

Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

-I-

A fs. 2215/2229 la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (Sala V), por mayoría, confirmó en lo principal la sentencia de la instancia anterior, que hizo lugar a la acción declarativa y por cobro de pesos promovida por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos Aires (CPCEBA en adelante) contra el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CPCECABA en adelante), a fin de obtener que se declare que las intervenciones exigidas en materia de legalizaciones y certificaciones de actos profesionales y los demás actos de control profesional efectuados en relación con comitentes, empresas, personas o clientes domiciliados legalmente en la Provincia de Buenos Aires deben pasar, única y exclusivamente, a tales efectos por ante el CPCEBA. Por otra parte, modificó la sentencia en cuanto al plazo de prescripción que había fijado y determinó que debe aplicarse la tasa de interés activa al monto de la condena.

Para decidir de este modo, el tribunal efectuó en primer lugar una reseña de la normativa -tanto nacional como local- en materia de legalizaciones y certificaciones de actos profesionales por parte de los consejos en litigio con relación a personas domiciliadas en la Provincia de Buenos Aires. Con respecto a la desregulación que prevén las normas de emergencia dictadas en el marco de la ley 23.696 de Reforma del Estado (decretos 2284/91, 2293/92 y 240/99), señaló que no se hallan vigentes en la Provincia de Buenos Aires, toda vez que, si bien

la legislatura provincial aprobó el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento mediante la ley local 11.463, no se ha cumplido el segundo requisito, cual es la adecuación al decreto 2293/92 del ordenamiento provincial correspondiente mediante la derogación expresa de las normas locales que obstruyen su aplicación (ley provincial 10.620) al exigir la matriculación de los profesionales para ejercer su actividad en el ámbito provincial.

Por otra parte, sostuvo que los profesionales de las ciencias económicas sólo pueden desarrollar su tarea en el ámbito territorial en el que se encuentran matriculados, pues el lugar del ejercicio profesional está en directa relación con el domicilio de los solicitantes de los servicios profesionales, al encontrarse los libros de comercio y demás documentación de esa naturaleza en la sede social de comerciante, sin que sea exigible el traslado a otra jurisdicción (art. 60 del Código de Comercio entonces vigente, actualmente art. 325, último párrafo, del Código Civil y Comercial).

Concluyó que la demandada no tenía competencia para intervenir en la legalización o certificación de los actos realizados por profesionales relativos a entes domiciliados en la Provincia de Buenos Aires, pues quienes desarrollan su actividad en esa provincia deben solicitar los servicios de profesionales de las Ciencias Económicas matriculados en dicha jurisdicción territorial (art. 19 de la ley 10.620).

Ante la falta de competencia territorial para los actos realizados, la demandada no podía percibir legítimamente los derechos que le fueron abonados, por ello entendió la cámara que se verifica en autos un supuesto de pago sin causa fuente y

Procuración General de la Nación

que las sumas percibidas deben ser restituidas al consejo profesional de la provincia, que se vio impedido de ejercer su competencia y de percibir los derechos o aranceles correspondientes.

En cuanto a la defensa de prescripción planteada, sostuvo que es aplicable el plazo quinquenal para exigir el reintegro de los derechos ilegítimamente percibidos por la demandada, en atención a la naturaleza parafiscal que cabe asignar a los aranceles que abonan los profesionales matriculados en el colegio pertinente, según doctrina de la Corte Suprema de Justicia que remite a las disposiciones de la ley 11.683.

-II-

Disconforme con este pronunciamiento, la demandada interpuso el recurso extraordinario de fs. 2231/2251, que fue concedido por la cuestión federal planteada y denegado en cuanto a la gravedad institucional y la arbitrariedad alegadas, lo que motivó la presentación de la queja que tramita en expediente CAF 27040/2004/1/RH.

En lo sustancial, aduce que es inadmisibile la pretensión del CPCEBA de impedir que una empresa o un particular con domicilio en la Provincia de Buenos Aires contrate los servicios de un profesional de las Ciencias Económicas domiciliado en la Ciudad de Buenos Aires, pues ello atenta contra elementales principios del federalismo proyectados por el constituyente originario al sentar las bases de la República Argentina.

Expresa que la sentencia apelada efectúa una aplicación errónea de la doctrina establecida por el Alto Tribunal en los casos "Cadopi" y "Baca Castex" referidos a los alcances de los decretos 2284/91 y 2293/92 y a las facultades de las provincias para reglamentar la práctica de las profesiones liberales dentro de los límites de su jurisdicción y el control de la matrícula. Añade que las consideraciones formuladas en aquellos precedentes deben ser razonablemente entendidas y compatibles con las particularidades propias del ejercicio de cada una de las profesiones de que se trata, además de conjugar con la libertad de contratación de los respectivos clientes.

Pone de resalto que surge claramente del art. 1° de la ley 20.488 que para el ejercicio de las profesiones de licenciado en economía, contador público, licenciado en administración, actuario y sus equivalentes, es obligatoria la inscripción en las respectivas matrículas de los consejos profesionales del país conforme a la jurisdicción en que se desarrolle su ejercicio, lugar donde se otorgan los actos profesionales y no el domicilio legal del ente. Al respecto, sostiene que su función consiste en certificar y legalizar, a solicitud de los interesados, las firmas de los profesionales matriculados que suscriban dictámenes, informes y trabajos profesionales en general, sin importar el domicilio del cliente.

Por otra parte, señala que el fallo apelado desconoce, sin justificación alguna, los alcances del precedente "Molina" resuelto por la Corte con relación a la inteligencia del art. 7° de la Constitución Nacional y a la validez de una ley de la Provincia de Buenos Aires que exigía la intervención de los escribanos de esa jurisdicción local para la gestión de

Procuración General de la Nación

los certificados, inscripción en los registros e incorporación a los protocolos de los documentos notariales referidos a bienes situados en dicha provincia. Entiende que, según los fundamentos vertidos en dicho precedente, una legislación que implique una reválida del instrumento de extraña jurisdicción es inconstitucional al desconocer la plena fe que cabe atribuir al documento en función de lo preceptuado por el art. 7° de la Constitución Nacional. Concluye que, así como un escribano no puede otorgar un acto en una jurisdicción distinta de la que se encuentra matriculado, un contador no puede certificar un balance o legalizar su firma fuera de la jurisdicción en la que se matriculó.

Sostiene que la sentencia viola el principio de buena fe al desechar la aplicación de la doctrina de los actos propios pese a que se acreditó fehacientemente en autos que el CPCEBA actuó en flagrante contradicción con la conducta que intenta cercenar, pues ha legalizado una enorme cantidad de actos profesionales emitidos respecto de entes con domicilio legal en la Ciudad de Buenos Aires.

Alega que el pronunciamiento incurre en arbitrariedad al examinar la naturaleza jurídica de los derechos que percibe lícitamente al certificar las firmas y legalizar los dictámenes expedidos por los profesionales matriculados. Añade que no puede predicarse que se está frente a un tributo porque no existe una ley emanada del Congreso Nacional que delimite los elementos de la obligación tributaria y que el dinero que cada matriculado abona por la certificación de su firma constituye un "aporte" destinado a un ente público que organiza el ejercicio de una profesión. Entiende que la acción promovida persigue la concreta

indemnización de un perjuicio sobre la base de una hipotética actividad ilícita y, al encontrarse fuera de la órbita contractual, se torna aplicable el plazo de prescripción de dos años previsto por el art. 4037 del Código Civil, que comienza a transcurrir desde la fecha de interposición de la demanda.

Finalmente, se agravia porque la sentencia fijó la tasa activa cuando debió haber establecido la tasa pasiva que publica el Banco Central de la República Argentina.

-III-

A mi modo de ver, el recurso extraordinario interpuesto es formalmente admisible, toda vez que se halla en juego la aplicación e interpretación de normas de carácter federal y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa ha sido contraria a las pretensiones que el apelante funda en ellas (art. 14, inc. 3°, de la ley 48). Asimismo, los agravios relativos a la gravedad institucional y a la arbitrariedad de la decisión apelada (v. queja que tramita en expediente CAF 27040/2004/1/RH) serán tratados en forma conjunta por hallarse inescindiblemente vinculados a la cuestión federal planteada.

-IV-

En cuanto al fondo del asunto, cabe recordar que V.E. tiene dicho que, si bien es facultad del Gobierno Nacional determinar los requisitos con sujeción a los cuales han de expedirse títulos habilitantes para la práctica de las profesiones liberales por parte de sus universidades cuyos planes de estudio puede dictar el Congreso Nacional, es

Procuración General de la Nación

atribución de las provincias reglamentarla en tanto y en cuanto la reglamentación no enerve el valor del título respectivo. 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, la 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 (Fallos: 320:89; 323:1374).

En lo que aquí interesa, mediante la ley 20.488 se reguló el ejercicio de las profesiones relacionadas con las ciencias económicas -licenciado en economía, contador público, licenciado en administración, actuario y sus equivalentes- y se estableció la obligatoriedad de la inscripción en las respectivas matrículas de los Consejos Profesionales del país, conforme a la jurisdicción en que se desarrolle su ejercicio (art. 1°). También se dispuso que tales entes funcionaran en la Capital Federal y en cada una de las provincias que así lo dispongan (art. 19), quedando autorizados para percibir derechos de inscripción en la matrícula, de ejercicio profesional anual, de certificación de firmas y de legalización de dictámenes (art. 24).

En la Provincia de Buenos Aires rige la ley 10.620 - con las modificaciones introducidas por las leyes 11.785, 12.008 y 13.750- cuyo art. 19 determina que los graduados en ciencias

económicas que deseen ejercer la profesión en jurisdicción de la citada provincia deben inscribirse obligatoriamente en los correspondientes registros de las matrículas llevados por el Consejo Directivo, órgano del Consejo Profesional de Ciencias Económicas. Se establece que este último es una entidad de derecho público no estatal, con independencia funcional de los poderes del Estado, que tiene jurisdicción sobre todo el territorio de la Provincia de Buenos Aires (art. 38). Entre sus funciones se prevé la autenticación de las firmas de los profesionales que suscriban certificaciones, informes y dictámenes, a fin de otorgarles validez, para lo cual el Consejo Directivo tiene a su cargo la determinación de las formalidades técnicas que deben cumplir los matriculados (arts. 163, 164 y 166).

Por su parte, en la Ciudad de Buenos Aires se exigía la matriculación en el Consejo Profesional de Ciencias Económicas creado por la ley 20.476, que fue reemplazada por la ley local 466. Este último ordenamiento define al consejo como una entidad de derecho público no estatal, con independencia funcional de los poderes del Estado y que tiene jurisdicción en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 1°). Asimismo, establece que, para ejercer la profesión, los titulares de diplomas correspondientes a los títulos en Ciencias Económicas reglamentados por la ley nacional 20.488 deben matricularse en el consejo (art. 63), entidad a la que le corresponde certificar y legalizar, a solicitud de los interesados, las firmas de los profesionales matriculados que suscriban dictámenes, informes y trabajos profesionales en general, entre otras funciones (v. art. 2°).

Procuración General de la Nación

Sentado lo anterior, cabe recordar que la cámara fundó su postura en que los preceptos que desregularon la economía y, en particular, los que dejaron sin efecto las limitaciones al ejercicio de las profesiones universitarias o no universitarias (decretos 2284/91, 2293/02 y 240/99) no resultan aplicables en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, en razón de que dicho estado local no ha dictado las pertinentes normas de adecuación a aquel régimen, con sustento en la doctrina sentada por el Alto Tribunal en los casos "Cadopi", "Baca Castex" y "Facio".

En tal sentido, recordó que el decreto 240/99 sujeta la aplicación del decreto 2293/92 a un doble orden de condiciones: la aprobación del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento por las legislaturas locales -lo que ocurrió mediante la sanción de la ley provincial 11.463- y la derogación expresa de las disposiciones que exigen la inscripción en la matrícula profesional para poder ejercer en el ámbito provincial (Fallos: 323:1374, considerando 9º; 325:1663).

Sin embargo, a diferencia de lo que acontecía en aquellos precedentes -en los cuales se había puesto en tela de juicio el derecho de los profesionales a ejercer en todo el país con una única matriculación en el colegio o registro que correspondiera a su domicilio real-, en el sub lite se trata de determinar si el CPCECABA se encuentra habilitado para intervenir en la legalización y certificación de firmas y dictámenes de profesionales matriculados en la Ciudad de Buenos Aires con respecto a personas o entes domiciliados en la Provincia de Buenos Aires, en atención a las normas desregulatorias dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional.

Al respecto, el art. 3° del decreto 2293/92 dispone que todo acto emanado de un profesional matriculado en los términos de su art. 1° "tendrá validez y eficacia en todo el territorio de la República con la sola intervención, como fuera legalmente exigida, del colegio o asociación al que pertenece, aun cuando involucre a personas o cosas de otra jurisdicción ... Lo establecido en el presente artículo será de aplicación inclusive, respecto de los actos que emanen de contadores, escribanos, ingenieros, arquitectos, agrimensores y la que resulta de todo otro que hasta el momento hubiese tenido algún tipo de limitación en cuanto a su validez".

Si bien la aplicación de esta norma, a tenor del criterio adoptado por la jurisprudencia antes citada, requeriría una adecuación por parte de la legislatura local para tener vigencia en la Provincia de Buenos Aires, lo cierto es que de los ordenamientos locales aludidos -leyes 10.620 y 466- surge claramente la obligación de los graduados en ciencias económicas de matricularse en el consejo respectivo a los efectos de poder ejercer la profesión, mas no se halla previsto ni expresa ni implícitamente que aquellos profesionales estén limitados a vincularse a clientes -personas humanas o jurídicas- domiciliados en la misma jurisdicción, lo que conduce a sostener que carece de virtualidad cualquier exigencia de adecuación legislativa, contrariamente a lo afirmado por la cámara.

Ello es así, toda vez que la relación jurídica que existe entre el profesional y su cliente -quienes pueden contratar libremente en el marco de las normas aplicables- resulta ajena al poder de policía que ejercen los respectivos consejos profesionales sobre los matriculados en la jurisdicción

Procuración General de la Nación

que les corresponde por ser el lugar donde desarrollan sus actividades. En atención a lo expuesto, no puede sostenerse, en mi parecer, que al CPCECABA le esté vedado certificar o legalizar los actos realizados por graduados en ciencias económicas matriculados en la Ciudad de Buenos Aires cuando sus servicios sean requeridos por clientes domiciliados en la Provincia de Buenos Aires, pues una limitación en tal sentido no se encuentra prevista por los preceptos que regulan el ejercicio de la profesión.

En el mismo sentido, cabe señalar que el Alto Tribunal ya ha invalidado diversas modalidades intentadas por la Provincia de Buenos Aires para implementar barreras jurisdiccionales a los actos públicos otorgados fuera de su territorio. En la sentencia del 9 de diciembre de 2015, *in re* CSJ 37/2012 (48-C)/CS1, "Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires c/ Buenos Aires, Provincia de s/ ordinario", V.E. recordó los casos en los cuales declaró la invalidez de normas provinciales que exigían la intervención de profesionales locales para llevar a cabo determinados trámites vinculados a bienes inmuebles y obligaciones fiscales, en apartamiento de lo dispuesto por el art. 7° de la Constitución Nacional y las normas dictadas en su consecuencia (v. Fallos: 189:392; 191:373 y 375; 194:144; 308:2588; 311:2593; 313:1054; 314:147 y 1186). Asimismo, añadió que aquella cláusula constitucional respondió al inequívoco propósito de los constituyentes de generar, entre los estados provinciales que mediante la Constitución se congregaban, los fuertes lazos de unidad que eran necesarios para otorgarles una misma identidad. También ha declarado, en numerosas oportunidades, que la norma aludida no se refiere solo

a las formas intrínsecas de los actos, sino que el respeto debido a estas prescripciones de la Constitución exige que se les dé también los mismos efectos que hubieren de producir en la provincia de donde emanasen, toda vez que el territorio de la República debe considerarse sujeto a una soberanía única (v. considerando 12°).

De acuerdo con la solución que se propugna, resulta innecesario el tratamiento de los agravios relativos a la prescripción de las sumas percibidas por la demandada en concepto de aranceles y a la tasa de interés que se aplicó en la sentencia impugnada.

-V-

Por todo lo expuesto, opino que corresponde declarar la procedencia del recurso extraordinario interpuesto y revocar la sentencia apelada.

Buenos Aires, 21 de junio de 2017.

ES COPIA

LAURA M. MONTI


ADRIANA N. MARCHISIO
Subsecretaria Administrativa
Procuración General de la Nación