*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Buenos Aires, 24 de septiembre de 2024

Vistos los autos: "Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos Aires c/ Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Bs. As. y/o y otro s/ proceso de conocimiento".

Considerando:

1°) Que 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 contra el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objeto de 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 personas domiciliadas en la Provincia de Buenos Aires corresponde que las realice, única y exclusivamente, el colegio profesional de esa provincia. Asimismo, modificó la sentencia en cuanto al plazo de prescripción y dispuso que al monto de la condena debe aplicarse la tasa de interés activa.

Para decidir de este modo, el tribunal interpretó que la ley provincial 10.620 exige que *"los actos profesionales (de legalización y/o celebración), relativos a entes domiciliados legalmente en la provincia de Buenos Aires (cuyos libros deben estar en dicha jurisdicción territorial), sean intervenidos por el CECEPBA* [el colegio profesional de esa provincia] *-y adecuados a las normas por él citadas"*. Aseveró que esa es una regla razonable a la que deben ajustarse los profesionales, establecida en ejercicio del poder de policía

que corresponde a la provincia, que no desconoce la aptitud profesional que el título otorga.

En consecuencia, sostuvo que la derogación de las limitaciones al ejercicio de las profesiones prevista en 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), no se halla vigente 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 requisito de adecuación al decreto 2293/92 del ordenamiento provincial correspondiente, mediante la derogación expresa de la ley provincial 10.620, que obstruye su aplicación.

Indicó que los profesionales de las ciencias económicas solo pueden desarrollar su tarea en el ámbito territorial en el que se encuentran matriculados y que 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 del 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 de la Nación).

Concluyó en que la demandada carecía de 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).

Añadió que ante la falta de competencia territorial para los actos realizados, la demandada no podía percibir legítimamente los aportes cuestionados, por lo que se verificó un supuesto de pago sin causa fuente y por ello las sumas percibidas deben ser restituidas al consejo profesional de la provincia.

En cuanto a la defensa de prescripción planteada, sostuvo que es aplicable el plazo quinquenal para exigir el reintegro de las sumas de dinero percibidas por la demandada, en atención a la naturaleza parafiscal que asignó a los aranceles que abonan los profesionales matriculados en el colegio pertinente.

2°) Que contra esa decisión la demandada interpuso el recurso extraordinario, que fue concedido por la cuestión federal planteada y denegado en cuanto a los planteos de gravedad institucional y arbitrariedad, lo que motivó la presentación del pertinente recurso de queja.

Aduce que es inadmisible la pretensión de la actora de impedir que una persona 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.

Alega que la sentencia apelada efectúa una aplicación errónea de la doctrina establecida por este 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.

Destaca 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 y donde se otorgan los actos profesionales, sin resultar relevante a esos fines el domicilio legal del ente comitente. 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, arguye que la sentencia recurrida desconoce los alcances del precedente "Molina" (Fallos: 308 :2588) resuelto por esta 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 los certificados, inscripción en los registros e incorporación a los protocolos de los documentos notariales referidos a bienes situados en dicha provincia.

Sostiene 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.

Asevera que la sentencia recurrida violó el principio de buena fe y omitió la aplicación de la doctrina de los actos propios, puesto que se acreditó en autos que el colegio profesional actor actuó en contradicción con su propia postura en el proceso, al legalizar una gran cantidad de actos profesionales emitidos respecto de entes con domicilio legal en la Ciudad de Buenos Aires.

Alega que el tribunal *a quo* incurrió en arbitrariedad al examinar la naturaleza jurídica de los aranceles que el colegio profesional percibe al certificar las firmas y legalizar los dictámenes expedidos por los profesionales matriculados.

Plantea que corresponde aplicar el plazo de prescripción previsto en el art. 4037 del Código Civil y que los intereses deben calcularse con arreglo a la tasa pasiva que publica el Banco Central de la República Argentina.

3°) Que el recurso extraordinario interpuesto resulta formalmente admisible, pues se encuentra 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).

4°) Que al ser el federalismo un sistema cultural de convivencia, cuyas partes integrantes no se conducen aisladamente, sino que interactúan en orden a una finalidad que explica su existencia y funcionamiento, el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas debe ser ponderado como una interacción articulada (Fallos: 344:251; 340:1695), evitando que confronten unas con otras (Fallos: 344:809, considerando 4° del voto de los jueces Maqueda y Rosatti).

Así, este principio rector del federalismo argentino implica asumir una conducta federal leal que tome en consideración los intereses del conjunto federativo, para alcanzar cooperativamente la funcionalidad de la estructura federal *in totum* (Fallos: 340:1695).

En el contexto referido, el armónico desenvolvimiento del sistema federal de gobierno depende de la "buena fe", de la "coordinación" y de la "concertación" recíproca entre los distintos estamentos de gobierno (Nación, Provincias, Ciudad de Buenos Aires y municipios), pues esos principios constituyen el modo razonable para conjugar los diferentes intereses en juego y encauzarlos hacia la satisfacción del bien común (Fallos: 344:809, voto de los jueces Maqueda y Rosatti).

5°) Que, desde esta perspectiva, cabe recordar que a partir de la reforma del año 1994 la Ciudad de Buenos Aires adquirió el *status* constitucional que se expresó en el nuevo art. 129, según el cual "*tendrá un régimen de Gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad*", sin perjuicio de también establecer que "*Una ley garantizará los intereses del Estado nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación*".

Con este reconocimiento la Ciudad Autónoma de Buenos Aires integra de modo directo la federación argentina, surgiendo sus competencias no por la intermediación de los poderes nacionales -como antes de la reforma constitucional de 1994-, sino del propio texto de la Constitución Nacional (cfr. art. 129 Constitución Nacional) y de las normas dictadas en su consecuencia.

6°) Que específicamente respecto de las profesiones liberales, esta Corte tiene dicho que corresponde a las competencias provinciales regular el ejercicio en sus respectivas jurisdicciones, siempre que no desconozcan la eficacia del título nacional habilitante (doctrina de Fallos: 156:290; 224:300; 320:2964; 323:1374). Ello permite a las autoridades provinciales establecer, dentro de la razonabilidad, requisitos y modulaciones para asegurar la rectitud y responsabilidad con que las profesiones liberales son ejercidas (Fallos: 323:2978; 325:1663).

En atención al ya referido mandato de autonomía plena que la Convención Constituyente de 1994 plasmó en el art. 129 de la Constitución Nacional, tales atribuciones legislativas le corresponden asimismo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en su carácter de *"ciudad constitucional federada"* (Fallos: 342:509), en los términos del considerando que antecede.

Esas directrices fueron mantenidas 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 (Fallos: 320:89; 323:1374).

Asimismo, esta Corte precisó 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, 2293/92 y 240/99) solo resultan de aplicación en una provincia si esta hubiera suscripto el Pacto Federal para el Crecimiento, la Producción y el Empleo y además hubiese adecuado su legislación a dicho régimen (Fallos: 320:89; 323:1374).

7°) Que es en este contexto que el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos

Aires planteó que el colegio profesional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no 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.

De manera que, a diferencia de lo resuelto en los precedentes citados en el considerando anterior, la cuestión planteada en el *sub examine* se ciñe a determinar si resultan válidas las actividades desarrolladas en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, por los profesionales matriculados en el Colegio de dicha ciudad y la consecuente actuación de este ente, cuando la labor profesional se vincula con personas cuyo domicilio legal se encuentra en la Provincia citada.

A tal fin, resulta pertinente efectuar una reseña de las normas aplicables al caso:

a) Mediante la ley 20.488 el Congreso de la Nación reguló el ejercicio de las profesiones relacionadas con las ciencias económicas -licenciado en economía, contador público, licenciado en administración, actuario y sus equivalentes- y 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°). Allí se dispuso que esos entes funcionarán 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).

b) Asimismo, en el marco del estado de emergencia declarado a través de la ley 23.696 de Reforma del Estado, en

el decreto DNU 2284/91 (ratif. por ley 24.307), se dejaron sin efecto las limitaciones al ejercicio de las profesiones, y por el decreto 2293/92 se dispuso –en lo que aquí interesa- 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"* (art. 3°).

c) En ese contexto, en el "Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento" –ratificado por decreto 14/94- que suscribieron el Estado Nacional y las provincias, se estableció en el art. 1°, punto 11, que las políticas allí acordadas, entre las que se encuentran las disposiciones de los decretos citados, serán de aplicación directa en las provincias luego de que las legislaturas locales aprueben el referido acuerdo y se adopten las modalidades, procedimientos y acciones establecidos en las leyes 23.696 y 23.697, adecuándolos al ordenamiento provincial.

d) Asimismo, mediante la resolución 111/00 del Ministerio de Economía se dejó sin efecto la resolución 1480/99 del mismo ministerio por la que se había dispuesto interpretar que las intervenciones exigidas en materia de legalizaciones y de control del profesional actuante a que se refiere el decreto 2293/92 en el caso de los profesionales en ciencias económicas

debería ser ejercido únicamente por el consejo profesional correspondiente a la jurisdicción del domicilio de la persona a la que se prestaba el servicio.

e) A su turno, la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires sancionó la ley 10.620 –modif. por las leyes 11.785, 12.008 y 13.750-, que determina que los graduados en ciencias económicas que deseen ejercer la profesión en esa jurisdicción deben inscribirse obligatoriamente en los correspondientes registros de las matrículas llevados por el Consejo Directivo, órgano del Consejo Profesional de Ciencias Económicas (art. 19) y 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 provincial (art. 38). Entre las funciones de ese colegio profesional se prevé la autenticación de las firmas de los profesionales que suscriban certificaciones, informes y dictámenes, a fin de otorgarles validez, para lo que el Consejo Directivo tiene a su cargo la determinación de las formalidades técnicas que deben cumplir los matriculados (arts. 163, 164 y 166).

f) Además, la Provincia de Buenos Aires ratificó el mencionado pacto federal por medio de la ley 11.463.

g) De su lado, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires sancionó la ley 466, en la que se exige la matriculación en el Consejo Profesional de Ciencias Económicas creado por la ley 20.476 –a la que reemplazó-, se 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°) y se 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 (art. 2°).

8°) Que, sobre tales bases, cabe puntualizar que de la ley nacional 20.488 no surge de modo inequívoco que el domicilio del comitente sea la pauta que deba regir el ámbito de intervención de cada colegio profesional en su respectiva jurisdicción.

En efecto, la citada norma solo se refiere a las "respectivas jurisdicciones" de los consejos (art. 21), sin especificar expresa ni implícitamente que la competencia deba determinarse por el domicilio de los comitentes. El art. 1° de esa ley –citado por la cámara- dice: *"En todo el territorio de la Nación el ejercicio de los profesionales de licenciado en Economía, Contador Público, Licenciado en Administración, Actuario y sus equivalentes queda sujeto a lo que prescribe la presente Ley y a las disposiciones reglamentarias que se dicten. Para tales efectos es obligatoria la inscripción en las respectivas matrículas de los Consejos Profesionales del país conforme a la jurisdicción en que se desarrolle su ejercicio"*. Este precepto legal no establece el criterio del domicilio del comitente, como sostuvo el *a quo*. Por su parte, el art. 19, primer párrafo, de la ley 10.620, que prescribe que el consejo directivo del colegio provincial llevará los registros de las matrículas, en los que deben inscribirse obligatoriamente *"quienes deseen ejercer la profesión en jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires"*.

Así, podrían disponer que la legalización de actuaciones de los profesionales corresponde únicamente al consejo de la jurisdicción del domicilio del comitente (lo que supone que solo podrían realizar la tarea profesional los matriculados ante dicho consejo), o bien establecer que esa legalización se puede llevar a cabo dentro de la jurisdicción en la que esté matriculado el profesional actuante, sin interesar a ese fin el lugar en el que se encuentre el domicilio del comitente.

En este último caso, la provincia permitiría que los profesionales matriculados ante su consejo actuasen respecto de comitentes domiciliados en otras provincias. También permitiría que los profesionales de otras jurisdicciones –y sus respectivos consejos- actuasen respecto de comitentes domiciliados en ella.

Por otra parte, la ley provincial 10.620 no alude expresamente al domicilio del comitente; solo menciona que el consejo tendrá jurisdicción sobre el territorio de la Provincia de Buenos Aires (ver en particular, arts. 19 y 38).

No obstante, mediante una inteligencia posible de esa norma -de derecho público local-, la cámara interpretó que alude al domicilio del comitente y destacó que ese es el lugar en el que deben hallarse sus libros de comercio, según el derogado Código de Comercio y el vigente Código Civil y Comercial de la Nación.

9°) Que en razón de ello, corresponde desechar la posibilidad de resolver la cuestión sometida al conocimiento de esta Corte a la luz de lo dispuesto en el art. 3° del decreto 2293/92.

En efecto, ello es así pues, como ya se señaló, de acuerdo con lo establecido por esta Corte en Fallos: 320:89 y 323:1374 -criterio recogido en el art. 2° del decreto 240/99-, solo podrían regir en la Provincia de Buenos Aires 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, 2293/92 y 240/99), si la provincia hubiera adecuado su legislación a dichos decretos.

Este recaudo no se encontraría cumplido, puesto que se encuentra vigente la ley provincial 10.620 que, en la inteligencia que le asignó la cámara, dispondría la competencia excluyente de los matriculados en el consejo provincial sobre los comitentes domiciliados en esta.

10) Que, por otra parte, no se encuentra controvertido en autos que en la regulación efectuada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires mediante la ley 466 no ha sido receptado el criterio del domicilio del comitente en el que la actora sustenta su pretensión.

11) Que, en este contexto, cabe precisar que las normas de derecho común referidas a los libros de comercio invocadas por el *a quo* solo disponen que los libros y la registración contable deben permanecer en el domicilio de su titular (art. 60 del derogado Código de Comercio, actualmente 325, último párrafo, del Código Civil y Comercial de la Nación).

Esa prescripción tiende a permitir el control por parte de los socios, asociados, consorcistas y demás interesados, y por ello no es válido colegir de ella la imposibilidad de que las tareas profesionales sean desempeñadas fuera del domicilio del cliente, máxime teniendo en

consideración que en el art. 329 del Código Civil y Comercial de la Nación se dispone que "[e]*l titular puede, previa autorización del Registro Público de su domicilio: a) sustituir uno o más libros, excepto el de Inventarios y Balances, o alguna de sus formalidades, por la utilización de ordenadores u otros medios mecánicos, magnéticos o electrónicos que permitan la individualización de las operaciones y de las correspondientes cuentas deudoras y acreedoras y su posterior verificación; b) conservar la documentación en microfilm, discos ópticos u otros medios aptos para ese fin. La petición que se formule al Registro Público debe contener una adecuada descripción del sistema, con dictamen técnico de Contador Público e indicación de los antecedentes de su utilización. Una vez aprobado, el pedido de autorización y la respectiva resolución del organismo de contralor, deben transcribirse en el libro de Inventarios y Balances.*

*La autorización sólo se debe otorgar si los medios alternativos son equivalentes, en cuanto a inviolabilidad, verosimilitud y completitud, a los sistemas cuyo reemplazo se solicita".*

En tales condiciones, cabe concluir que no existen en el ordenamiento nacional y en la legislación de la Ciudad de Buenos Aires normas que impidan que la actuación de los profesionales de las Ciencias Económicas matriculados en el colegio de la Ciudad se lleve a cabo respecto de personas que tienen domicilio legal en otra jurisdicción y la única norma que implícitamente vedaría esa actuación, según la posición de la actora y la inteligencia que le asignó el *a quo*, sería la ley provincial.

12) Que, a esta altura del razonamiento, es pertinente precisar que la cuestión a resolver se ciñe a

determinar si está habilitada la actividad profesional desarrollada dentro del territorio de la Ciudad de Buenos Aires por profesionales matriculados en el colegio de esa jurisdicción, y la consecuente actuación de este ente, cuando el comitente tiene domicilio legal en la Provincia de Buenos Aires.

Asimismo, vale apuntar que no resulta aplicable al caso la invocada doctrina de esta Corte acerca de la validez de los actos notariales otorgados en extraña jurisdicción (Fallos: 183:76; 186:97; 308:2588; 311:2593), pues la pretensión de la actora no consiste en que se prive de efectos jurídicos a las actuaciones profesionales que cuestiona y tampoco se vincula con la validez de "actos públicos y procedimientos judiciales de una provincia" contemplados en el art. 7° de la Constitución Nacional.

A lo dicho cabe añadir que a diferencia de los ya citados precedentes en los que este Alto Tribunal ha tenido oportunidad de expedirse sobre otras cuestiones vinculadas con la regulación de las profesiones, en el *sub lite* se encuentra fuera de discusión que la actividad profesional objetada se realiza en el ámbito territorial de la Ciudad; su validez es cuestionada por el ente demandante solo por ser requerida por sujetos cuyo domicilio se encuentra en la Provincia de Buenos Aires, más allá de las jurisdicciones en las que se desempeñan las actividades económicas a las que corresponde la labor profesional encomendada.

13) Que tanto la autonomía de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para regular el ejercicio de las profesiones como las atribuciones que ambos estados locales han delegado en los respectivos colegios profesionales que son parte en la contienda deben entenderse en

el marco del sistema federal que ordena la Constitución Nacional.

En este punto, resulta pertinente recordar que en resguardo del imperativo constitucional del federalismo, los tribunales, y particularmente esta Corte, son los encargados de velar por que las atribuciones asignadas a cada esfera de gobierno se desarrollen con plenitud, sin anularse o excluirse.

En efecto, este Tribunal, en ejercicio de su primera y más importante función, concerniente a la interpretación de cuestiones constitucionales, en particular las referidas al sistema representativo, republicano y federal (arg. Fallos: 330 :111, considerando 6° *in fine* y Fallos: 338:724, entre muchos otros), ha puesto énfasis en la tutela del delicado equilibro propio del federalismo consagrado por el art. 1° de la Norma Fundamental argentina (Fallos: 344:809, voto de los jueces Maqueda y Rosatti).

Además, en materia de circulación territorial y comercio interprovincial, el sistema adoptado por la Constitución Nacional consiste en hacer un solo territorio para un solo pueblo. La Constitución ha querido impedir que con leyes de cualquier naturaleza una provincia pudiera hostilizar el comercio de los productos originarios de otras, provocando medidas inconciliables con la armonía y recíproca consideración que debe reinar entre ellas (Fallos: 149:137).

Con arreglo a lo expresado, en materia de regulación de las profesiones compete a cada autoridad local ejercer la porción del poder de policía que le corresponde, en relación al fin especial que persigue. El modo en que lo hace debe ser respetado, salvo una incompatibilidad constitucional insalvable, extremo que no ha sido demostrado en el caso.

Asimismo, cabe enfatizar que *"es incuestionable que el poder de policía corresponde a las provincias y estas lo ejercen dentro de su territorio"* (Fallos: 338:1110).

En ese marco, corresponde a la regulación de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires contemplar el interés general involucrado en el ejercicio de la actividad de los profesionales de las Ciencias Económicas, de conformidad con sus propias políticas públicas. De este modo, serán válidas constitucionalmente las distintas modulaciones o limitaciones en el concreto ejercicio de la actividad en aras de coordinar el interés privado con el interés general, siempre y cuando sean razonables.

Así, incumbe a cada Estado local establecer las modulaciones del ejercicio profesional dentro de su ámbito territorial. Por ello, en el marco de las normas examinadas, el hecho de que el legislador de la Ciudad haya optado por un sistema que permite a los profesionales matriculados en el consejo de esa jurisdicción desempeñar su actividad con respecto a sujetos domiciliados en otra jurisdicción, mientras que el colegio demandante postula un criterio diferente, no alcanza para demostrar la ilegitimidad de la intervención del consejo profesional de la Ciudad en esos supuestos.

Una interpretación diferente sería incompatible con la amplitud de las atribuciones que las legislaturas provinciales se reservaron para promover el bienestar de sus poblaciones y con la consiguiente proscripción de cualquier interpretación extensiva de aquellas normas que introduzcan límites a dicho poder provincial.

Sobre la base de los argumentos expuestos, es posible concluir en que las normas examinadas, interpretadas de

acuerdo con los principios que rigen el sistema federal instaurado en la Constitución Nacional, no vedan al colegio profesional de la Ciudad certificar o legalizar los actos realizados por graduados en ciencias económicas matriculados ante él, cuando sus servicios sean requeridos por clientes domiciliados en la Provincia de Buenos Aires, pues esa actividad es llevada a cabo en la jurisdicción que le corresponde a ese ente, y por ende no resulta ajena a las atribuciones que a este competen.

14) Que, sin perjuicio de la solución a la que se arriba, como consecuencia de la distribución de competencias en un Estado federal y la multiplicidad y complejidad de aspectos que convergen en una misma actividad económica (jurídicos, contables, financieros, tributarios, previsionales, etc.), la que además puede llevarse a cabo en distintas jurisdicciones, surge la conveniencia de que los distintos estados que conforman la federación celebren acuerdos en aras del establecimiento de criterios comunes y el preciso deslinde de competencias.

Asimismo, con la misma finalidad, los colegios profesionales de las distintas jurisdicciones pueden acordar el establecimiento de criterios uniformes para delimitar sus respectivos ámbitos de actuación.

Abona las conclusiones precedentemente expresadas la suscripción de convenios, con intervención de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, mediante la que los diversos consejos profesionales acordaron observar reglas uniformes, las que ambas partes del presente proceso se comprometieron a respetar.

En efecto, entre la federación mencionada y el consejo de la Ciudad se suscribió, el 3 de mayo de 2007, un

convenio por el cual este último se incorporó a aquella. En la cláusula sexta se estableció: *"El Consejo se compromete a partir del 1 de septiembre de 2007, a respetar el domicilio del ente en la legalización de los trabajos profesionales, renunciando al derecho de percepción de legalizaciones de extraña jurisdicción, que el Consejo entiende que legalmente posee para hacerlo, sin que la firma del presente por los Consejos Profesionales integrantes de la Federación, implique reconocimiento del mencionado derecho. Este compromiso tiene como única excepción a la Provincia de Buenos Aires mientras se mantenga vigente el juicio que el Consejo Profesional de dicha provincia mantiene con El Consejo"* (fs. 734 del expte. CAF 15534 /2005). Con posterioridad se estableció que el compromiso tendría vigencia a partir del 1° de noviembre de 2007 (fs. 742 y 753/754, del mismo expte.). El colegio de la Ciudad comunicó a sus matriculados que a partir del 1° de noviembre de 2007 solo legalizaría documentación referida a entes que acreditasen su domicilio en la Ciudad de Buenos Aires (fs. 760 del expte. CAF 15534/2005).

Así, conforme surge de las constancias de la causa, el colegio profesional demandado adoptó para sí las mismas reglas que el ente demandante había aceptado seguir a partir del 23 de septiembre de 2002 (fs. 422), el mismo año en el que promovió la demanda.

En tal sentido, la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas el 15 de junio de 2008 informó que *"...1) Esta Federación posee antecedentes que demuestran que algunos Consejos Profesionales que la integran han realizado legalizaciones y/o certificaciones de actos profesionales realizados por sus matriculados respecto de entes o comitentes domiciliados en extraña jurisdicción durante el*

*período que va desde 1992 hasta el presente; 2) El CPCE de la Provincia de Buenos Aires se encuentra entre los Consejos Profesionales referenciados en el punto 1)...”* (fs. 1749).

Surge de lo expuesto que mediante la adhesión a reglas y prácticas uniformes por parte de los consejos profesionales se habría arribado a una solución del conflicto de competencias en términos aceptados por las entidades interesadas.

Por lo demás, frente a los planteos de las partes y lo sostenido por el voto mayoritario del tribunal de segunda instancia, vale puntualizar que las conductas oscilantes en que incurrieron ambos colegios profesionales, en el contexto de las circunstancias apuntadas, no deben entenderse como un proceder contrario a la doctrina de los actos propios.

En ese orden de ideas, cabe agregar que los ya mencionados principios de “buena fe” y “lealtad federal” que, en el sistema constitucional argentino, derivan de la coordinación y concertación entre los distintos estamentos de gobierno (Nación, Provincias, Ciudad de Buenos Aires y municipios), conducen a concluir que los cambios de criterio y la suscripción del acuerdo mencionado no pueden ser entendidos de tal manera que impliquen la voluntad de renuncia por parte del colegio profesional a atribuciones que, en cuanto son inherentes al *status* constitucional del Estado local, resultan irrenunciables para el ente, sino como una contribución al preciso deslinde de competencias entre los colegios profesionales de las distintas jurisdicciones que permita el funcionamiento armónico del sistema.

15) Que de conformidad con la solución que se adopta resulta innecesario el tratamiento de los planteos referentes a la prescripción y a la tasa de interés.

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia. Con costas. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por medio de quien corresponda, proceda a dictar un nuevo fallo con arreglo a lo expresado. Reintégrese el depósito efectuado. Notifíquese, agréguese la queja al principal y, oportunamente, devuélvase.

VOTO DEL SEÑOR VICEPRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

Considerando que:

1°) La Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, por mayoría, confirmó en lo principal la sentencia de la instancia anterior que hizo lugar a la demanda, declaró que el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos Aires tiene la facultad de reglamentar el ejercicio de la actividad y fiscalizar la matrícula de los profesionales de las ciencias económicas en el ámbito de su jurisdicción, y reconoció el derecho de la actora de que le fueran reintegrados los importes percibidos por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en concepto de legalización y /o certificación de los actos profesionales de sus matriculados relativos a sujetos domiciliados legalmente en la Provincia de Buenos Aires. Asimismo, modificó la sentencia en cuanto al plazo de prescripción, en tanto consideró aplicable el plazo quinquenal del art. 4027 del Código Civil y dispuso que el monto de la condena debe ajustarse según la tasa de interés activa.

Para decidir de este modo, luego de reseñar lo dispuesto en los arts. 1° y 21 de la ley 20.488 —que regula las profesiones de ciencias económicas a nivel nacional— y de lo establecido en la ley de la Provincia de Buenos Aires 10.620 —referida a la misma temática en el ámbito de dicha jurisdicción—, interpretó que *"los actos profesionales de (legalización y/o celebración), relativos a entes domiciliados legalmente en la provincia de Buenos Aires (cuyos libros deben estar en dicha jurisdicción territorial)"* deben ser

intervenidos por el colegio profesional de esa provincia y adecuados a las normas por él dictadas. Aseveró que esa es una regla razonable a la que deben ajustarse los profesionales, establecida en ejercicio del poder de policía que corresponde a la Provincia de Buenos Aires y que no desconoce la aptitud profesional que el título otorga. También indicó que los profesionales de las ciencias económicas solo pueden desarrollar su tarea en el ámbito territorial en el que se encuentran matriculados y que 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 del 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 de la Nación).

Por otro lado, sostuvo que la derogación de las limitaciones al ejercicio de las profesiones prevista en las normas dictadas en el marco de la ley 23.696 de Reforma del Estado (decretos 2284/91, 2293/92 y 240/99), no se halla vigente en la Provincia de Buenos Aires. Destacó que, si bien mediante la ley local 11.463 la legislatura provincial aprobó el "Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento", no se había cumplido con el requisito previsto en dicho pacto según el cual el ordenamiento provincial debía adecuarse a las normas desregulatorias para que estas fueran *"de aplicación directa en las Provincias"*, en tanto no se había derogado expresamente la ley provincial 10.620.

Concluyó en que la demandada carecía de competencia para intervenir en la legalización y certificación de los actos realizados por profesionales matriculados en la Ciudad de

Buenos Aires en favor de sujetos domiciliados en la Provincia de Buenos Aires, quienes en todo caso debían solicitar los servicios de profesionales de las Ciencias Económicas matriculados en dicha jurisdicción territorial (art. 19 de la ley 10.620). Añadió que la demandada no podía percibir legítimamente los aportes cuestionados, por lo que se verificó un supuesto de pago sin causa fuente y por ello las sumas percibidas debían ser restituidas al consejo profesional actor.

2°) La demandada cuestionó la sentencia mediante recurso extraordinario, que fue concedido por la cuestión federal planteada y denegado en cuanto a los planteos de gravedad institucional y arbitrariedad, lo que motivó la presentación del pertinente recurso de queja.

La recurrente aduce que es inadmisible la pretensión de la actora de impedir que una persona 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. Alega que la sentencia apelada efectúa una aplicación errónea de la jurisprudencia establecida por esta Corte sobre los alcances de los decretos 2284/91 y 2293/92 y las facultades de las provincias para reglamentar la práctica de las profesiones liberales dentro de los límites de su jurisdicción.

Destaca que surge claramente del art. 1° de la ley 20.488 que para el ejercicio de las profesiones vinculadas con las ciencias económicas es obligatoria la inscripción en las respectivas matrículas de los consejos profesionales del país, conforme a la jurisdicción en que se desarrolle su ejercicio y donde se otorgan los actos profesionales. Agrega que no resulta

relevante a esos fines el domicilio legal del ente comitente sino el lugar en donde se llevan a cabo los actos profesionales, por lo que considera que la conclusión del *a quo* está desprovista de fundamentación jurídica. Aduce que resulta arbitraria la conclusión de la cámara relativa a que los actos profesionales deben desarrollarse necesariamente en el domicilio de los entes comitentes por encontrarse allí los libros contables y de comercio. También asevera que la sentencia recurrida omitió la aplicación de la doctrina de los actos propios, puesto que se acreditó en autos que el consejo profesional actor legalizó una gran cantidad de actos profesionales emitidos respecto de entes con domicilio legal en la Ciudad de Buenos Aires.

Plantea, finalmente, que corresponde aplicar el plazo de prescripción previsto en el art. 4037 del Código Civil y que los intereses deben calcularse con arreglo a la tasa pasiva que publica el Banco Central de la República Argentina.

3°) El recurso extraordinario interpuesto es admisible por cuanto se dirige contra una sentencia definitiva, se cuestiona la inteligencia de la ley 20.488 de naturaleza federal (Fallos: 333:2208) y lo resuelto ha sido contrario a la pretensión que la demandada fundó en ella (art. 14, inc. 3°, ley 48).

Asimismo, los agravios deducidos con sustento en la doctrina de la arbitrariedad de sentencia, que dieron lugar a la presentación de la queja, suscitan cuestión federal suficiente para la apertura de esta instancia en tanto se alega que la decisión impugnada carece de la fundamentación exigible a los pronunciamientos judiciales y no resulta una derivación razonada del derecho vigente de conformidad con las circunstancias comprobadas en la causa, con menoscabo de los

derechos de defensa en juicio y debido proceso de la recurrente (Fallos: 311:621; 319:1903; 321:2310; 325:2817; 342:2106; 344 :1308, entre muchos otros). Tales agravios, al estar inescindiblemente vinculados a la cuestión federal indicada, quedan comprendidos en ella y, por ende, serán tratados en forma conjunta (Fallos: 323:1625; 327:5313; 345:482).

4°) En el caso no se encuentra debatida la validez ni regularidad de la actividad realizada por profesionales matriculados en la Ciudad de Buenos Aires en favor de personas domiciliadas en la Provincia de Buenos Aires. En sustancia, lo que se discute es a cuál de los consejos profesionales le corresponde cobrar aranceles por la legalización y/o certificación de esa actividad.

La decisión de la cámara parte de la premisa de que existe una disposición legal que impide a los profesionales de las ciencias económicas matriculados en el consejo profesional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ejercer su profesión respecto de clientes domiciliados en la Provincia de Buenos Aires, en virtud de lo cual solamente el consejo profesional de esta provincia podía intervenir en la legalización y certificación de tales actos y cobrar un importe por ello. En contraposición, la recurrente aduce que tal conclusión es contraria a la recta interpretación de la ley federal 20.488 y dogmática por estar desprovista de todo fundamento normativo en tanto ninguna norma legal aplicable establece tal limitación al ejercicio de la profesión de los matriculados en la Ciudad de Buenos Aires.

5°) La ley nacional 20.488 regula el ejercicio de las profesiones relacionadas con las ciencias económicas —licenciado en economía, contador público, licenciado en administración, actuario y sus equivalentes— y establece en su

art. 1° que para el ejercicio de tales profesiones "*es obligatoria la inscripción en las respectivas matrículas de los Consejos Profesionales del país conforme a la jurisdicción en que se desarrolle su ejercicio*". También dispone que esos entes funcionarán en la Capital Federal y en cada una de las provincias que así lo dispusieren (art. 19), pueden certificar las firmas y legalizar los dictámenes expedidos por los profesionales matriculados cuando tal requisito sea exigido (art. 21, inciso i) y están autorizados para percibir "derechos" por tal labor (art. 24).

Por otro lado, el art. 3° de la citada ley establece que existe ejercicio de las profesiones de las ciencias económicas por parte de los profesionales mencionados en el art. 1° "*cuando realizan actos que supongan, requieran o comprometan la aplicación de conocimientos propios de tales personas; especialmente si consisten en: a) El ofrecimiento o realización de servicios profesionales. b) El desempeño de funciones derivadas de nombramientos judiciales de oficio o a propuesta de partes. c) La evacuación, emisión, presentación o publicación de informes, dictámenes, laudos, consultas, estudios, consejos, pericias, compulsas, valorizaciones, presupuestos, escritos, cuentas, análisis, proyectos, o de trabajos similares, destinados a ser presentados ante los poderes públicos, particulares o entidades públicas, mixtas o privadas*".

6°) Al efecto de dilucidar la recta inteligencia de la ley 20.488, cabe recordar que la primera fuente de interpretación de la ley es su letra, y cuando esta no exige esfuerzo de interpretación debe ser aplicada directamente, con prescindencia de consideraciones que excedan las circunstancias del caso expresamente contempladas por la norma, ya que de otro

modo podría arribarse a una interpretación que, sin declarar la inconstitucionalidad de la disposición legal equivaliese a prescindir de su texto (Fallos: 312:2078; 344:3006; 346:1501). Por ello, las leyes deben interpretarse conforme el sentido propio de las palabras que emplean sin violentar su significado específico, máxime cuando aquel concuerda con la acepción corriente en el entendimiento común y la técnica legal empleada en el ordenamiento jurídico vigente, para todo lo cual se deben computar la totalidad de sus preceptos de manera que armonicen con el ordenamiento jurídico restante y con los principios y garantías de la Constitución Nacional, evitando darles un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras y adoptando, como verdadero, el que las concilie, y deje a todas con valor y efecto (Fallos: 310:195; 324:2603; 334:485; 338:962, entre muchos otros).

Así entonces, de conformidad con los cánones interpretativos enunciados, la ley nacional determina que el poder de policía en cabeza de los consejos creados por cada provincia solo puede desplegarse dentro de su propia jurisdicción territorial. En ese sentido, el art. 1° establece la obligación de matricularse en cabeza de los profesionales de acuerdo con la jurisdicción en la que ejercen su actividad profesional. Y el art. 3° enumera —con carácter enunciativo— cuáles son las actividades que llevan a cabo los profesionales de las ciencias económicas alcanzados por las disposiciones de la ley.

Tales disposiciones no habilitan a un determinado colegio profesional a ejercer las atribuciones fijadas en la ley local que regula su actividad fuera de su propia jurisdicción. Y en ese sentido las normas nacionales tampoco prevén que el lugar de ejercicio de la labor del profesional de

las ciencias económicas, que es el que determina dónde debe estar matriculado, dependa del domicilio legal de sus clientes. Esa interpretación es la que mejor se ajusta al texto de la ley 20.488, teniendo en cuenta que no menciona ninguna restricción a que los habitantes de una provincia contraten a profesionales de las ciencias económicas matriculados en otra.

Consecuentemente, la conclusión del *a quo* en cuanto a que carece de causa fuente el cobro efectuado por la demandada por la certificación y legalización de los actos de los profesionales que ejercen su profesión en esta ciudad por el solo hecho de haber sido contratados por comitentes domiciliados en la Provincia de Buenos Aires, no encuentra apoyo en la normativa nacional.

7°) La interpretación gramatical de las leyes locales dictadas como consecuencia de la ley federal 20.488 ratifica la inteligencia descripta en el considerando precedente.

La Legislatura de la Provincia de Buenos Aires sancionó la ley 10.620, que determina en su art. 19 que *"deberán inscribirse obligatoriamente"* en los correspondientes registros de las matrículas llevados por el Consejo Directivo de la entidad actora los graduados en ciencias económicas que *"deseen ejercer la profesión en jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires"*. Entre las funciones de ese consejo profesional, la citada ley local 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 de la entidad actora tiene a su cargo la determinación de las formalidades técnicas que deben cumplir los matriculados (arts. 163, 164 y 166).

Por su parte, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionó la ley 466, en la que se exige la matriculación en el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de dicha ciudad para ejercer las profesiones reglamentadas por la ley nacional 20.488 dentro de su jurisdicción territorial (art. 62), 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 (art. 2°, inc. j).

Al igual que lo que sucede con la ley nacional, ninguna de las normas citadas determina que el lugar donde se desarrolla la actividad profesional depende del domicilio del cliente. Concretamente, no hay disposición legal expresa o implícita que diga que los profesionales de las ciencias económicas matriculados en el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad de Buenos Aires solo pueden ejercer su profesión respecto de comitentes domiciliados en dicha ciudad ni que, en consecuencia, el mencionado consejo profesional se vea impedido de intervenir en la legalización y certificación de actos profesionales realizados a favor de personas domiciliadas en la Provincia de Buenos Aires. Como bien lo destacó la señora Procuradora Fiscal en su dictamen, *"de los ordenamientos locales aludidos —...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 que les corresponde por ser el lugar donde desarrollan sus actividades".*

8°) La sentencia apelada también es descalificable en tanto concluye, de manera dogmática, que los trabajos realizados por profesionales de ciencias económicas matriculados en el consejo profesional demandado respecto de "entes" domiciliados en la Provincia de Buenos Aires fueron realizados en esa provincia pues allí se encuentran los libros contables de cada cliente.

Esa conclusión no puede razonablemente derivarse de la mera cita de las normas de derecho común relativas a la necesidad de contar con libros contables y de comercio en el domicilio social de la empresa pues ello no define inexorablemente el lugar del ejercicio de los actos propios de la profesión mencionados en el art. 3° de la ley 20.488. Sumado a ello, como señala la recurrente, la compulsa de tales libros tampoco resulta necesariamente relevante en la totalidad de los actos de las diversas profesiones de ciencias económicas. En este sentido, la cámara no ha señalado cuál sería la prueba producida en autos que sustente esa conclusión, circunstancia que basta para descalificar la sentencia.

9°) En síntesis, la respuesta meramente dogmática de la cámara se aparta de las disposiciones aplicables a esta controversia. Consecuentemente, media relación directa e inmediata entre lo resuelto y las garantías constitucionales

que se invocan como vulneradas (art. 15 de la ley 48), lo que justifica descalificar el pronunciamiento impugnado con arreglo a la doctrina de esta Corte sobre arbitrariedad de sentencias.

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. Con costas. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por medio de quien corresponda, proceda a dictar un nuevo fallo con arreglo a lo expresado. Reintégrese el depósito efectuado. Notifíquese, agréguese la queja al principal y, oportunamente, devuélvase.

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel

Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luis

Recurso extraordinario y de queja interpuestos por el **Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, parte demandada,** representada por el **Dr. Gregorio Badeni.**

Traslado contestado por el **Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos Aires,** representado por el **Dr. Alberto Antonio Víctor Luis Spota.**

Tribunal de origen: **Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala V.**

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal n° 4.**