudadanos. Se abrió en la república un debate que más que constitucional fue político. Aunque algunos proponían el mantenimiento del statu quo, otros propiciaban el cambio a través de una mayor injerencia del Estado en la estructuración de lo "social", a cuyo fin el ejercicio del poder de policía debía rebasar aquellos límites determinados por la seguridad, la salubridad y la moralidad, para referirse también a la regulación de las libertades de comercio e industria, y aun al derecho de pro-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

piedad mismo.

Que la influencia de esta nueva concepción se hizo sentir paulatinamente en la acción del poder político mediante el dictado de diversas leyes, llegándose al año 1922 en el cual esta Corte convalidó una manifestación de la expansión del poder de policía del Estado referida a derechos de índole económica, lo que marcaría el rumbo de la república de las décadas siguientes.

En efecto, la sentencia registrada en Fallos: 136:161 (caso "Ercolano, Agustín c/ Lanteri Renshaw, Julieta"), al declarar la constitucionalidad de la ley 11.157 de "congelamiento" de alquileres, abrió el camino para que el Estado, invocando el poder de policía, reglamentara no sólo las manifestaciones de los diversos intereses económicos de la comunidad, sino también todo aquello que se considerase de "interés público". El nuevo rumbo adoptado, permisivo de una mayor reglamentación y limitación de los derechos económicos en determinadas situaciones, se vio afianzado y profundizado en otros pronunciamientos posteriores, llegándose al caso registrado en Fallos: 247:121 ("Cine Callao") en el que fue convalidada una reglamentación (ley 14.226), dictada en ejercicio del poder de policía estatal, que obligaba a los particulares a realizar una determinada actividad económica aun contra su voluntad.

9°) Que, como se advierte, a partir de 1922 esta Corte abandonó un criterio restringido de la concepción del poder de policía, para abrazar otro más amplio -constitucionalmente válido, según se entendió- admisible de una mayor injerencia estatal en la reglamentación del ejercicio de los derechos individuales, especialmente de aquéllos de índole económica, y cuya proyección práctica se concibió inclusive de un modo definitivamente difuso bajo el argumento, expuesto en

Fallos: 253:133, de que cuanto más alta sea la jerarquía del interés tutelado, mayor podría ser la medida de la reglamentación.

Que al amparo de tal concepción amplia del poder de policía, la república conoció una profusión de reglamentaciones en distintos ámbitos. Sucesivamente las actividades económicas más diversas fueron reguladas, dando lugar a un Estado intervencionista, que fue el que signó la historia argentina durante más de sesenta años.

10) Que en época reciente el poder político ha decidido dar un "golpe de timón" en el indicado rumbo histórico, y ha iniciado un proceso desregulador de la economía -cuya oportunidad, mérito o conveniencia no incumbe a esta Corte juzgar- pero que sin dudas se muestra, en su faceta más notoria, como una autolimitación del Estado en el ejercicio de su poder de policía, lo cual es interpretado como condición necesaria para el futuro desarrollo de la Nación.

Que, en ese sentido, y como continuación de la política iniciada con las leyes 23.696 y 23.697, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto 2284/91, que el Poder Legislativo ratificó mediante el art. 29 de la ley 24.307.

Que, en los considerandos de dicho decreto se recuerda que la crisis económica de los años 30, dio lugar al establecimiento de un sin número de restricciones al ejercicio de los derechos constitucionales de comerciar, trabajar y ejercer industria lícita; y con base en esa situación de hecho, se afirma en los mismos considerandos que la estabilidad que se hizo más perceptible a partir de la sanción de la ley 23.928, impone la necesidad de eliminar mediante una norma de sanción única y aplicación simultánea, las regulaciones que pierden virtualidad económica e impiden una fluida circulación de bienes y servicios, a fin de que los habitantes recuperen

Corte Suprema de Justicia de la Nación

sin restricciones y limitaciones el ejercicio de sus derechos y garantías constitucionales, restringidos por normas dictadas en atención a situaciones de hecho que ya no existen.

11) Que, en lo que aquí interesa destacar, es evidente que el dictado del decreto 2284/91 significó romper con una tradición jurídica iniciada en los primeros años del siglo pasado y consolidada en los siguientes, para retornar a la filosofía constitucional liberal que dio las bases para la construcción de la Nación.

Que, a partir de ello, el cambio implica entender, en el plano interpretativo, que para la actual conducción política el bienestar general no se logra a partir de la restricción y el dirigismo estatal sino que, por el contrario, se obtiene mediante la libertad de los mercados y la fluidez en el intercambio de bienes y servicios, lo que de suyo supone, entre otras cosas, la ausencia de restricciones al ingreso de nuevos oferentes en el circuito económico.

Buena o mala, tal es la evidente orientación política que ha adoptado la Nación a través de las decisiones de sus representantes, la cual naturalmente no puede ser revisada en su acierto por esta Corte.

12) Que, en el esquema indicado, una de las variables que se ha entendido trascendente para alcanzar los propósitos señalados, tiene su eje en la denominada desregulación del ejercicio de las profesiones liberales.

Sobre el particular, el art. 12 del recordado decreto 2284/91 estableció la derogación en el territorio de la Nación de todas las limitaciones al ejercicio de las profesiones universitarias o no universitarias, incluyendo las limitaciones cuantitativas de cualquier índole, que se manifesten a través de prohibiciones u otras formas de restricciones de la entrada a la actividad de profesionales legal-

mente habilitados para el ejercicio de su profesión.

13) Que tiempo después, con una idéntica orientación, se dictó el decreto 2293/92. En los fundamentos de esta norma, tras recordar lo dispuesto por el art. 12 del decreto 2284/91, el Poder Ejecutivo Nacional sostuvo, entre otras consideraciones, que las inscripciones, matriculaciones, colegiaciones, etc. impuestas por diversas normas tanto nacionales como provinciales, lleva a que aquellos profesionales que desean desarrollar su actividad en más de una jurisdicción, se vean injustamente obligados a someterse al cumplimiento de exigencias administrativas y económicas que constituyen verdaderas aduanas interiores, lo cual importa una verdadera restricción al carácter habilitante y a la validez nacional de los títulos.

Sobre la base de tales argumentos, el art. 1° del decreto 2293/92 reconoció la libertad de todo profesional universitario o no universitario que posea título con validez nacional, para ejercer su actividad u oficio en todo el territorio de la República Argentina con una única inscripción en el colegio, asociación o registro que corresponda al de su domicilio real.

14) Que el recurso extraordinario interpuesto por la parte demandada se endereza a cuestionar la validez del citado decreto 2293/92.

Que, ante todo, cabe señalar que el planteo se lo hace en una forma harto contradictoria pues, por una parte, se reitera lo dicho en las instancias anteriores en cuanto a que el mencionado decreto es inconstitucional (lo cual importa afirmar su vigencia material), pero por la otra, se afirma que ha perdido virtualidad por no existir ya la ley 23.068 que reglamentaba, debiendo inclusive tenérselo por derogado en función del art. 42 de la ley 24.521 que ratificó la com-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

petencia local para fijar las condiciones del ejercicio profesional de los títulos habilitantes (fs. 74/75). Es decir, en el recurso extraordinario tanto se afirma la subsistencia del decreto 2293/92 como integrante del ordenamiento positivo vigente (de ahí el mantenimiento del planteo de inconstitucionalidad), como su derogación o falta de virtualidad, todo lo cual evidencia una incongruencia difícil de entender.

15) Que, ante todo, resulta inadmisibles sostener -como lo hace el apelante- que el decreto 2293/92 reglamenta a la ley 23.068.

Que, en tal sentido, dicha ley estableció provisoriamente el régimen jurídico de las universidades nacionales al poco tiempo de haber asumido las autoridades constitucionales electas en 1983, en tanto que el decreto 2293/92 -dictado más de siete años después de la sanción de aquella norma- reglamenta una materia que -tal como se expuso- no tiene relación con el gobierno y administración de aquellos centros de estudio (arts. 5 a 9 de la ley 23.068).

Además, en el decreto aludido se cita a la ley 23.068 -al igual que al art. 67, inc. 16 de la Constitución Nacional (texto anterior a la reforma de 1994) y al art. 21, incs. 10 y 11 de la Ley de Ministerios- al solo efecto de reafirmar que "es facultad de la Nación dictar los planes de instrucción universitaria, determinar la validez nacional de los estudios y títulos, así como fijar las habilitaciones e incumbencias de los mismos" (conf. primer considerando). Luego, es claro que las disposiciones a las que se hace referencia constituyen el fundamento normativo de la competencia del Estado Nacional, mas no el conjunto de los preceptos a reglamentar por el decreto.

Tal conclusión guarda afinidad, por lo demás, con el sentido que el propio apelante le atribuye a la Ley de

Ministerios citada a los mismos fines que la ley 23.068 en el primer considerando del decreto (ver fs. 74 vta., último párrafo).

16) Que, por otra parte, corresponde observar que la alegación vinculada a la falta de vigencia del decreto 2293/92 no puede ser considerada por esta Corte por dos razones.

En primer lugar, porque el argumento basado en la derogación sufrida por la ley 23.068 no fue sometido a la consideración de las instancias inferiores, apareciendo planteado por primera vez en el remedio federal.

En segundo lugar, porque independientemente de lo anterior, lo cierto es que del art. 42 de la ley 24.521 ninguna derogación puede ser deducida respecto del decreto 2293/92. Ello es así, por varios motivos.

a) Ante todo, porque es principio recibido que las normas generales no derogan específicas anteriores, salvo expresa disposición o manifiesta incompatibilidad (Fallos: 312: 1484; 315:1274; 319:2594), lo que no se ha demostrado en la especie.

b) Asimismo, porque no corresponde suponer una derogación tácita como consecuencia de lo dispuesto en el art. 42 de la ley 24.521, pues tal alcance no podría ser asignado sin desconocimiento de las atribuciones propias del Poder Ejecutivo Nacional ejercidas al dictar el decreto 2293/92 con sustento en el art. 21, incs. 10 y 11 de la Ley de Ministerios, texto ordenado por decreto 438/92 (doctrina de Fallos: 316: 1723, considerando 10).

c) Y, en fin, porque para declarar la falta de vigencia de una norma (en el caso, el decreto 2293/92) como consecuencia de la abrogatio de una ley con la que -se dice- armoniza y se relaciona (la n° 23.068), no basta señalar -como se sugiere en el remedio federal- que se había dictado en ocasión de la vigencia de esta última o con explícita referencia a ella,

Corte Suprema de Justicia de la Nación

sino que es necesario examinar si la norma en cuestión es verdaderamente incompatible con el sistema establecido en la nueva ley (en la ocasión, la n° 24.521), pues sólo en este supuesto la sanción de un nuevo precepto producirá la derogación de las normas que tuvieron su razón de ser en el antiguo (Fallos: 304:1039 y sus citas; 318:567, considerando 13). En este sentido, cabe observar que el recurso extraordinario omite un desarrollo pleno y acabado relativo a una posible incompatibilidad de los textos implicados.

17) Que, a esta altura, y ponderando la amplitud con que esta Corte puede interpretar las normas federales en juego (conf. considerando 6°), conviene discernir si el presidente de la Nación tenía atribuciones constitucionales para reglamentar el decreto 2284/91 antes de que éste fuera ratificado por la ley 24.037.

Para ello, resulta necesario recordar que con anterioridad a la reforma constitucional introducida en 1994 este Tribunal sostuvo in re "Peralta" (Fallos: 313:1513) que mediante los decretos de necesidad y urgencia el Poder Ejecutivo pretende paliar situaciones de emergencia que no pueden ser conjuradas mediante los procedimientos ordinarios que la Constitución prevé; por ello -afirmó- dichas normas son válidas mientras el Congreso no manifieste su rechazo (conf. considerandos 24 y 25); lo que implica que producen efectos jurídicos a partir de su entrada en vigor y que, por ende, pueden ser reglamentadas en las mismas condiciones que pueden serlo las leyes (conf. art. 86, inc. 2, de la Constitución Nacional, actualmente reproducido como art. 99, inc. 2), pues resultaría un verdadero despropósito reconocerle al presidente de la Nación la facultad de dictarlas y, al mismo tiempo, negarle la de reglar los pormenores necesarios para ponerlas en ejecución.

Dado que el decreto 2284/91 pertenece a la categoría de disposiciones comprendidas en la doctrina de aquel precedente, cabe concluir en que el Poder Ejecutivo Nacional tenía atribuciones para reglamentarlo antes de que operase su ratificación legislativa.

18) Que, sentado lo anterior, cabe indagar acerca de si el decreto 2293/92 excede o altera el marco de la norma reglamentada, esto es, si respeta el espíritu del decreto 2284/91 (art. 99, inc. 2, de la Constitución Nacional).

Que el texto del art. 12 del decreto 2284/91 no permite determinar -por lo genérico de su formulación- qué situaciones concretas están sujetas al proceso de desregulación. Tal circunstancia pone de manifiesto por sí misma la necesidad de una reglamentación que torne operativa la norma, por lo que es dable concluir que el Poder Ejecutivo no incurrió en exceso reglamentario al dictar el decreto 2293/92.

Por otro lado, cabe recordar una vez más que el decreto 2284/91 fue dictado no sólo para profundizar la reforma del Estado sino también para afianzar la libertad económica eliminando aquellos factores que repercutieran negativamente en la formación de los precios (conf. considerando primero) y suprimiendo las restricciones económicas al intercambio de bienes y servicios (considerandos quinto, vigésimo segundo y vigésimo tercero, entre otros). En ese contexto, el art. 12 citado no configura una declaración retórica de principio sin relación alguna con los fines enunciados. Por el contrario, debe ser interpretado como la clara decisión del gobierno federal de atenuar el poder de policía de las profesiones en beneficio del logro de aquellos propósitos.

Conclúyese, pues, que el decreto 2293/92 no altera el espíritu de la norma reglamentada al disponer que los profesionales pueden ejercer su actividad "con una única ins-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

cripción en el Colegio, asociación o registro que corresponda al de su domicilio real".

19) Que, en otro orden de ideas, cabe observar que el apelante no aporta argumento alguno que sirva de sustento a su planteo de inconstitucionalidad del decreto 2293/92 por violar las facultades locales atinentes al ejercicio del poder de policía de las profesiones (fs. 75/75 vta).

Por lo pronto, semejante tacha supone un conflicto entre la norma federal impugnada y una disposición de carácter provincial, lo que, por cierto, no se ha verificado en esta causa.

En tal sentido, es preciso poner de resalto que la ley 23.187 sobre la que el apelante ha fundado su derecho no fue dictada por un gobierno de provincia con apoyo en los poderes que nuestra Ley Fundamental le confiere a esos estados (arts. 121 y sgtes. -antes arts. 104 y sgtes.-; Fallos: 286:187; 300:310; 301:1053) sino que fue sancionada por el Congreso de la Nación para regular, nada más y nada menos, que el ejercicio profesional de los abogados ante los tribunales con asiento en la capital de la república, incluyendo los federales (art. 1° cit., ley cit.; acordadas 54/85 y 37/87, Fallos: 307:62 y 310:1660, respectivamente).

El interés del gobierno federal en regir esa materia es evidente a poco que se advierta que "el abogado no es simplemente un profesional habilitado por su diploma universitario para exponer el derecho, enseñarlo y hacerlo valer en patrocinio de las causas en justicia..., es, además, un auxiliar de la justicia, un colaborador de la misma y un integrante potencial de sus tribunales en los casos de impedimento, recusación o excusación de sus miembros" (Fallos: 203:100, considerando 5° del voto de los jueces Sagarna y Casares;

Fallos: 308:987, considerando 6° del voto del juez Belluscio).

Por ende, así como les incumbe a las autoridades de la Nación dictar las leyes y reglamentos relativos a la organización de la justicia federal (arts. 75, incs. 20 y 32, y 108 de la Constitución Nacional) también a ellas les compete legislar y reglamentar lo atinente al ejercicio de la abogacía en dicho ámbito fijando pautas de organización y disciplina para el desempeño de esa profesión (conf. art. 14 de la Constitución Nacional). En este sentido, cabe advertir que la ley 23.187 no sólo regula esa materia dentro de los límites que fija su art. 1° (como lo reconoce la propia recurrente a fs. 70/70 vta., punto "c"), sino que, además, contiene otras disposiciones que también exceden la competencia que el art. 75, inc. 30, de la Constitución le confiere al Congreso para actuar como legislatura local. Así, por ejemplo, cabe destacar que faculta al Colegio Público a evacuar las consultas que le sean requeridas en cuanto a la designación de magistrados (arts. 1, y 20, inc. f); o la que le impone a todos los jueces con asiento en la capital de la república -incluidos los federales- la verificación del pago del "derecho fijo" establecido en la ley (art. 51, inc. d); o bien, la que exime a la entidad demandada del pago de "todo impuesto, tasa o contribución nacional o municipal" (art. 64), lo que importa que quede exceptuada de satisfacer el depósito establecido por el art. 286 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación para recurrir ante esta Corte (Fallos: 321:426, voto del juez Vázquez; etcétera).

No debe omitirse en este orden de consideraciones, que la ley 23.187 (art. 65) derogó a la ley 22.192 en lo referente al ejercicio de la abogacía ante los tribunales nacionales ordinarios y federales de la Capital Federal, lo que importó quitarle a esta Corte el gobierno de la matrícula de

Corte Suprema de Justicia de la Nación

los letrados que actuaran ante esos fueros y, asimismo, las atribuciones que tenía para designar a los miembros del tribunal de ética forense y establecer la reglamentación de éste (arts. 1, 3, 9, 10, 23, 24, 39 y 40). Ello desvirtúa aún más el pretendido carácter local de la primera de las leyes mencionadas, pues es evidente que las disposiciones derogadas comprometían el ejercicio de las funciones del Supremo Tribunal de la Nación (art. 116 de la Constitución Nacional y Fallos: 305:38), por lo que -en este aspecto- eran de indudable naturaleza federal (Fallos: 310:2214, voto del juez Petracchi, considerando 5°, concorde con la doctrina de Fallos: 306:282); en consecuencia, sólo podían ser dejadas sin efecto por normas que participaran de la misma naturaleza, lo que conduce a descartar que el Congreso de la Nación haya podido actuar como mera legislatura local al abrogarlas (art. 65 de la ley 23.187).

Por cierto, aunque se admitiera el carácter ambivalente del régimen legal aludido (Fallos: 304:568), ello no alcanzaría para tener por configurado el conflicto que plantea la recurrente (fs. 75, punto c, y fs. 75 vta), porque en el caso, el propio órgano legisferante que sancionó la ley 23.187 integra el gobierno federal (arts. 44 y sgtes. de la Constitución Nacional), al igual que la autoridad de la que emanó la norma reglamentaria impugnada (arts. 87 y sgtes. de la Constitución).

En última instancia, corresponde advertir que tampoco mejora la postura de la recurrente la alegada naturaleza local de la ley 23.187 que se pretende fundar en lo previsto por la cláusula transitoria décimo octava del estatuto organizativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ello es así, porque si bien la policía de las profesiones es propia de los poderes locales, tal circunstancia no obsta al ejercicio de

facultades de esa índole por el gobierno federal, cuando deba "proveer lo conducente a la prosperidad del país, el adelanto y bienestar de todas las provincias" (art. 75, inc. 18, de la Constitución Nacional), de suerte que las normas dictadas por él deben prevalecer sobre cualquier disposición local que, so color de reglamentación, pueda desvirtuarla (Fallos: 305:1094 y 307:2116).

20) Que, a todo evento, debe ser ponderado que ninguna incompatibilidad existe entre el decreto 2293/92 y el art. 42 de la ley 24.521 en cuanto ratifica la competencia local para fijar las condiciones del ejercicio profesional de los títulos habilitantes. Es decir, el decreto citado respeta el ejercicio del poder de policía local.

Que, en tal sentido, se lee en sus fundamentos que no hay "...limitación al Poder de Policía de las Provincias que mantienen intacta su facultad de vigilar el correcto ejercicio de las profesiones dentro de sus jurisdicciones..." (la referencia a las "provincias" equivale a autoridades locales, por lo que vale también para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Por su parte, el art. 2° claramente establece que "...todos los profesionales estarán sujetos al cumplimiento de las normas que reglamentan el ejercicio de la profesión en las diferentes jurisdicciones donde actuaren, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 1°...".

Que, como puede verse, lo único que el decreto lleva a eliminar en las jurisdicciones locales es el recaudo de la denominada "habilitación formal" (inscripción, matriculación o registración), en el entendimiento de que la misma no es necesaria para que igualmente aquéllas puedan ejercer una plena vigilancia sobre el correcto ejercicio de las llamadas profesiones liberales.

21) Que, por otra parte, no es exacta la afirmación

Corte Suprema de Justicia de la Nación

del recurso extraordinario en cuanto a que las normas federales cuestionadas conducen a crear una categoría de abogados con posibilidad de actuar en la jurisdicción local que quedarían exentos de los poderes disciplinarios del Colegio Público demandado.

Que el art. 2 del decreto 2293/92 expresamente respeta esa potestad disciplinaria al establecer que "...En caso de ser sancionados en una jurisdicción diferente de aquélla donde se hallaren inscriptos o matriculados, la sanción deberá ser comunicada a la autoridad que corresponda a su jurisdicción de origen...".

Como se aprecia, el precepto no excluye el ejercicio del poder disciplinario del colegio demandado -o de cualquier institución análoga en el ámbito provincial- en el caso de profesionales inscriptos en otra matrícula, sino que por el contrario lo admite al punto de señalar que las sanciones que se apliquen serán comunicadas al colegio de inscripción.

22) Que, ciertamente, pueden ser vertidos distintos juicios sobre si la referida modalidad de ejercicio del poder disciplinario es la más apta o no. Pero lo concreto, es que no incumbe a esta Corte ni a ningún otro órgano judicial ofrecer una respuesta axiológica sobre el particular.

En este sentido, reiteradamente ha resuelto este Tribunal que la misión de los jueces es dar pleno efecto a las normas vigentes sin sustituir al legislador ni juzgar sobre el mérito, acierto o conveniencia de disposiciones adoptadas por aquél en el ejercicio de sus propias facultades (Fallos: 302:973; 304:1007, 1733; 305:538; 308:1745; 318: 1012; entre muchísimos otros). Y es que, como lo destacó el juez Tomás D. Casares hace ya más de cincuenta años, los jueces no deben juzgar "de" las leyes, sino "según" las leyes (Fallos: 201:249).

Por tanto, señalar que el régimen instrumentado por el decreto 2293/92 impide un serio control disciplinario o ético, importa emitir un juicio de valor en asunto en el que esta Corte no debe inmiscuirse.

23) Que, en relación a lo anterior, no es ocioso tener presente que la atribución disciplinaria de que se trata no pertenece al colegio profesional demandado, sino que a él le incumbe sólo su ejercicio.

En este sentido, dicha atribución disciplinaria no es sino una variante segmentada del ejercicio del poder de policía que pertenece al Estado y que éste confía, sólo en su aplicación, por razones de política jurídica a órganos distintos. Constituye un capítulo de la potestad correctiva externa que se reconoce a aquél, fundada en el carácter eminentemente público de las funciones del abogado y el ministerio que ejercita, que el Estado tiene el deber de tutelar en salvaguarda del interés público comprometido (confr. A. M. Morello y R.O. Berizonce, "Abogacía y colegiación", pág. 61, Bs. As. 1981).

Que, al ser ello así, no es dudoso que es el propio Estado el que define cómo y de qué manera se ejerce la atribución disciplinaria confiada al colegio profesional demandado, pudiendo aumentarla, restringirla, conservarla o modificarla en sus modalidades según sean las exigencias del momento. Por su parte, el colegio no puede dejar de brindar leal acatamiento a lo que las autoridades dispongan sobre el particular, pues no reside en él ningún poder de policía (el que pertenece al Estado), sino que lo único que posee es una imputación de funciones esencialmente alterables en su estructura y alcances por quien le ha confiado dicha atribución de competencia.

24) Que en este punto también corresponde advertir

Corte Suprema de Justicia de la Nación

que no existe, ni podría ser postulado válidamente que exista, una única modalidad o manifestación posible del poder de policía de las profesiones liberales. Dicho poder de policía puede adoptar un modo más o menos intenso, más o menos extenso o rígido, más o menos reglamentarista, según sean las necesidades de la Nación en un momento histórico determinado. No hay versiones unívocas e inmodificables que con el correr de los años no admitan variación. Lo que ayer se tuvo por un régimen conveniente y apetecible, puede hoy ser considerado de otra manera en atención a las necesidades que experimente el país.

Que, en ese orden de ideas, el dictado de los decretos 2284/91 (art. 12) y 2293/92 (el primero ratificado por la ley 24.307), muestra una clara voluntad del gobierno federal de alterar el modo de ejercicio del poder de policía profesional tal como se lo conoce hasta ahora.

Por cierto, tal voluntad del gobierno federal armoniza con la creciente liberalización de la prestación de los servicios en el espacio integrado por los países signatarios de los acuerdos del Mercosur, a los que, por lo demás, alude la norma reglamentaria impugnada (considerando vigésimo primero); ello implica, necesariamente, la atenuación progresiva -y en algunos casos, la eliminación lisa y llana- de las restricciones administrativas y económicas que, en cada país adherente, afectan el ejercicio de las profesiones liberales. La tendencia apuntada se manifiesta, entre otros aspectos, en la iniciativa de fijar pautas para el reconocimiento y la reválida de títulos profesionales sobre la base de un tratamiento igualitario -tal el caso del protocolo de integración educativa para la prosecución de estudios de postgrado en las universidades del Mercosur y el que se refiere a la reválida de diplomas, certificados, títulos y reconocimiento de estu-

dios de nivel medio técnico-.

Tanto las medidas propiciadas en los documentos referidos como la eliminación de las restricciones dispuesta por el decreto 2284/91 evidencian que el poder de policía del Estado -cualquiera que fuere su manifestación- no puede ser concebido en términos rígidos e invariables, de modo tal, que resulte inconciliable con las necesidades cambiantes de los pueblos.

25) Que no escapa a la consideración del Tribunal que por imperio de la norma cuestionada, quienes se encuentran inscriptos en una jurisdicción pueden ejercer su actividad en cualquier otra sin tener que pagar suma alguna en concepto de matriculación o de aporte periódico, lo que se traduce en la merma en la recaudación de las cuotas que por estos conceptos perciben -según los casos- las entidades provinciales o nacionales que tienen a su cargo el control del ejercicio profesional. Sin embargo, esa circunstancia tampoco importa menoscabo irrazonable para la autoridad que representan las entidades mencionadas.

Ante todo, es preciso destacar que dichas cuotas no constituyen prestaciones dinerarias que los profesionales están obligados a satisfacer a ultranza para sostener económicamente una asociación a la que no desean pertenecer (dictamen del Procurador General en Fallos: 199:483). Por el contrario, ellas son recursos económicos autorizados por la ley de los que se vale la institución para ejercer el poder que el Estado le delegó; es decir, que guardan una relación de medio a fin con la modalidad elegida por el legislador para llevar a cabo el control superior del ejercicio de la profesión de que se trate (Fallos: 203:100, voto cit., considerando 7°). Desde esa perspectiva, es evidente que tales obligaciones están sujetas a los mismos límites que el poder de policía que ellas

Corte Suprema de Justicia de la Nación

instrumentan; por ende, el gobierno federal puede restringir su exigibilidad a un determinado conjunto de personas -como lo ha hecho mediante el decreto 2293/92- cuando ello sea conducente para la prosperidad del país o al adelanto de todas las provincias (Fallos: 305:1094 y 307:2116).

Con particular referencia al Colegio Público de Abogados, no se advierte que la falta de pago de las cuotas previstas en el art. 51, inc. a, de la ley 23.187 por parte de los profesionales que -como el demandante- se encuentren matriculados en una jurisdicción distinta de la Capital Federal, implique un trastorno que pueda comprometer el cumplimiento de los fines de la institución, máxime, cuando ella cuenta con una significativa cantidad de profesionales inscriptos que contribuyen económicamente a su mantenimiento.

26) Que los planteos efectuados en la causa difieren de los que tuvo que resolver el Tribunal en los casos "Cadopi" (Fallos: 320:89) y "Antonini Modet" (Fallos: 320: 2964).

En efecto, en el primero de los precedentes referidos el actor modificó su posición inicial al relacionar la aplicación del decreto 2293/92 en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires con la vigencia, en el orden nacional y provincial, del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento (confr. hechos nuevos denunciados a fs. 45/46 y 58 de aquel expediente, y resultando II del fallo); en segundo lugar, la demandada no cuestionó -a diferencia de lo ocurrido en el sub lite- la constitucionalidad del decreto citado, sino que adujo que su aplicación dentro del territorio provincial estaba condicionada a la ratificación del órgano legisferante local, lo que concordaba con el argumento central del citado como tercero (ver resultandos III y IV). En el contexto indicado, la cuestión relativa a si la matriculación local importaba una restricción o limitación en los términos del

decreto 2284/91 era ajena al thema decidendum.

En lo que respecta al caso "Antonini Modet", cabe señalar que, además de ser análogo al anterior (ver considerando 3 del fallo), el demandante se había sometido voluntariamente a las disposiciones a las que pretendía sustraerse mediante la promoción del juicio, lo que, sumado a los fundamentos dados por el Tribunal en "Cadopi", determinaba el rechazo de la demanda (considerando 4° de aquel pronunciamiento).

En el sub lite, frente a la impugnación de inconstitucionalidad deducida, el Tribunal ha decidido sentar la doctrina relativa al punto en disputa con un alcance que trasciende las particularidades de la causa. Ello, en beneficio de la seguridad jurídica y del cumplimiento de la ley (Fallos: 311:1946), para evitar situaciones potencialmente frustratorias de derechos constitucionales (Fallos: 318:1959), y siguiendo una interpretación legal, administrativa y jurisprudencial congruente, que, por lo demás, se encuentra igualmente presente en los fallos dictados en el sub lite en las dos instancias anteriores, a lo cual se puede abundar, entre otros, el voto del juez Vázquez en la acordada 20 del 12 de mayo de 1998 (Fallos: 321:30) por la cual se decidió posibilitar que todos los abogados del país puedan ejercer su derecho a elegir sus representantes ante el Consejo de la Magistratura; lo cual se condice con la plena vigencia del principio representativo de gobierno y con el hecho incontrovertible de que, cumpliendo con los recaudos profesionales, todos se encuentran en condiciones de ser jueces de la Nación; y que a través de la Federación Argentina de Colegios de Abogados se abarcan por igual a todos los letrados de la república y no sólo a aquellos que ejerzan en la ciudad de Buenos Aires, aventándose así toda práctica inconstitucional que pudiera afectar el derecho de ejercer libremente la pro-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

fesión, sin discriminación entre iguales de distinta colegiación.

27) Que, en fin, el dictado del decreto 240/99 por parte del Poder Ejecutivo Nacional no hace variar la solución adoptada en el sub lite, pues el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento -a cuya aprobación legislativa subordina aquella norma la aplicación del decreto 2293/92- fue ratificado por el Poder Ejecutivo Nacional mediante el decreto 14/94 en virtud de la autorización conferida por el Congreso de la Nación (art. 33 de la ley 24.307) y, asimismo, por el gobernador de la Provincia de Buenos Aires sobre la base de lo establecido en la ley 11.463 de dicha provincia.

En tales circunstancias, no existe impedimento para que el actor se encuentre amparado por el régimen jurídico que invoca.

Esta interpretación, por lo demás, adquiere singular valor si se atiende a que el dictado del aludido decreto 240/99 -en cuanto aquí interesa-, encontró expresa motivación en el sentido que el Poder Ejecutivo atribuyó a la decisión adoptada por el Tribunal en la causa "Cadopi" (confr. entre los considerandos que precedieron a aquél, el décimo), pronunciamiento cuyo verdadero alcance ha sido precisado con anterioridad.

Por ello, se declara formalmente procedente el recurso extraordinario y se confirma el fallo apelado. Costas por su orden en atención a las dificultades de la materia debatida y su carácter novedoso (art. 68, segundo párrafo, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y devuélvase. ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

ES COPIA