



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

“Medina, Carlos Alberto c/ Provincia de Bs. As.
s/ Inconstitucionalidad decreto ley 9020/78”.

I 76.092

Suprema Corte de Justicia:

El escribano Carlos Alberto Medina interpone demanda en los términos de los artículos 161 inciso 1° de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires; 683 y 685 del Código Procesal Civil y Comercial, con el fin de que V.E. declare la inconstitucionalidad del artículo 32 inciso 1° del decreto ley 9020/78, en tanto establece como causal de inhabilidad para ejercer funciones notariales, la edad de 75 años en vulneración a principios y derechos constitucionales.

Ello en virtud de la transgresión constitucional que la citada preceptiva infringiría a los artículos 10, 11, 27, 31, 36 y 39 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y a los artículos 16, 17, 14 y 14 bis de la Constitución Argentina.

La promueve con carácter preventivo, toda vez que el día 28 de octubre de 2019, con setenta y cinco años de edad, resulta alcanzado por dicha inhabilidad

I.-

Luego de hacer referencia a la legitimación y a las condiciones de admisibilidad para demandar, expresa -que tal como se acredita con la documentación acompañada- nace el día 28 de octubre de 1944, encontrándose alcanzado por lo prescripto en el artículo 32 inciso 1° del decreto ley 9020/78 al cumplir la edad de 75 años.

Expone que se desempeña como titular del registro de Escrituras Públicas n° 3 del Partido de San Antonio de Areco, con domicilio en la calle Alvear n° 263 de esa Ciudad, sin interrupción desde el día 17 de diciembre del año 1974, lo que así

resulta acreditado con la certificación expedida por la Dirección de Servicios Notariales del Colegio de Escribanos de esta Provincia, y con el certificado extendido por la Caja de Seguridad Social Para Escribanos de la Provincia de Buenos Aires, que en sus originales se adjuntan al presente.

Aclara que, con anterioridad, desde el mes de mayo del año 1973, ha ejercido la función en carácter de Adscripto del mencionado registro.

Destaca que los regímenes anteriores al presente, esto es el establecido en las leyes 5015 y 6191 (vigentes al momento de comenzar el ejercicio de su actividad profesional), establecían que los escribanos de registro, no podrían ser separados de su cargo mientras durara su buena conducta.

Añade que durante más de cuarenta y cinco años ha ejercido la profesión con destacada competencia e indudable probidad; que en plena actividad, gozando de una excelente salud psicofísica, una inalterada capacidad de trabajo y manteniendo su vocación, se cierne la amenaza cierta de ver conculcado todo ello al cumplir los 75 años de edad, pues una resolución del Ministerio de Gobierno Provincial dictada en sustento de una norma declarada inconstitucional tanto por la Corte Suprema de la Nación como por la Suprema Corte de Justicia provincial, dispondrá su cese como titular del registro notarial antes referido. Cita doctrina.

Expone que *“el envejecimiento (como suele llamarse a este fenómeno de carácter biológico) produce modificaciones psíquicas y físicas, pero ello va de la mano de un proceso individual. No existe una edad límite que indique un antes y un después. No es idéntico para todos. No sólo se dan cuestiones genéticas, sino también determinantes sociales y ambientales. No podemos ignorar que el envejecimiento humano no es sólo un proceso biológico sino además histórico y cultural”* (v. fs. 14 vta.).

Aclara que la acertada solución judicial otorgada a estas situaciones, en los casos que cita, especialmente doctrina *“Franco”*, pondrían en evidencia que el valor reglamentado en el artículo 32, inciso 1º, del decreto ley 9020/1978 se encontraría en



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

franca oposición con preceptos de jerarquía superior y no se compecede con el sentido de justicia.

Manifiesta que tal normativa debería llevar a reflexionar sobre los derechos de los adultos mayores en nuestra sociedad cuando es de conocimiento que las actuales condiciones del envejecimiento de la población mundial sería un hecho que debe atenderse. Exterioriza diversas consideraciones a este respecto (v. fs. 14 vta. y 15).

Califica de verdad incuestionable que el inciso 1° del artículo 32 del decreto ley 9020/1978 no sólo sería violatorio de normas de jerarquía superior -razón suficiente para reclamar su derogación- sino que además no se correspondería con la realidad y el sentido de justicia de la sociedad a la que pertenece.

Afirma que un análisis desde la perspectiva de los derechos de los adultos mayores sería un precepto francamente discriminatorio por la edad -que ignoraría la condición y aptitud personales- y no condeciría con la protección e integración social que el Estado debe brindar a sus adultos mayores al estar frente a un derecho como lo sería obtener la jubilación y no como una obligación unilateral.

Pasa a referirse a los fundamentos del decreto ley 9020/1978.

Refiere que el artículo 32 inciso 1° habría dispuesto una causal de inhabilitación profesional fundada en la edad: No podrán ejercer funciones notariales: *"Los que llegaren a cumplir setenta y cinco (75) años de edad"*.

Califica de inédita a la causal; invoca que no ha existido semejante causa de cese en ninguna de las anteriores legislaciones y no habría normativa análoga en ninguno de los regímenes legales de los demás estados provinciales.

Centraliza que dicha disposición agravia con irrefutable certeza garantías constitucionales en detrimento del actor.

Expresa que a tenor del artículo 17 de la Constitución Argentina se lesiona el patrimonio del presentante, se violenta el derecho al trabajo o actividad lícita – artículo 14- y la igualdad ante la ley frente al trato discriminatorio en relación a las demás profesiones. Detalla respecto a este precepto el impulso el impulso de su derogación en las XIX Jornadas Notariales Bonaerenses, Necochea 1999.

Trae a consideración la decisión de la Corte Suprema de Justicia *in re* “Franco” (2002) en que se declara la inconstitucionalidad y la cual solicita su aplicación.

Expone que en dicha oportunidad se sostiene el carácter federal que suscita la colisión entre la norma local mencionada y los preceptos constitucionales, con cita de jurisprudencia.

Recuerda que afirma que lo normado establece “*una suerte de presunción iure et de iure 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*” (v. fs. 16 y 16 vta.).

Atiende también lo allí dispuesto en cuanto a la arbitrariedad que arroja el régimen por el sólo hecho de alcanzar la edad de 75 años y sin evaluar a las condiciones del profesional.

Invoca la violación al derecho de trabajar dando fundamentación normativa superior a su respecto a favor de toda persona de tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido.

Se apoya en lo fallado en cuanto a la violencia al principio de igualdad, transcribe lo propio y lo particular de otras profesiones (v. fs. 17).



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Aclara que los escribanos desempeñan una actividad privada regulada por razones de interés público, pero fuera de la estructura administrativa del Estado, no revestiría su desempeño las notas características de la relación de empleo público.

Menciona también entre otras causas, lo decidido por la Suprema Corte de Justicia en la causa "Gloria" (2004).

Al respecto se detiene en los aspectos vinculados a la desigualdad en relación al ejercicio de otras profesiones y abunda a favor del principio de supremacía establecido en el artículo 57 de la Constitución provincial el que coordina con el artículo 31 de la Constitución Argentina.

Precisa que tal principio no importaría reconocer el carácter relativo de los derechos consagrados por la Constitución, pero las facultades reglamentarias deben ser ejercidas con razonabilidad, respetando a los derechos adquiridos y sin cercenar de manera absoluta -como lo sería en el caso- las garantías constitucionales. Invoca la necesidad de acudir a la Suprema Corte de Justicia a los fines de restablecer el equilibrio constitucional que se vería avasallado.

Señala que la limitación establecida no sólo "*aniquila de manera definitiva y con carácter absoluto el derecho a trabajar, sino más específicamente aún: el derecho también de jerarquía constitucional de seguir libremente una vocación*" (v. fs. 16 vta.). Menciona, los artículos 14 de la Declaración Americana de los derechos del Hombre, 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el 6º del Pacto Interamericano de los derechos económicos, sociales y culturales, con relación al artículo 75 inciso 22 de la Constitución Argentina.

Detalla las vicisitudes que se producirían de dar vitalidad a la norma y las consecuencias de querer intentar un nuevo rumbo de actividades.

Menciona el artículo 57 de la Constitución Provincial a los fines de declarar la inconstitucionalidad de la norma atacada en razón de ser una regla sancionatoria a todas las normas que alteren indebidamente derechos.

También lo hace en relación a los artículos 10 y 11 de la Constitución Provincial en cuanto a impedir limitaciones al goce de estos derechos y que en el caso de los escribanos públicos mayores de 75 años quedarían al margen de tal protección.

Por su parte señala la violación al artículo 11 de la Constitución de la Provincia en sus párrafos segundo y tercero que impone la no admisión de distinciones, discriminaciones, privilegios y el deber de promover el desarrollo integral de las personas garantizando la igualdad de oportunidades.

Afirma que, la normativa transgrede, asimismo, el artículo 36 de la Constitución Provincial y frontalmente compromete el inciso 6° de la norma de mención.

El accionante sostiene que V.E. debería declarar la inconstitucionalidad del artículo 32 inciso 1°, al exceder el marco de razonabilidad, pues no habría dispuesto que a partir de determinada edad los notarios deberían demostrar que continuaban gozando de aptitudes para la función sino que habría reputado sin más que a partir de determinada edad -sin admitir por ningún medio lo contrario-, a partir del día siguiente de cumplir los 75 años ya no estarían habilitados para ejercer la profesión y llevar por delante la prohibición de no discriminar sentada en el artículo 16 de la Constitución Argentina.

Solicita medida cautelar, peticiona condena en costas a la demandada y deja planteado el caso federal.

II.-

V.E. en fecha 25 de septiembre del año 2019, ordena a la demandada a título de cautelar se abstenga de aplicar la normativa en relación a la actora (v. fs.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

24/26), luego de lo cual, se presta caución juratoria, siendo lo así decidido notificado al Ministro de Gobierno de la Provincia de Buenos (v. fs. 27 y 28).

III.-

Corrido traslado de la demanda se presenta el Asesor General de Gobierno allanándose incondicionalmente a la acción promovida y solicita ser eximido en costas (v. fs. 35/37). A fs. 39/40, la accionante manifiesta sobre la condena en costas y su procedencia en el caso.

Se dispone a continuación la intervención de la Procuración General en los términos del artículo 687 del Código Procesal Civil y Comercial (v. fs. 41).

IV.-

Paso a responder la intervención requerida y a proponer se haga lugar a la demanda interpuesta por el Sr. Escribano Carlos Alberto Medina.

4.1.- En primer lugar, en cuanto al allanamiento propuesto por el Asesor General de Gobierno, analizada la conducta procesal asumida, correspondería dejar establecido que, por la singular naturaleza de las cuestiones en debate, así como por los efectos de la decisión que recaiga en esta clase de juicios, no obligaría a ese Tribunal a declarar la inconstitucionalidad de la norma de que se trate.

Lo contrario, importaría dejar librado al arbitrio del Asesor General de Gobierno, una facultad que le pertenece exclusivamente a esa Suprema Corte y, en ciertos casos, acordar al Poder Ejecutivo el ejercicio ilimitado del veto fuera de las oportunidades que en forma taxativa señala la Constitución (Conf. voto Juez Soria, segunda cuestión, considerando segundo, en la causa I. 2125, "*Bringas de Salusso*", sentencia, 24-08-2005 y sus antecedentes allí mencionados; voto del Juez Genoud, considerando segundo en la causa en la causa I 2798, "*Alonso*", sentencia, 10-10-2007, y sus antecedentes también mencionados; dictamen PG, causa I 72.883, "*Montiel*", del 18 de julio de 2014, entre otros). De allí que paso a expedirme del planteo promovido.

4.2.- A los fines de dictaminar he de remitirme a lo decidido por ese Supremo Tribunal de Justicia al sentenciar en las causas: I 72.374, "*Gerchunoff*", I 71.514, "*Costa*", ambas sentencias del día 24 de agosto del año 2016, como así también, en I. 74.701, "*Bagú*", sentencia del 19 de septiembre de 2018, entre muchas otras, y a lo allí sostenido en cuanto a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, dada en la causa F. 509. XXXVI. "*Recurso de Hecho. Franco, Blanca Teodora c/ Provincia de Buenos Aires - Ministerio de Gobierno*", del 12 de noviembre de 2002 ("*Fallos*", T. 325: 2968), para propiciar que podría hacer lugar a la demanda, declarando la inaplicabilidad del artículo 32 inciso 1º del decreto ley 9020/1978, a la situación de hecho del escribano Medina.

En efecto, la Corte de Justicia de la Nación afirma que el artículo 32 inciso 1º del decreto ley Nro. 9020/1978, dispone una suerte de presunción *juris et de jure* para quienes alcanzan la edad allí prevista y los encuentra incapacitados para ejercer la función notarial (consid. 6to.).

Que tal precepto resultaría arbitrario debido a su generalidad y a la 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.

Añade en el considerando séptimo 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 proporción 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 Nro. 9020/78...*". Con cita del artículo 32, incisos 2º y 3º. Entiende: "*...esas disposiciones posibilitan separar a los escribanos del ejercicio de las delicadas funciones que les han sido delegadas, por lo que se encuentran*



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

asegurados los medios para proceder así en los casos en que se genere una real inhabilidad de cumplir aquéllas en condiciones adecuadas".

Ese Tribunal de Justicia, tiene por su parte en cuenta, que allí se resaltó que la disposición impugnada "...afecta el derecho de trabajar consagrado en el artículo 14 de la Constitución Nacional y en las convenciones internacionales incorporadas a ella por su artículo 75 inc. 22, en particular los artículos 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 6° 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" (consid. 8vo.).

También que "...la igualdad se ve alterada pues el legislador ha establecido, sin razón atendible, una discriminación en perjuicio de los escribanos que lleguen a la edad aludida, y no lo ha hecho respecto de otros profesionales con título universitario que ejercen funciones de relevancia social 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 incapacidad de trabajar, ya que no es concebible que después de haber dedicado su vida a la actividad notarial tengan entonces que iniciar otra nueva y diferente para la cual obviamente no estarían preparados" (Consid. 9no.).

Por último, concluye que los escribanos son profesionales del derecho afectados a una actividad privada -pues la concesión que les otorga el Estado no

importa adjudicarles el rango de funcionarios públicos- y, en consecuencia, no están sujetos al discrecional poder con que cuenta el Estado para la organización administrativa.

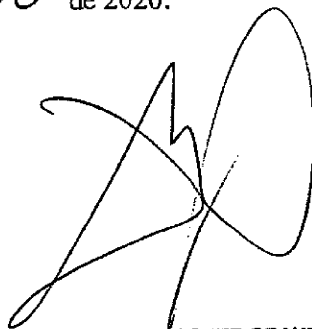
Tal doctrina se presenta coincidente con la sostenida por el máximo Tribunal de Justicia en la sentencia de la causa "Vadell" ("Fallos", T. 306:2030, considerandos 11 y 12).

De allí que en concordancia con lo aconsejado por esta Procuración General en la citada causa I 1.658 "Franco" -dictamen del día 11 de febrero de 1999- y atendiendo a los principios rectores sentados en el aludido pronunciamiento recogido en doctrina jurisprudencial por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, es que podría resolver favorablemente la pretensión actora, tal como ya lo hiciera en los fallos antes mencionados, sobre análogas cuestiones a las aquí presentadas.

V.-

Por las razones expuestas, podría V.E. hacer lugar a la demanda; declarar la inaplicabilidad de lo preceptuado en el artículo 32 inciso 1º del decreto ley 9020/1978, cuestionado, a la situación de hecho del escribano Carlos Alberto Medina y, en consecuencia, ordenar en definitiva al Ministro de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires se abstenga de decretar cualquier medida vinculada con el alcance de esa norma.

La Plata, febrero 20 de 2020.



JULIO M. CONTE-GRAND
Procurador General