

COMISIÓN DERECHO CONSTITUCIONAL

DICTAMEN sobre Proyecto de ley 1667-D-2025

Dra. ELIADES ANALIA GRACIELA

Presidenta

Dra. VAZQUEZ JOSEFINA

Vicepresidenta

Dra. GARCIA GIESER PALOMA

Secretaria

De nuestra mayor consideración:

Por su intermedio, viene a esta Comisión requerimiento de la Mesa Directiva del CALP mediante el cual se solicita dictamen técnico sobre el *proyecto de ley No. 1667-D-2025 (Dip. Marcela Pagano) - Desregulación Profesionales Universitarias / No Universitarias*, de público conocimiento y cuyo texto fuera remitido.

En atención a las incumbencias de esta Comisión de Derecho Constitucional se eleva a vuestra consideración el presente dictamen técnico:

I. Aclaración Preliminar:

Corresponde previamente aclarar que, ante una lectura integral del mismo, tanto en su articulado como en sus pretensos fundamentos, son tantas las deficiencias, vicios, incongruencias y dislates jurídicos que concurren en el proyecto en cuestión, que por sí mismos dificultan un abordaje con rigor metodológico, pues el objeto de análisis es en sí mismo *absurdo*.

Con el calificativo de “absurdo” al contenido del proyecto se sigue, *mutatis mutandi*, la doctrina que aborda tal temática. Se destacan las contribuciones jurisprudenciales de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires y en la doctrina corresponde tener en cuenta aportes como las investigaciones del Dr. Leandro Giannini¹ (2016: 467), en las que

¹ Giannini, Leandro J. “La doctrina del absurdo en la experiencia de la Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires”, Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. UNLP. Año 13 / N° 46 - 2016. ISSN 0075-7411. Pág. 467.

analiza sus variantes, con una fórmula condensada que permite sostener que la configuración del absurdo requiere la acreditación de un error grave, grosero y fundamental [caracteres], plasmado en una conclusión incoherente y contradictoria en el orden lógico formal [absurdo formal], o, como en este caso, incompatible con el marco constitucional, convencional y la realidad jurídica objetiva de la matriculación colegial de las profesiones en el país [absurdo material].

II. Inconstitucionalidad y anticonvencionalidad de la norma propiciada

II.1. Análisis constitucional

Se advierte que el presente se trata de un proyecto de evidente inconstitucionalidad, ya que sus pretensiones representan una clara intromisión sobre las competencias reservadas por las provincias, es decir, repugna el sistema federal establecido en el artículo 1° de la Constitución Nacional y sus normas complementarias (Preámbulo, arts. 5°, 121, 122 y cc.). El Artículo 121 de la Constitución Nacional establece que las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal, incluyendo la facultad de reglar el ejercicio de las profesiones, tanto universitarias como no universitarias. Este principio fundamental, pilar del sistema federal argentino, ha sido consistentemente ratificado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en una extensa e inveterada jurisprudencia.

Por su parte, el artículo 125 (incorporado con la reforma constitucional de 1994), en su segundo párrafo, contiene una expresa reserva y conservación de facultades de las provincias sobre la creación de organismos de seguridad social para los profesionales. Veinte años antes de la reforma constitucional e incorporación del art. 125 al texto de nuestra Carta Magna, el tema de constitucionalidad de las cajas de profesionales locales ya había sido abordado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "Sánchez Marcelino y otro c/ Caja Forense de la Provincia del Chaco" (Fallos 286:187, sentencia de 21-08-1973), poniendo el foco de su fundamento en el ejercicio de los poderes no delegados por las provincias a la Nación. Así, la Corte Suprema interpretó, con absoluta contundencia a la legislación local en materia de previsión y seguridad social para profesionales, como el ejercicio de facultades reservadas, no delegadas a la nación. La interrelación existente entre la matriculación profesional y el sistema previsional propio conforman un binomio trascendental para el ejercicio de las profesiones. La defensa de las incumbencias y honorarios profesionales de la

abogacía que realizan los Colegios, redunda asimismo en una defensa de nuestros aportes previsionales.

En este sentido, la delegación en organismos profesionales del control del ejercicio regular de sus labores y un régimen adecuado de disciplina y su plena constitucionalidad ha sido reconocida por la CSJN en numerosos fallos. Así, en Fallos 237:397 (sentencia de 8 de abril de 1957) ha señalado nuestro máximo tribunal constitucional que, para el desempeño de la función de policía de las profesiones se ha preferido, con acierto, atribuir el gobierno de las mismas “a sus miembros y no crear nuevos y numerosos organismos administrativos. Son aquéllos quienes están en mejores condiciones para ejercer la vigilancia permanente e inmediata, 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 la misma”.

En consonancia con ello, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires establece en su artículo 41 que “la Provincia reconoce a las entidades intermedias expresivas de las actividades culturales, gremiales, sociales y económicas, y garantiza el derecho a la constitución y desenvolvimiento de colegios o consejos profesionales”.

Es de tal magnitud y trascendencia este mandato constitucional bonaerense contenido en el artículo 41 que incluso, en la misma Constitución encontramos otras normas con especial referencia al gobierno de la matrícula profesional provincial, con asignación de tareas de encumbrado valor institucional. Así, en el artículo 175, en cuanto hace referencia a la composición del Consejo de la Magistratura alude a la integración con representantes “de la institución que regula la matrícula de los abogados en la Provincia”.

Otra norma fundamental en los contenidos de la Constitución bonaerense es el artículo 182 que alude al funcionamiento del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires, y que prevé en su integración la designación de cinco abogados inscriptos en la matrícula que reúnan las condiciones para ser miembro de dicho Tribunal.

En cumplimiento de los mandatos constitucionales bonaerenses, las funciones que la ley 5177 pone en cabeza de los Colegios de la Abogacía son numerosas, extensas, fundamentales y de profundo compromiso con la calidad y el fortalecimiento de la democracia, que al mismo tiempo nos compelen, con solidaridad y asistencia mutua al fortalecimiento de nuestras incumbencias profesionales, a la correcta administración de justicia, y a la defensa de las instituciones republicanas.

II.2. Análisis convencional

Teniendo presente la jerarquía constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos conforme el artículo 75 inc. 22 de la CN, entre los que se incluye la Convención Americana de Derechos Humanos se destaca en este breve apartado la plena convencionalidad del funcionamiento de los colegios profesionales. Son fundamentales las tareas de los profesionales de la abogacía a la luz del artículo 8° de la Convención.

Los Colegios de la Abogacía cumplen un rol esencial en múltiples aspectos que hacen al ejercicio de derechos básicos de la ciudadanía toda, tales como los patrocinios jurídicos gratuitos para garantizar el acceso a la justicia a los más vulnerables y realizar el derecho a la tutela judicial continua y efectiva (de conformidad al artículo 15 de la Constitución bonaerense), como formadores y capacitadores permanentes a través de las áreas académicas, sin olvidar las funciones éticas y disciplinarias en la profesión y velar por el correcto desempeño de quienes administran justicia.

Tanto la Comisión como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han destacado que la colegiación obligatoria de profesionales de la abogacía es una institución de larga trayectoria en casi todos los países del mundo occidental y han sido coincidentes en darle al Artículo 16 de la Convención, en relación con la colegiación obligatoria de profesionales, un alcance compatible con las exigencias del bien común en una sociedad democrática².

III. Objeto. Contradicción e incoherencia que presenta

Según el proyecto el objeto de la ley tiene como objetivo *“desregular la actividad de los profesionales universitarios y no universitarios, eliminando la obligación del pago de tasas regulatorias, cuotas colegiales o cualquier otro tipo de contribución obligatoria que restrinja o condicione el ejercicio*

² <https://www.cidh.oas.org/annualrep/87.88sp/Argentina9777b.htm> INFORME ANUAL DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS 1987-1988. Petición del señor Alberto R. Albarracín y otros.

profesional, garantizando la igualdad de oportunidades para todos los profesionales, promoviendo el ejercicio libre de la profesión en diferentes jurisdicciones”.

Además de ser claramente inconstitucional por violentar las bases del federalismo argentino y transgredir facultades de las provincias no delegadas a la Nación, este artículo en sí mismo resulta contradictorio, incoherente, reduccionista y carece de toda lógica. Lejos de la mentada “desregulación” que enuncia, tiende a la re-regulación, de manera inconstitucional poniendo la tarea en responsabilidad y bajo la órbita de un Ministerio del Poder Ejecutivo Nacional.

En efecto, según el Diccionario de la Real Academia Española, “desregular” significa: “eliminar total o parcialmente las reglas o normas a las que debe ajustarse algo especialmente una actividad económica”. Ante ello, se concluye que, por el contenido del proyecto se pretende eliminar lisa y llanamente a la colegiación como tal, volviendo a una re-regulación por parte del Estado, ignorando funciones básicas y esenciales tales como velar por la disciplina de las profesiones, las incumbencias, la defensa de honorarios y aportes, las tareas fundamentales y las exigencias que las profesiones con título habilitante y colegiación obligatoria poseen para el bien común en una sociedad democrática, tal como lo sostiene el sistema interamericano de derechos humanos.

De prosperar este proyecto de ley la seguridad jurídica, la protección de los derechos individuales y colectivos, el interés público y hasta la convivencia social democrática estarían en gravísimo riesgo. Se ignora lo que implica la colegiación profesional y se la desconoce en grado tal que la reduce al mero pago de una matrícula. No advierte que el intrusismo, la mala praxis, el ejercicio ilegal de una profesión, la impericia, la negligencia o la falta de diligencia profesional podría dejarnos a la sociedad en su conjunto en total desprotección frente a prácticas o acciones deficientes o fraudulentas.

La inconstitucionalidad manifiesta, el absurdo en el que incurre, la desprotección que implicaría para las profesiones y para la comunidad en su conjunto, la inseguridad e imprevisibilidad jurídica que ocasionaría más los daños irreparables que este insólito proyecto presenta conducen a solicitar un contundente y enérgico rechazo.

Con una visión reduccionista en los pretendidos fundamentos de este proyecto se habla de los costos de las profesiones y las matrículas. Advertimos que en tal sentido hay una visión totalmente errada de la realidad. Lo que realmente dificulta las tareas propias del ejercicio de la abogacía y de otras profesiones colegiadas es la situación económica, las políticas existentes, la falta de trabajo, la pobreza, la vulnerabilidad social.

Nos permitimos cerrar el presente dictamen citando parte del discurso que el Dr. Eduardo De Lázzari pronunciara en este Colegio de Abogados de La Plata en el acto de apertura del XIX Conferencia Nacional de la Abogacía (24-04-2019): “El derecho debe ser petitionado, articulado y concedido en función de los que no pueden anticiparse a los peligros, de los que se hallan imposibilitados de hacer frente a determinados riesgos, de los que quedan indefensos ante fenómenos económicos y sociales que no los tienen como autores y sí como perjudicados, de los que no pueden comprender ciertos hechos ni superar las consecuencias dañosas que traen. El derecho debe suplir la ignorancia, la incomprensión, la confusión, el desamparo, la injusticia social”.

Comisión de Derecho Constitucional CALP

Dra. Analía Eliades

Abog. Paloma García Gieser

Abog. Josefina Vázquez