

## OBSERVATORIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO DICTAMEN sobre Proyecto de ley 1667-D-2025

Dr. PALACIOS VALLEJOS RAMIRO CESAR  
Director

Dr. FLORES ALVARO BAUTISTA  
Subdirector

Dr. AZCUNE JUAN  
Subdirector

Dr. BORDAGORRY VALDEMAR  
Secretario

### **Dictamen N° 01/2025.-**

La Plata, Bs. As., 16 de mayo de 2025.-

**Referencia:** Proyecto de Ley n° 1667-D-2025 de la Cámara de Diputados de la Nación. -

SEÑORA PRESIDENTA DEL COLEGIO DE LA ABOGACÍA DE LA PLATA. DRA. MARINA MONGIARDINO  
S/D:

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en mi carácter de Director del Observatorio de Derecho Administrativo del Colegio de la Abogacía de La Plata, en respuesta a la nota enviada vía e-mail con fecha 13 de mayo del corriente desde la Gerencia General de Asuntos Institucionales, por orden de la Mesa Directiva del CALP, por la que se solicita dictamen a este Órgano sobre el Proyecto de Ley n° 1667-D- 2025 de la Dip. Marcela Pagano sobre desregulación de profesiones universitarias y no universitarias.

### *I.- Relación de hechos y antecedentes*

La Dip. Pagano presentó un proyecto de ley en la Cámara de Diputados de la Nación bajo el n° 1667-D-2025 que tiene por objeto desregular la actividad de los profesionales universitarios y no universitarios, eliminando toda obligación de pago de tasas regulatorias, cuotas colegiales o contribuciones obligatorias para ejercer una profesión.

El art. 1 del Proyecto establece que la presente 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 profesional, garantizando la igualdad de oportunidades para todos los profesionales, promoviendo el ejercicio libre de la profesión en diferentes jurisdicciones.

Por el art. 2 se sustituye el art. 1° del Decreto 2293/92, creando el Registro Nacional de profesionales universitarios y no universitarios en el ámbito del MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO DE LA NACIÓN, en el que deberán inscribirse gratuitamente todos aquellos profesionales universitarios y no universitarios con título de validez nacional, para ejercer su profesión en todo el territorio de la República. Dicho Registro, reemplazará la matrícula obligatoria en los respectivos Colegios, Consejos, Asociaciones de profesionales y organismos análogos que regulen el ejercicio de la profesión.

Asimismo, establece la obligación de los Colegios, Consejos, Asociaciones de Profesionales y organismos que actualmente realicen la inscripción de matrículas profesionales, de suministrar la información actualizada al Registro Nacional de Profesionales Universitarios y No Universitarios, creado por el proyecto de ley. Asimismo, el mismo establece que dichos organismos podrán, mediante convenio con el MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO DE LA NACIÓN, como autoridad de aplicación de la presente ley, ser designados como sedes de matriculación, a fin de facilitar la inscripción de los profesionales en el registro nacional. También establecerá las condiciones de funcionamiento, y las responsabilidades de los organismos en cuanto a la correcta actualización y resguardo de los datos, asegurando la transparencia y la integridad del proceso.

En otro orden, el Proyecto de ley establece un plazo de 120 días, a partir de la sanción de la ley, para que los sujetos obligados cumplan con las disposiciones previstas por el mismo y establece que el incumplimiento será pasible de sanciones que determine la autoridad de aplicación en la reglamentación. Asimismo, prohíbe el cobro de tasas, cuotas colegiales o contribuciones obligatorias. Señala que los Colegios, Consejos, Asociaciones de Profesionales y organismos nacionales no podrán imponer, bajo ninguna circunstancia, tasas regulatorias, cuotas colegiales o cualquier otro tipo de contribución obligatoria que restrinja o condicione el ejercicio profesional y que cualquier tipo de aporte o contribución de carácter económico será voluntario.

Por último, invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a dictar disposiciones análogas a la presente ley, para garantizar que no existan impedimentos por parte de Colegios, Consejos, Asociaciones de Profesionales y organismos, para el libre ejercicio de la profesión y se excluye de la tasa regulatoria del art. 26 de la Ley 24.804 al personal de salud, tanto técnico como médico, que se desempeñe en instituciones sanitarias, ya sean públicas o privadas.

En los fundamentos del proyecto de ley en análisis se expresa, en cuanto aquí interesa, que la matrícula obligatoria es un requisito que, en la mayoría de los casos, impone cargas económicas considerables a los profesionales para poder ejercer su actividad y se otorga como ejemplo, en el ámbito de la abogacía, que la matrícula en la Ciudad de Buenos Aires, para el ejercicio de la profesión, tiene un costo de 2,6 UMA (que en enero de 2025 se estipuló en \$67.632), lo que equivale a \$175.800.- Y que dicha matrícula, está prevista en la Ley 27.423 - Ley de Honorarios Profesionales de Abogados, Procuradores y Auxiliares de la Justicia Nacional y Federal - y representa, según los fundamentos del proyecto, una barrera económica para muchos profesionales.

Por último, considera, que, además del pago obligatorio a los colegios profesionales, existen tasas regulatorias adicionales, que dificultan aún más el ejercicio de profesiones en áreas especializadas. El proyecto de ley en estudio pretende modificar varias normas de relevancia, entre ellas, sustituye el art. 1° del Decreto N° 2293/92; modifica el art. 26 de la Ley N° 24.804 (de la actividad nuclear).

## *II.- Normativa aplicable y análisis del caso*

Observamos, que el proyecto en análisis, podría colisionar con las siguientes normativas que regulan la profesión de los abogados, por ejemplo, la Ley N° 5.177 que regula el ejercicio de la profesión de la abogacía en la Provincia de Bs. As.; la Ley N° 23.187 que regula el ejercicio de la profesión de abogado en CABA; la Ley N° 27.423 (Ley nacional de honorarios); la Constitución Nacional y las Constituciones provinciales y leyes locales y las leyes específicas para cada profesión (matrícula obligatoria).

Asimismo, consideramos que la normativa señalada, de ser aprobada, podría afectar gravemente los valores de la colegiación, entre ellos, el control ético y disciplinario y la protección del interés público; la representación institucional, capacitación continua, la habilitación judicial en el caso de la abogacía, que en algunas provincias tiene rango constitucional.

Sin embargo y conforme lo establece el art. 6 del proyecto de ley, no tendría efecto directo en provincias y CABA, salvo adhesión expresa, pues podría colisionar con los arts. 121 y 125 de la CN sobre autonomía provincial y el art. 14 CN sobre ejercicio del trabajo conforme a la ley.

Asimismo, obran diversos fallos de la CSJN que avalan la colegiación obligatoria

En Argentina, la colegiación obligatoria de los profesionales ha sido objeto de análisis por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en varias oportunidades. La Corte ha respaldado en forma reiterada la constitucionalidad de la colegiación obligatoria, considerando que esta no viola la libertad de asociación ni el derecho al trabajo, en tanto cumple con fines de interés público, control ético y resguardo del ejercicio profesional.

Podemos mencionar los Principales fallos de la CSJN que avalan la colegiación obligatoria: 1. “Ferrari, Alejandro Melitón c/ Gobierno Nacional s/ amparo” (Fallos 26 de junio de 1986). El actor en su demanda sostuvo la inconstitucionalidad de la obligación de matricularse en el Registro del Colegio mencionado porque ello implicaría, el ingreso compulsivo a una asociación, con menoscabo de las garantías de la Constitución (arts 14 y 14 bis) y existiría un exceso en la facultad de reglamentación de la profesión e implicaría el establecimiento de una corporación profesional, lo que no se compeadece con el sistema vigente en el país, donde los títulos que otorgan las universidades nacionales tienen el carácter de habilitantes y no de meramente académicos. La Corte Suprema rechazó la pretensión de inconstitucionalidad, señalando que: “...a) es doctrina de esta Corte, ha tiempo sentada y mantenida a través de diversas composiciones del tribunal, la que reconoce que la facultad de reglamentar el ejercicio de las profesiones liberales, no es contraria a los derechos constitucionales. Tanto es así, que la cuestión es de aquellas que pueden considerarse insustanciales pese a su carácter federal, y buena parte de los precedentes que se encuentran en esta transitada vía jurisprudencial se ocupan con más detalle de afirmar la

existencia de tal facultad, que de precisar su extensión y límites... ” b) Se ha admitido la delegación en organismos profesionales del control del ejercicio regular de sus labores y un régimen adecuado de disciplina y se ha señalado que al margen del juicio que merezca el sistema adoptado por el legislador, su razonabilidad está avalada por el directo interés de sus miembros en mantener el prestigio de su profesión, así como que cabe reconocerles autoridad para vigilar la conducta ética en el ejercicio de aquélla (Fallos 237: 397). Esta delegación ha alcanzado a muy diversos aspectos del ejercicio de la profesión, tales como la determinación de la remuneración (Fallos 214:17) y la percepción de aportes de honorarios recibidos (Fallos, 286:187) con finalidades previsionales. c) En lo referente a los títulos profesionales: “la facultad atribuida al Congreso Nacional para dictar normas generales relativas a las profesiones cuyo ejercicio es consecuencia de los títulos habilitantes, otorgados por las universidades nacionales .....no es exclusiva ni excluyente de las potestades de reglamentación y policía locales, en tanto no enerven el valor del título; extremo que no se da en el caso. (Fallos 97: 37; 117: 342, 156: 290, 237: 397)” ;d) Asimismo, entiende la Corte que “el Colegio es una entidad de derecho público con fines tales como: gobierno de la matrícula; control del ejercicio profesional; dictado de normas de ética; resguardo del ejercicio profesional; promoción de la asistencia y defensa de personas que carezcan de recursos; facultades consultivas; elaboración de legislación en general; cooperación en el estudio del derecho; defensa de sus miembros, entre sus principales”.

e) “El Colegio no es una asociación (art. 14 Const. Nacional), que se integra con la adhesión libre y espontánea de cada componente, sino una entidad destinada a cumplir fines públicos que originariamente pertenecen al Estado, y que éste por delegación, circunstanciada normativamente, transfiere a la institución que crea para el gobierno de la matrícula y el régimen disciplinario de todos los abogados de la Capital Federal, como auxiliares de la administración de justicia “ f) “La colaboración en el mejoramiento de la administración de justicia y los estudios del derecho, en el nombramiento de magistrados y en elaboración de la legislación en general, comportan objetivos característicos de los denominados entes de consulta como forma de participación de los grupos sociales... Se busca así el perfeccionamiento de la democracia representativa, mediante la creación de instituciones que se adecúan a la creciente complejidad de la estructura social que caracteriza a nuestra época, y que, en modo alguno, contradicen la forma de gobierno republicana y representativa consagrada por el art. 1 ° de la Constitución Nacional”; g) “La matriculación obligatoria..., sólo comporta la imposición de las razonables cargas públicas y servicios personales que cabe imponer con fundamento en la Constitución, arts. 16 y 17. Esta conclusión está avalada por una larga línea jurisprudencial... ”.

Por su parte los ministros Petracchi y Belluscio adhieren según fundamentos de sus respectivos votos. Para Petracchi “la posición del matriculado frente al Colegio es la de sujeción ope legis a la autoridad pública que éste ejerce, y a las obligaciones que directamente la ley impone a aquél, sin relación a vínculo societario alguno” y, asimismo, “debe advertirse que este tribunal ha reconocido a los estados provinciales la potestad de reglar y limitar, razonablemente, el ejercicio de las ceros (Fallos 258: 315) y de sus propias profesiones, por causa de utilidad general, lo cual legitima la obligación de los letrados de matricularse -como requisito para su actuación- y de someterse a los tribunales creados para vigilar la ética de ese ejercicio”.

Con fecha 5 de noviembre de 1985 la Corte Suprema tiene oportunidad de pronunciarse en autos

"Consejo Profesional de Ciencias Económicas c/ Henry Martin y Cia." En su fallo la Corte Suprema y respecto del fondo del asunto dice que "si bien la política de las profesiones liberales es propia de los poderes locales, ello no obsta al ejercicio de facultades de esa índole por el gobierno federal" (Fallos T 305: 1094 y citas). Y que asiste razón al recurrente cuando afirma que la inscripción que le fue otorgada durante la vigencia de los decretos mencionados tenía validez en todo el territorio de la República según sus arts. 1° y 7° "sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos formales exigibles en cada jurisdicción para hacer efectiva tal inscripción". Y finalmente, que no se advierte que el Consejo Profesional de la Provincia de Buenos Aires tuviera facultades para adicionar otros requisitos además de los previstos en la norma nacional, la que debe prevalecer en la materia sobre cualquier disposición local que, so color, de reglamentación pueda desvirtuarla (art. 31 C. N. Fallos T. 305: 1094 y sus citas).

El 18 de febrero de 1997 la Corte tuvo oportunidad de pronunciarse en los autos "Cadopi, Carlos Humberto c/ Buenos Aires, Provincia s/acción declarativa". La Corte Suprema señala los siguientes fundamentos: 1) El Alto Tribunal ha decidido en forma constante que las provincias pueden dictar leyes y estatutos que juzguen conducentes a su bienestar y prosperidad (Fallos 7: 373; 174: 105; 289: 238), leyes de política interior, de orden administrativo, de estímulo económico, en la que pueden encontrar traducción la variedad de sus intereses y condiciones locales, y también leyes adjetivas que instrumenten las fundamentales dictadas por la Nación, manteniéndose siempre en el límite de los poderes no delegados (arts. 121, 122 y 125 de la Constitución Nacional). 2) El título habilita para ejercer la profesión y puede concebirse que las autoridades facultadas para reglamentar dicho ejercicio determinen, del mismo modo las circunstancias y establezcan requisitos complementarios destinados a asegurar la rectitud y responsabilidad con que la profesión ha de ser ejercida (Fallos 207:159 y antecedentes allí citados"); 3) Al gobierno de la Nación le está vedado "impedir o estorbar a las provincias en el ejercicio de aquellos poderes de gobierno que no han delegado o reservado porque por esa vía podría llegar a anularlos por completo (Fallos: 147: 239; 239: 343).

Cabe tener presente la doctrina citada por la sentencia de fecha 10 de marzo de 2015 en "Colegio de Profesionales de la Agronomía de Entre Ríos c/ Consejo Profesional de Ingeniería Agronómica s/ amparo" (Fallos 338:155), en la que el Alto Tribunal se refiere a "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 arto 67, inc. 16 (actual 75, inc, 18) de la Constitución Nacional"; facultad que - advierte- "no es exclusiva ni excluyente de las potestades de reglamentación y locales, en tanto no enerven el valor del título (Fallos: 308:987; 320:89). Se trata en definitiva, del reconocimiento de la atribución provincial de reglamentar la práctica de las profesiones liberales en sus respectivas jurisdicciones, siempre que con dicha reglamentación no se alteren sustancialmente los requisitos exigidos en la norma nacional (conf. Fallos: 320:86 y 2964; 323:1374), pues ésta es suprema respecto de la provincial como lo dispone la Constitución en su art. 31, en función de cuyos fines y del interés general en juego debe ser establecida la preeminencia (conf. Fallos: 315:1013; 323:1374).

En el fallo "Antonini Modet, Martiniano E. c/ Buenos Aires, Provincia de (Dirección Provincial del Registro de la Propiedad, Ministerio de Economía de la Provincia) s/ acción declarativa" (Fallos 320:2964) de fecha 23/12/97, la CSJN señaló que "entre las facultades y poderes no delegados de las provincias se encuentra la de reglamentar el ejercicio de las actividades profesionales dentro de

sus jurisdicciones, en la medida en que con dicha reglamentación no se alteren sustancialmente los requisitos que al efecto exige la norma nacional, pues ésta es suprema respecto a la norma que dictase la provincia, conforme a lo que dispone la Constitución en su art. 31.

La Corte reafirmó la validez de la colegiación obligatoria y señaló que se trata de una función pública delegada por el Estado a una entidad colegiada y como fundamento expresó que la colegiación no supone una restricción indebida al derecho de ejercer una profesión y el control del ejercicio profesional puede delegarse a los colegios con base legal. Podemos mencionar que los fundamentos comunes en estos fallos son los siguientes: La colegiación obligatoria tiene naturaleza pública, no gremial; está destinada a resguardar el interés público mediante el control ético y técnico del ejercicio profesional, No viola la libertad de asociación, ya que no implica adhesión ideológica o gremial y es válida siempre que esté establecida por ley y sujeta a control judicial.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación en un fallo que se registra en el t. 3, pág. 468 y que lleva las firmas de los ministros Dres. Francisco de las Carreras, Salvador María del Carril, Francisco Delgado, José Barros Pazos y José Benjamín Gorostiaga, algunos de los cuales fueron miembros de la Convención Constituyente de 1853, ha declarado que si bien la Constitución establece el principio de la libertad de toda industria lícita, esto no importa la inhibición de reglamentar su ejercicio y aun limitarlo por causas de interés general, pues no siendo la Constitución otra cosa que el código fundamental que declara los derechos y obligaciones políticas, tiene que ser completada por leyes y disposiciones orgánicas que reglamenten y aseguren esos mismos derechos y obligaciones. Las leyes que reglamentan el ejercicio de la profesión de abogado son las que la Provincia como entidad autónoma puede dictar con arreglo a lo dispuesto en los arts. 5, 105 y 106 de la Const. Nacional, pues no están comprendidas estas facultades dentro de los poderes delegados a la Nación.

Precisamente la Ley 5177 de la Provincia de Buenos Aires, promulgada en 1947, regula el ejercicio de las profesiones de abogado y procurador en la Provincia de Buenos Aires. Se enfoca en la colegiación obligatoria, la organización de los Colegios de Abogados, la defensa de los pobres y la gestión de honorarios. Además, establece normas sobre la caja de previsión social, pensiones y jubilaciones de los profesionales, con los altos fines de conveniencia general, emergente del deber impuesto al organismo de velar por el decoro del foro y propender a la mayor ilustración e independencia de los abogados.

Cabe preguntarnos ahora, si la obligación de matricularse en el Colegio de Abogados como requisito previo al ejercicio de la profesión, puede considerarse una restricción de naturaleza tan grave que impida el derecho de trabajar y que el valor de la matrícula sea un impedimento para ejercer la profesión como pretende sostener el Proyecto de ley en análisis. El art. 28 de la Const. Nacional, establece que los principios, garantías y derechos reconocidos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio. ¿Pero es que, por el solo hecho de imponer la inscripción en el Colegio de Abogados, la Ley Orgánica ha impedido el ejercicio del derecho de trabajar que la Constitución consagra? La Corte Suprema de la Nación en el fallo que se registra en el T. 117, pág. 432, ha dicho que no puede considerarse alterado un derecho por la reglamentación de su ejercicio cuando sólo se le ha impuesto condiciones razonables, o sea de características tales, que no lleguen a desnaturalizarlo. Este mismo fallo, invocando la doctrina y jurisprudencia americana, manifiesta que la razonabilidad de las condiciones se define generalmente examinando en cada caso si ella se ha llevado al extremo de constituir o no una prohibición, destrucción o confiscación.

Aplicando esta regla somos de opinión que la legislación actual provincial no es prohibitiva del ejercicio de la profesión, pues se limita a fijar una condición razonable de contralor tendiente a dignificar y enaltecer las funciones atinentes a tan delicado ministerio.

La creación del Colegio de Abogados, no viola el derecho de asociación desde que con ello no se ha puesto trabas a la libertad de asociarse que se mantiene sin ser afectada ni prohibida, siempre naturalmente, que no se practique en forma contraria a la ley y a los derechos de terceros. Al crearse esta institución, la Legislatura provincial ha obrado dentro de las facultades que emergen de los arts.

40 y 41 de la CPBA, entre ellos se establece que la Provincia reconoce la existencia de cajas y sistemas de seguridad social para los profesionales y garantiza el derecho a la constitución de colegios o consejos profesionales.

La trayectoria seguida por la ley 5177 se halla signada por diversas alternativas que ahora, miradas a la distancia, contribuyen a su afianzamiento como idea motora y reflejo de una creación con sentido de futuro. Baste señalar que ya antes de su nacimiento experimentó avatares que, luego de sancionada, volverían a producirse en distintas oportunidades. Debe recordarse, como señala el COLPROBA, que el primer intento -un proyecto presentado el 26/8/42 por el diputado provincial Dr. César A. Bustos-, no alcanzó su consagración legislativa por el golpe de estado del 4 de junio de 1943, y que el decreto número 543, que oficializó los colegios de abogados, tuvo una corta duración, dado que un fallo de la Suprema Corte de Justicia bonaerense, el 9 de octubre de 1945, declaró la invalidez de aquel acto, por provenir de una intervención federal.

Los impulsores de la idea no cesaron en su empeño, hasta que el fruto del trabajo de la comisión que integraron los doctores César A. Bustos -verdadero numen rector de nuestro sistema-, Pedro Sáenz y Juan D. Ramírez Gronda, de La Plata; Félix A. Collado, de Mercedes, y Juan Luciano, de San Nicolás, se tradujo en la sanción de la ley 5177, el 28 de octubre de 1947, promulgada el 6 de noviembre de dicho año. Así se inició el periplo que ahora alcanza sus setenta años. Existían entonces en el territorio bonaerense seis departamentos judiciales:

Capital (ahora La Plata), Centro (Mercedes), Sud (Dolores), Costa Sud (Bahía Blanca), Sud Oeste (Azul) y Norte (San Nicolás). A cada uno de ellos correspondió, conforme al artículo 15 de la ley, un Colegio de Abogados, aunque en realidad se trataba de entidades que venían funcionando en los respectivos foros, y bregando incansablemente, además, por la oficialización a la postre lograda, como lo demuestran las propias fechas de origen de los mismos: 18/3/1908, el de Bahía Blanca; 24/6/1916, el de Mercedes; 4/6/1918, el de Dolores; 25/9/1920, el de La Plata; 10/7/1926, el de San Nicolás; y 12/4/1929, el de Azul. Cabe señalar, dentro del marco normativo inicial, que el 29 de marzo de 1949 se dictó el decreto 5410, reglamentario de la ley 5177, y que el 3 de agosto del mismo año, mediante ley 5445, se confirió autarquía a la Caja de Previsión Social.

Empero, señala el COLPROBA, el comienzo tan promisorio estuvo a punto de verse truncado siete años después, con la sanción de las leyes 5757 y 5758, que conculcaron todos los bienes tanto del Colegio como de la Caja de Previsión Social para Abogados, aunque posteriormente, el decreto número 40, del 30 de setiembre de 1955, derogó las normas mencionadas y restituyó el gobierno de la matrícula a los Colegios Departamentales.

Normalizado el funcionamiento del sistema, sobrevino un período de afianzamiento y consolidación institucional. El 18/5/56 nació el Colegio de Abogados de Mar del Plata, y el 16/11/59 fue creado el Colegio de Abogados de Junín. Poco a poco, la evolución del sistema mostró la influencia de las transformaciones que comenzó a experimentar el mapa judicial bonaerense, en particular en la zona del conurbano, lo que con el tiempo trajo aparejado que La Plata fuera perdiendo su antes indiscutida hegemonía, fundada en la preeminencia y jerarquía de sus valores intelectuales y científicos. Prueba de ello resultó la creación del Departamento Judicial de San Isidro, cuyo respectivo Colegio de Abogados comenzó su actividad el 8 de octubre de 1965.

Posteriormente, se asistió a la creación de los Colegios de Abogados de Trenque Lauquen, el 21 de mayo de 1971; de Morón, el 2 de diciembre de 1971; de San Martín, el 9 de diciembre de 1971, y posteriormente, el de Lomas de Zamora, el 23 de febrero de 1973. En el transcurso de 1975 fue sancionada la ley 8480, de ayuda a los Colegios de Abogados, significando un desahogo para las casi exhaustas arcas de las instituciones. Dos años después, el 14 de octubre de 1977, vio la luz la ley 8904, sobre honorarios profesionales, luego de los estudios realizados en el seno del Consejo Superior.

La amenaza de un nuevo avasallamiento, generada por la derogación de leyes arancelarias en algunas provincias, llevó a una convocatoria de todas las entidades de profesionales universitarios de la República Argentina, y correspondió al Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires organizar la Primera Convención Nacional, cumplida con gran éxito en la Capital Federal, al extremo de poder afirmarse que la magnitud del acontecimiento hizo variar notoriamente el panorama.

Al sobrevenir otra reestructuración del mapa judicial, con la implementación de nuevos departamentos, se incorporaron los Colegios de Abogados de Pergamino, el 21 de diciembre de 1987; de Zárate-Campana, el 30 de mayo de 1988; Necochea, el 27 de octubre de 1989; Quilmes, el 1º de diciembre de este último año, el 24 de mayo de 1996, fue creado el Colegio Departamental de La Matanza. Más recientemente se implementaron dos nuevos Departamentos judiciales, creándose los colegios de Moreno General Rodríguez, el 24 de mayo de 2011 y Avellaneda Lanús, el 8 de mayo de 2014.

Como antecedente podemos mencionar que los Colegios con anterioridad, debieron soportar embates similares al Proyecto de ley en análisis, a raíz de la política de “desregulación” que se fomentó desde el Ministerio de Economía de la Nación en la década del 90. Ello dio lugar, primero, a que se convocase a una Segunda Convención Nacional de Entidades Profesionales Universitarias de la República Argentina, llevada a cabo en la Capital Federal el 19 de junio de 1991, con asistencia de 1.351 profesionales de las distintas especialidades, en representación de 524 instituciones, y provenientes de los más diversos puntos del país. Luego, más cerca en el tiempo, la prudente y sabia conducción que supo imprimir el ex-presidente del Consejo Superior, doctor Mario F. Monacelli Erquiaga, permitió capear los escollos sin sufrir detrimento. En ocasión de las reformas constitucionales de 1994, la colegiación obtuvo consagración expresa a través de diversas normativas contenidas en los instrumentos aprobados por las convenciones nacional y provincial, en lo que puede calificarse de reconocimiento a la trascendencia de nuestras instituciones puestas al servicio del bien común, como vehículos idóneos para la paz social, entre ellos el nacimiento del Consejo de la Magistratura cuyo objeto primordial era erigirse como elemento corrector del desvío en el funcionamiento de la Justicia.



Señala el COLPROBA que la institución realizó un esfuerzo sostenido para la puesta en marcha de varios institutos: Uno de los mayores estuvo radicado en lograr que se implementara el fuero Contencioso Administrativo en cumplimiento al mandato constitucional de 1994, también la suscripción de un convenio para dotar de asistencia a la víctima y a la víctima de violencia de género, además de la conformación de la figura del abogado del niño, con el fin de proveer la asistencia letrada especializada necesaria, para garantizar el acceso a la justicia. Asimismo, la puesta en marcha del régimen de Mediación como método alternativo de solución de conflictos en nuestra provincia y la participación activa en la implementación del sistema de presentaciones y notificaciones electrónicas, en camino a la digitalización de los expedientes judiciales, abarcando en el presente los certificados digitales a casi la totalidad de abogados litigantes. Todos ellos temas fundamentales, donde el colegio con su actividad contribuye a la paz social en la vida de los bonaerenses.

Los Colegios de abogados departamentales y el COLPROBA no han dejado de trabajar incansablemente en defensa del abogado, tanto resistiendo los embistes del Estado, como solicitando lo necesario para el adecuado ejercicio profesional, readecuando los honorarios profesionales, con la sanción de la nueva ley arancelaria, procurando nuevas incumbencias que amplían el horizonte laboral y posibilitando la capacitación permanente a través de la Fundación CIJUSO. Somos de opinión que la colegiación obligatoria se ha inspirado en motivos de interés general, vinculada la aspiración de que la función del abogado ante la Justicia y la sociedad se desenvuelva dentro de normas que tiendan a prestigiarla. Contribuye en cierto modo, igualmente, al afianzamiento de la Justicia, que es uno de los objetivos básicos enunciados en el Preámbulo Constitucional, más allá de los deberes impuestos por la ley.

Entendemos que la función de gobierno atribuida por las constituciones a los poderes que organizan en sus respectivas jurisdicciones, no exige como condición esencial su ejercicio centralizado; por el contrario, la distribución entre diversos órganos asegura mayor acierto y eficacia en la gestión de los servicios de interés público y permite la colaboración de un mayor número de personas especializadas.

En el caso de las profesiones, consideramos que la descentralización ha sido impuesta por el desmesurado crecimiento del número de diplomados cuya actividad está sujeta al "control" directo del Estado. De las dos soluciones posibles para cumplir la función de policía: la creación de nuevos y numerosos organismos administrativos o la atribución del gobierno de las profesiones a los miembros de cada uno de ellos, regularmente constituidos dentro de las normas establecidas por el propio Estado, ha sido preferida esta última.

Creemos que la experiencia demuestra que los organismos profesionales en los cuales se delega el gobierno de las profesiones, con el "control" de su ejercicio regular y un régimen adecuado de disciplina, son prenda de acierto y de seguridad. Sus propios miembros están en condiciones de ejercer mejor la vigilancia permanente e inmediata, con un incuestionable sentido de responsabilidad, porque están directamente interesados en mantener el prestigio de la profesión y se les reconoce autoridad para vigilar la conducta ética en el ejercicio de aquélla (Fallos, t. 208, p. 129).

Asimismo, la Corte Suprema ha reconocido con anterioridad a las provincias la facultad de reglar y limitar el ejercicio de las profesiones por causa de utilidad general, como ocurre cuando tienen su origen en razones de policía ("lato sensu") (Fallos, t. 197, p. 569; t. 199, p. 202 - Rev. LA LEY, t. 35, p. 656, fallo núm. 17.713-); y en el caso del t. 117, p. 432, dejó establecido el principio de "que no puede considerarse alterado un derecho por la reglamentación de su ejercicio, cuando sólo se le imponen condiciones razonables", agregando que no se cumple esa condición "si la reglamentación ha sido llevada al extremo de constituir una prohibición, destrucción o confiscación, punto que debe ser considerado en conexión con los diversos casos que se presentan en la práctica".

Se ha admitido la delegación en organismos profesionales del control del ejercicio regular de sus labores y un régimen. adecuado de disciplinas y se ha señalado que al margen del juicio , que merezca el sistema adoptado por el legislador, su razonabilidad está avalada por el directo interés de sus miembros en mantener el prestigio de su profesión, así como porque cabe reconocerles autoridad para vigilar la conducta ética en el ejercicio de aquélla (Fallos: 237: 397) .Esta delegación ha alcanzado a muy diversos aspectos 'del ejercicio de la profesión, tales como la ,determinación de la remuneración (Fallo: 214: 1!) y la percepción de aportes de terceros (Fallos: 258: 315) y de sus propios miembros, en proporción a los honorarios recibidos (Fallos: 286: 187) con finalidades previsionales.

Que, en definitiva, el Colegio no es una asociación (art. 14 de la Constitución Nacional) que se integra con la adhesión libre y espontánea de cada componente, sino una entidad destinada a cumplir fines públicos que originariamente pertenecen al Estado, y que éste por delegación; circunstanciada normativamente, transfiere a la institución que crea para el gobierno de la matrícula y el régimen disciplinario de todos los abogados de la jurisdicción, como auxiliares de la administración de justicia. Que, a su vez, la colaboración en el mejoramiento de la administración de justicia y los estudios del derecho, en el nombramiento de magistrados y en la elaboración de la legislación en general, comportan objetivos característicos de los llamados entes de consulta como forma de participación de los grupos sociales. Así lo manifestó el legislador, por ejemplo, en el debate que precedió a la sanción de la ley cuestionada (Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, 1984, páginas 2968, 2971, 2972 y siguientes); Cámara de Senadores, Diario de Sesiones, 1985, págs. 375, 376 y siguientes) .

Se busca así el perfeccionamiento de la democracia representativa, mediante la creación de instituciones que se adecuen a la creciente complejidad de la estructura social que caracteriza a nuestra época, y que en modo alguno contradicen la forma de gobierno republicana y representativa consagrada por el art. 1 y concordantes de la Constitución Nacional (conf. Ferrari, Alejandro Melitón c/Estado Nacional (P.E.N.) s/Amparo).

Debemos mencionar que en países como España, Francia, Italia, Alemania la colegiación es obligatoria en muchas profesiones reguladas, como la de la abogacía. En EE.UU. y Canadá los estados/provincias imponen registro y control obligatorio mediante bar associations o boards. En todos ello, la colegiación obligatoria se establece para profesiones que implican responsabilidad pública y no se considera una violación de derechos individuales, sino una garantía de control profesional, calidad y ética (por ejemplo Ley 34/2006 de España; Directiva 2013/55/UE).

### *III.- Conclusión:*

En virtud de lo expuesto, este Observatorio de Derecho Administrativo del Colegio de la Abogacía de La Plata, es de opinión que un proyecto de ley que desregula la colegiación obligatoria de las profesiones universitarias puede entrar en conflicto con diversas normas jurídicas, tanto de rango constitucional como legal, e incluso con obligaciones internacionales del Estado argentino.

Entre las normativas que el proyecto de ley podría vulnerar o contrariar se encuentra la Constitución Nacional. El art. 14 de la CN reconoce el derecho a trabajar y ejercer toda industria lícita, pero dicho derecho no es absoluto y está sujeto a reglamentaciones razonables en función del interés público (art. 28 de la CN), siendo la colegiación obligatoria una regulación razonable que asegura el correcto ejercicio de profesiones sensibles, como por ejemplo la de la abogacía.

Asimismo, de avanzar sin la adhesión provincial, consideramos que se podría vulnerar la autonomía provincial para regular el ejercicio profesional en su territorio. La Constitución provincial establece que el ejercicio de profesiones requiere control y matriculación y la Ley 5.177 establece la colegiación obligatoria para abogados, con base constitucional.

Un proyecto nacional que desregule la colegiación podría invadir competencias provinciales, violando el principio federal, en especial el art. 121 de la Constitución Nacional, que establece la autonomía de las provincias para regular el ejercicio de las profesiones.

El mencionado proyecto desatiende principios esenciales del sistema federal de gobierno, pretendiendo inmiscuirse en materias no delegadas por las Provincias al Estado nacional.

Asimismo, no podemos dejar de mencionar que, el Proyecto de ley en análisis, podría perjudicar gravemente, en la Provincia de Buenos Aires, las funciones constitucionales de los abogados y abogadas como conjueces de la SCBA y la integración, por medio de los representantes de las instituciones que gobiernan la matrícula, del estamento de abogados/as en el Consejo de la Magistratura Provincial. Además, entendemos que los colegios de abogados son esenciales en los patrocinios jurídicos gratuitos para garantizar el acceso a la justicia a los más vulnerables, y también como formadores y capacitadores permanentes a través de las áreas académicas, además de afectarse el rol del Colegio profesional como límite ético al ejercicio ilegal de la profesión y el control disciplinario.

Se afectaría el rol de los abogados y abogadas como actores clave en la destitución de magistrados y funcionarios del Poder Judicial y de tribunales administrativos por mal ejercicio de sus funciones y también la defensa de los honorarios profesionales.

Este Observatorio de Derecho Administrativo es de opinión, que más allá de la posibilidad de debilitar o eliminar los colegios profesionales, instituciones que tradicionalmente han desempeñado un papel en la regulación, ética y defensa de los derechos de los profesionales, el Proyecto de ley señalado pondría en riesgo los estándares técnicos y éticos del ejercicio profesional, lo que podría afectar la seguridad jurídica.

**Asimismo, el debilitamiento de la función reguladora de los colegios podría generar competencia desleal y falta de control sobre el ejercicio profesional, menor defensa de los**

derechos de los profesionales, posible impacto negativo en la calidad de los servicios profesionales, entre otros.

Por lo expuesto, este Observatorio de Derecho Administrativo considera que el Proyecto de ley en tratamiento entraría en conflicto con la Constitución Nacional y Provincial.

