Procuración General de la Nación

Suprema Corte:

I

Blanca Teodora Franco (fs. 30/35) promovió demanda originaria de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires contra la resol. 51/94 del Ministerio de Gobierno y Justicia de esa provincia y contra el art. 32, inc. 1º del decreto-ley 9020/78 (t.o. por decreto 8527/86) **C**que le sirvió de sustento, en tanto establece como causal de inhabilidad para ejercer funciones notariales la edad de 75 años**C**.

La citada resolución dispuso el cese de los notarios que, en el transcurso de 1994, alcanzaran el límite de edad máxima para el desempeño de la función, de acuerdo a una comunicación que le realizara el Juzgado Notarial en expediente 2200-14.649/93.

Sostuvo que la norma legal que presupone que inexorablemente quien alcanza esa edad ya no cuenta con la capacidad necesaria para el ejercicio de la función notarial, es irrazonable y viola los arts. 9, 10, 24, 27 y 44 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y 14, 16, 17 y 28 de la Constitución Nacional.

Adujo que el principio de igualdad se ve seriamente afectado si se compara su situación como profesional en la Provincia de Buenos Aires con la de otro notario que ejerza su profesión en cualquier otra parte del país **C**a excepción de la Provincia del Chaco**C**, pues las demás provincias no han consagrado una disposición similar.

Afirmó que **C**sin perjuicio de que los registros de escrituras públicas pertenezcan al Estado**C** el privarla de la titularidad de uno de ellos sin compensación económica alguna, comporta una violación al derecho de propiedad.

Refirió también que la derogación del precepto cuestionado es un antiguo anhelo del notariado bonaerense.

II

La Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, a fs. 126/140, rechazó la demanda.

Para así resolver, señaló que la condición de funcionarios públicos que se les reconoce a los escribanos hace que la norma cuestionada sea razonable.

En efecto **C**dijo**C** el carácter público de las tareas del escribano, derivado de la facultad de otorgar autenticidad, fe pública, a los actos jurídicos pasados ante él, no proviene de alguna particularidad que podría considerarse inherente a su profesión, sino por la atribución que, para ciertos y determinados actos especificados por la ley, le es delegada por el Estado.

Destaca que los límites y estrictas exigencias que impone el decreto-ley 9020, se justifican por la especial naturaleza de las funciones del notario y que, lejos de ser arbitrarias o desnaturalizar el derecho constitucional de trabajar, guardan adecuada proporción con la necesidad de tutelar el interés público comprometido.

Sostiene que la norma cuestionada en este caso, que pone fin a las funciones notariales de aquellos que hayan alcanzado la edad de setenta y cinco años, marca una limitación razonable que se aplica por igual a todos los notarios de la provincia cuando lleguen a esa edad, con lo que no aparece vulnerado el principio de igualdad ante la ley, aun si se coteja la situación de éstos con relación a aquella en la que se encuentran otros profesionales liberales.

El linde determinado por el art. 32, inc. 1º del decreto-ley 9020 **C**refiere**C**, no resulta irrazonable si se

atiende, además, al denominado principio del *numerus clausus* y a la necesidad de renovación de los titulares de los registros. Afirma que, ciertamente se vería violada la igualdad ante la ley si se permitiera que el retiro de la función notarial quedase librada enteramente al arbitrio de los que por el Estado la tienen asignada, si se llega a ejercer más allá de un plazo normal, a edad muy avanzada y se traba el ingreso de aquellos que, por reunir las condiciones necesarias, tienen derecho a ejercerla, también con el mismo límite.

Puntualiza finalmente que, desde antiguo, nuestra Corte Federal ha señalado que la declaración de inconstitucionalidad de normas legales o reglamentarias constituye una de las más delicadas funciones susceptibles de encomendar a un tribunal de justicia y debe ser considerada como la última *ratio* del orden jurídico y sólo debe ejercerse cuando la repugnancia con la cláusula constitucional es manifiesta y la incompatibilidad inconciliable, lo cual no considera acontecido en el *sub examen*.

III

Disconforme con este pronunciamiento, la actora, basada en la doctrina de la arbitrariedad de sentencias y en la violación de garantías constitucionales, interpuso el recurso extraordinario obrante a fs. 143/147, que fue rechazado a fs. 162 de esas actuaciones y dio origen a esta presentación directa, que trae el asunto a conocimiento de V.E.

Mediante la transcripción de buena parte del voto disidente, sostiene que el art. 32, inc. 1º del decreto-ley 9020/78 impuso una limitación irrazonable a los derechos de trabajar y de igualdad, desde que aparece como sobreabundante y carente de sustento ante la existencia de los incs. 2º y 3º

que, respectivamente, prevén la inhabilidad para el ejercicio de las funciones notariales por parte de los incapaces y de aquellos que padezcan un defecto físico o mental debidamente comprobado que importe un impedimento de hecho. En efecto, dice, estos incisos constituyen un medio adecuado y razonable que permitiría alejar del ejercicio de la función a cualquier titular de un registro, que no goce de la necesaria aptitud física o psíquica.

En segundo lugar, con apoyo siempre en el voto minoritario, asevera que el hecho de que la limitación se aplique a todos los escribanos que lleguen a los 75 años no implica necesariamente que no se viole el principio de igualdad, habida cuenta que todos ellos son inválidamente discriminados frente a otros profesionales que no se ven afectados en el normal ejercicio de su trabajo, sin importar la edad que hubiesen alcanzado.

Puntualiza, en tercer término, que **C**a pesar de haber sido peticionado**C** la sentencia omitió considerar el daño que sufrió y fijar la consecuente suma reparatoria. Aclara en este sentido que, si bien el escribano no es propietario del registro de escrituras, ha incorporado a su patrimonio un derecho a explotarlo que indudablemente debe ser incluido en el concepto constitucional de "propiedad", comprensivo de todo interés patrimonial que el hombre pueda poseer, fuera de sí mismo, de su vida y de su libertad.

Se agravia finalmente de que, en el fallo, no haya una sola referencia a que asumió la titularidad de un registro bajo normas diferentes a las que hoy reglan la función y que le privan de seguir desempeñándose profesionalmente.

IV

Estimo que el recurso es formalmente admisible pues

los agravios de la apelante atinentes a la presunta colisión entre preceptos constitucionales y una norma local que integra el ordenamiento legal del notariado, constituye cuestión federal bastante en los términos del art. 14 de la ley 48 (Fallos: 316:855; 321:2086).

V

Pienso que no resulta sostenible el agravio de la demandante en cuanto señala que no le eran aplicables los cambios introducidos en las normas que regulaban la función notarial al momento en que ella fue designada titular de un registro.

La Corte ha dicho, reiteradamente, que la fijación de los límites temporales para el nacimiento o la extinción de los derechos, cuando se produce un cambio en el régimen jurídico, es un recurso legítimo, con el que no se vulnera la igualdad constitucional (doctrina de Fallos: 278:108 y 300: 893, entre otros) y que la modificación de las normas por otras posteriores no da lugar a cuestión constitucional alguna, pues nadie tiene derecho adquirido al mantenimiento de leyes o reglamentos, ni a la inalterabilidad de los mismos (doctrina de Fallos: 283:360; 315:879 y muchos más).

Se trata, además, de una regulación caracterizada por la existencia de una potestad jerárquica en la autoridad concedente. En este sentido, ha dicho también la Corte que la reglamentación a que puede someterse el ejercicio de las profesiones liberales, ofrece aspecto esencial tratándose de los escribanos, porque la facultad que se les atribuye de dar fe a los actos que celebren conforme a las leyes, constituye una concesión del Estado acordada por la calidad de funcionario o de oficial público que corresponde a los notarios con registro (Fallos: 235:445; 311:506 y 315:1370).

Por otro lado, no luce como irrazonable una restricción de esta naturaleza, tal como esta Procuración tuvo oportunidad de sostener respecto de la norma que impuso el cese a los profesores universitarios que cumpliesen 65 años de edad, al dictaminar *in re* "Domínguez, Alberto Roberto c/ U.N.R. s/ recurso de amparo". Allí se expuso que no cabe asignarle a tal medida el carácter discriminatorio y proscriptivo que el actor le atribuye, dado que se trata de una limitación que se impone sobre la generalidad unánime del claustro, sin atender a diferencias personales de especie alguna y no obedece a ánimo persecutorio de ninguna índole, sino que está concedida al margen de su eventual grado de acierto, que no cabe aquí analizar, únicamente como una pauta en principio no irrazonable de organización de la carrera docente universitaria (A estos fundamentos el Tribunal se remitió "por razones de brevedad" en sentencia del 15 de octubre de 1985, conf. Fallos: 307:1963).

Finalmente, cabe agregar, que el precedente citado por la quejosa "Fayt, Carlos c/ Estado Nacional", es inaplicable al *sub examen*. Ello es así, porque **C**contrariamente a lo sostenido por la actora**C** el Tribunal señaló que esa sentencia **no comportaba** un pronunciamiento sobre aspectos de naturaleza substancial concernientes a la **conveniencia o inconveniencia de la norma** impugnada **C**juicio que no está en las atribuciones propias del Poder Judicial**C**, sino en la comprobación de que aquélla era fruto de un ejercicio indebido de la limitada competencia otorgada a la convención reformadora, lo cual conllevaba la existencia de un vicio de nulidad absoluta, en virtud de haberse configurado un manifiesto exceso en las facultades de que disponía la convención (Fallos: 322:1616).

En cuanto a los restantes agravios que plantea la apelante, tengo para mi que sólo traducen meras discrepancias

con el criterio interpretativo adoptado por el máximo tribunal local, en el ejercicio de sus atribuciones, sobre materias regidas por el derecho público provincial y con fundamentos de igual carácter que, más allá de su acierto o error, lo ponen a resguardo de la tacha de arbitrariedad invocada.

VI

En tales condiciones, opino que corresponde confirmar la sentencia de fs. 126/140 en cuanto fue materia de recurso extraordinario.

Buenos Aires, 27 de junio de 2002.

ES COPIA NICOLAS EDUARDO BECERRA

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 12 de noviembre de 2002.

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por Blanca Teodora Franco en la causa Franco, Blanca Teodora c/ Provincia de Buenos Aires - Ministerio de Gobierno", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1º) Que la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, por mayoría, rechazó la demanda interpuesta por la escribana Blanca Teodora Franco a fin de que se declarara la inconstitucionalidad del art. 32, inc. 1º, del decreto-ley provincial 9020/78, que establece como causal de inhabilidad para ejercer funciones notariales la edad de 75 años, así como de la resolución del Ministro de Gobierno de la provincia 51/54, dictada con sustento en esa norma, mediante la cual se dispuso su cesación como titular de su registro notarial a partir del 8 de noviembre de 1994.

Contra ese pronunciamiento, la vencida dedujo el recurso extraordinario federal, cuya denegación motivó la presentación de la queja en examen.

2º) Que los agravios de la apelante resultan eficaces para habilitar la instancia extraordinaria en cuanto se ha argüido la existencia de colisión entre preceptos constitucionales y normas locales que integran el ordenamiento legal del notariado, lo que constituye cuestión federal bastante en los términos del art. 14 de la ley 48 (Fallos: 311:506; 315:1370; 316:855; 321:2086).

3º) Que esta Corte ha afirmado que la reglamentación del ejercicio profesional notarial se justifica por su especial naturaleza, pues la facultad que se atribuye a los escribanos de registro de dar fe a los actos y contratos constituye una concesión del Estado (Fallos: 235:445; 311:506; 315:1370; 316:855; 321:2086).

4º) Que, como se señaló en Fallos: 315:1370, la atribución o concesión de delicadas facultades a los escribanos tiene su necesario correlato en las exigencias y sanciones que la reglamentación de la profesión contiene, en el sentido de que debe revocarse aquel atributo cuando su conducta se aparte de los parámetros que la ley establece para tutelar el interés público comprometido; no es, entonces, el Estado quien a su capricho puede retirar la facultad asignada, sino el sujeto quien voluntariamente se margina al dejar de cumplir los deberes a su cargo (el subrayado no figura en el original; conf. también Fallos: 321:2086).

5º) Que, por los principios expuestos, esta Corte consideró válida la reglamentación legal de la aludida profesión **C**por ejemplo, en cuanto a las sanciones aplicables a los escribanos públicos**C** en tanto fuera razonable, es decir, guardara adecuada proporción con la necesidad de tutelar el interés público comprometido, y no desnaturalizara el derecho constitucional de trabajar (Fallos: 311:506; 315:1370).

6º) Que esas circunstancias no se presentan en este caso. En efecto, el art. 32 inc. 1º del decreto-ley 9020/78, que dispone una suerte de presunción juris et de jure de que quienes alcanzan la edad allí prevista se encuentran incapacitados para ejercer la función notarial, resulta arbitrario debido a su generalidad y su falta de sustento racional, además de vulnerar el derecho de trabajar y la garantía de igualdad ante la ley, consagrados en la Constitución Nacional y en tratados internacionales de jerarquía constitucional.

7º) Que la arbitrariedad de la norma en cuestión surge, en primer lugar, de que la limitación temporal del ejercicio de la profesión aludida no guarda adecuada propor-

ción con la necesidad de tutelar el interés público comprometido, pues el solo hecho de alcanzar la edad de 75 años no revela la ausencia de condiciones para cumplir la función encomendada; y, por otra parte, porque si lo que se pretende es impedir el ejercicio de la actividad por quienes carezcan de condiciones para ello, esa finalidad está suficientemente resguardada en otras normas del decreto-ley 9020/78, conforme a las cuales son inhábiles para el ejercicio de funciones notariales los incapaces y los que padezcan defectos físicos o mentales debidamente comprobados que a juicio del juez notarial importen un impedimento de hecho (art. 32, incs. 2º y 3º).

Esas disposiciones posibilitan separar a los escribanos del ejercicio de las delicadas funciones que les han sido delegadas, por lo que se encuentran asegurados los medios para proceder así en los casos en que se genere una real inhabilidad de cumplir aquéllas en condiciones adecuadas.

8º) Que la disposición impugnada afecta el derecho de trabajar consagrado en el art. 14 de la Constitución Nacional y en las convenciones internacionales incorporadas a ella por su art. 75, inc. 22, en particular los arts. XIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, según el cual toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo; 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que determina que toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo y a la protección contra el desempleo; y 6º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por el que se reconoce el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona de tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido.

9º) Que asimismo la igualdad se ve alterada pues el legislador ha establecido, sin razón atendible, una discrimi - nación en perjuicio de los escribanos que lleguen a la edad aludida, y no lo ha hecho respecto de otros profesional es con título universitario que ejercen funciones de relevancia so - cial similar a la de aquéllos (por ejemplo, los abogados, los médicos, los ingenieros, etc.). Es que mientras no existen trabas para el ejercicio de las demás profesiones cualquiera que sea la edad que hayan alcanzado los profesionales, la limitación impuesta a los escribanos por el solo hecho de llegar a los 75 años les impondría en la práctica una incapa - cidad de trabajar, ya que no es concebible que después de haber dedicado su vida a la actividad notarial tengan enton ces que iniciar otra nueva y diferente para la cual obviamen te no estarían preparados.

10) Que, por último, es menester distinguir el pro - blema planteado en autos del que motivó la causa de Fallos: 307:1964, en la que se consideró válida la disposición de la ley 22.207 que establece el cese de los profesores de univer - sidades nacionales a los 65 años de edad, pues **C**al margen de su acierto o error**C** regula una situación diversa: por una parte se refiere a un aspecto especial de la relación de em - pleo público y no al desempeño de una profesión, y, por otra, no establece una incapacidad absoluta sino que se refiere sólo a los profesores ordinarios y permite acceder a las de profesor emérito y profesor co nsulto a que se refieren los arts. 14 y 15 de la misma ley.

11) Que la situación de los escribanos públicos es diferente de quienes desempeñan un empleo público, pues si bien son asimilados a los funcionarios o agentes públicos en cuanto el Estado les ha delegado el ejercicio de relevantes funciones, no se encuentran sujetos a las potestades de orga -

nización de la administración estatal a que se hallan sometidos aquéllos. En efecto, si bien los escribanos ejercen una actividad privada regulada por razones de interés público, no por ello pertenecen a la estructura administrativa del Estado, de modo que su profesión está sujeta a reglamentación con el solo objeto de que la ejerzan dentro de límites de probidad, aptitud y rectitud.

12) Que, en este sentido, esta Corte ha sostenido, a partir de una exégesis sistemática del estatuto jurídico del notariado, que si bien no caben dudas de que los escribanos cumplen como fedatarios una función pública, es evidente que no se presentan las notas características de la relación de empleo público, pues no existe dependencia orgánica respecto de los poderes estatales cuyas plantas funcionales no integran, no están sometidos al régimen de subordinación jerárquica que les es propio ni se dan a su respecto otras características de un vínculo permanente con la administración. En tales condiciones, caracterizó a los escribanos como profesionales del derecho afectados a una actividad privada, pues la concesión que les otorga el Estado no importa adjudicarles el rango de funcionarios públicos (Fallos: 306:2030) y, en consecuencia, no están sujetos al discrecional poder con que cuenta el Estado para la organización administrativa.

Por ello, oído el señor Procurador General de la Nación, se declara admisible la queja, procedente el recurso extraordinario, se revoca la sentencia y se hace lugar a la demanda, declarando la inconstitucionalidad del art. 32, inc. 1º, del decreto-ley 9020/78 de la Provincia de Buenos Aires, y la consecuente nulidad de la resolución del Ministro de Gobierno de esa provincia 51/54 (art. 16, segundo párrafo, de la ley 48), con costas de todas las instancias a cargo de la demandada. Acumúlese la queja al principal, devuélvase el depósito

de fs. 1, notifíquese y, oportunamente, remítase. JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O'CONNOR - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - ANTONIO BOGGIANO - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

ES COPIA