

EL PODER DISCIPLINARIO EN LOS COLEGIOS PROFESIONALES

Dr. Mariano Ramírez
Prof. Titular de Derecho de Minas y Rural

1) Las tareas que incumben y ejercen los profesionales (médicos, abogados, ingenieros, etc.), son principalmente de índole privada, en cuanto se formalizan y manifiestan entre aquellos y sus clientes mediante la prestación de servicios técnicos, bajo la responsabilidad de un título universitario.

Sin embargo, por su naturaleza esos servicios abarcan en potencia, a la generalidad de la población, que no está exenta de usarlos o necesitarlos (cuestiones de salud, vivienda, patrimoniales, de familia, etc.), de manera tal, que, en gran medida, aquellos exceden el marco originario de la prestación privada y caen en el campo del servicio social.

Esto justificó, desde antiguo, la intervención de los poderes públicos (Estado) a través de su Poder de Policía, para establecer y mantener el orden social. El contralor del ejercicio profesional correspondió, pues, en principio, a los Poderes Públicos.

El notable incremento de las actividades del Estado, trajo, entre otros inconvenientes, dificultades para su debido contralor, imponiendo la conveniencia de delegar tales poderes, en los mismos interesados, una vez debidamente colegiados y constituidos; fundado en esos principios se dictaron, por ejemplo, en nuestra Provincia, la ley de creación del Colegio de Ingenieros, Arquitectos y Agrónomos (nº 3485), la del Consejo de Ciencias Económicas (nº 5051) y últimamente la del Colegio de Abogados y Procuradores (Ley 4976).

Los Colegios de Abogados, al igual que los demás Consejos de Profesionales Liberales, actúan, pues, repito, en base al poder de Policía que sobre el particular corresponde originariamente al Estado, que éste les delega por Ley, con el objeto de controlar las actividades profesionales, que no pueden desvincularse del interés general.

2) Su constitucionalidad ha sido declarada por la Corte Suprema de Justicia, entre otros casos, entre Ferrari c/ Estado Nacional (ED. 119-227), con nota de Bidart Campos; J.A. 1986-111—629, con nota de Morello y Berizonce, en La Ley, 1986 - D-300, con notas de Ekmekdjian y Claus; y por la Suprema Corte de Mendoza, en fecha 20/V/88, en el caso "Lima Osvaldo c/ Gobierno de la Provincia, a cuyos interesantes fundamentos me remito en honor a la brevedad.

3) La competencia del Colegio de Abogados, está referida fundamentalmente, al gobierno de la matrícula y al ejercicio del poder disciplinario, aunque para el primer supuesto, en nuestra provincia, existen impedimentos constitucionales, atento lo dispuesto por el art. 144 inc. 12 de su Constitución, que lo atribuye a la Suprema Corte de Justicia.

Tal competencia la establecen los títulos II y IV de la Ley 4976, de octubre de 1984 sobre Colegiación Obligatoria y Ejercicio Profesional en

nuestra Provincia, donde se precisan las normas para la fiscalización del ejercicio de la profesión y para el juzgamiento de las conductas que resultan violatorias de los valores profesionales tutelados por la ley.

4) El funcionamiento del Tribunal de Ética, está contemplado en el capítulo VI, de título V de la ley citada, el que por disposición de la Federación de Colegios de Abogados de Mendoza, aplica las disposiciones legales arriba mencionadas y el Código de Ética de la Abogacía Iberoamericana, aprobado en la denominada "Declaración de Mar del Plata", y en la parte procesal, el Reglamento para los Tribunales de Ética de los Colegios de Abogados de esta Provincia, aprobado por la Federación de Colegios de Abogados de Mendoza.

5) En cuanto al tema referido al poder disciplinario cuya aplicación corresponde al Tribunal de Ética, podemos decir, siguiendo a Núñez y a la Corte Nacional, que el Colegio de Abogados, tiene todas las facultades necesarias para aplicarlo en su debida extensión, y que éste poder sólo está limitado por el ámbito del poder disciplinario originario del Estado, es decir, por las facultades que el Estado Provincial se reservó y no delegó, i Ergo, si la Provincia por el art. 67, inc. 11 de la Constitución Nacional delegó en el Congreso Federal la facultad de dictar, entre otros el Código Penal, que tiene por objeto fijar los delitos y las penas, va de suyo que el poder disciplinario no debe invadir normas del Código Penal, sino en el que resulta de facultades jurisdiccionales reservadas (art. 104, Const. Nacional), ya que acá se trata de infracciones de "orden" y no de "delitos", propiamente dicho.

Estas facultades, este poder disciplinario del Estado Provincial, autoriza a castigar las infracciones del "orden", referidas al "orden" necesario para asegurar el correcto y normal desenvolvimiento de una actividad pública, como lo es también, en gran parte, la de los abogados.

Por eso Vera Barros, en su obra sobre "Prescripción Penal", edic. 1960, Córdoba, pág. 55, con cita de Soler, Núñez y Jiménez de Asúa, sostiene que el objeto del poder disciplinario "es la protección del orden, como hecho, es decir, el "orden práctico". Por eso agrega, "las infracciones que se cometen son infracciones al orden y sus sanciones han sido denominadas "penas de orden", que son distintas a las penas del derecho penal común.

6) Dentro del esquema expuesto, interesa, pues, como punto de partida, determinar cuál es la naturaleza jurídica del poder sancionatorio atribuido a los Colegios Profesionales, para establecer normas al debido ejercicio de la profesión y, especialmente, la de la facultad que se le ha delegado, para aplicar sanciones a las conductas profesionales reñidas con la ética de la profesión.

Existen ya, entre nosotros, por una parte, normas de ética (Declaración de Mar del Plata citada), y por otra, el Organismo encargado de su custodia (Colegio de Abogados-Tribunal de Ética). Falta por tanto establecer si ese poder sancionatorio, es de naturaleza penal, civil, o simplemente administrativa.

En un caso resuelto por el Tribunal de Ética de la Primera Jurisdicción de la Pcia. de Mendoza, en noviembre de 1988 se fijaron dos posiciones; una, sosteniendo que se está en presencia de un "poder disciplinario... que derivan de la potestad del Estado, que la ejerce en

forma directa o por delegación a través de órganos o entidades... contra sujetos que están respecto a ellos en una sujeción de carácter público, en una relación de orden o dependencia". . . "sujeción necesaria para asegurar el desarrollo correcto de las actividades públicas"... siendo su fin (Florian) "el de obtener la observancia de los deberes especiales propios de los grupos particulares, y no la defensa general, como el derecho penal común de él que se diferencia sustancialmente.

En síntesis, según esta tesis, a la que adhirió la mayoría del Tribunal, el poder disciplinario, debe ser caracterizado como "un derecho penal disciplinario autónomo".

La segunda posición - sostenida en el voto en minoría - a la que adhiero, parte de la base de que el poder disciplinario de que se trata, está limitado por el ámbito del poder disciplinario del Estado - de quien le viene por delegación -, que a su vez, está constreñido a las facultades que constitucionalmente se reservó (art. 104, Const. Nac.), y no delegó (art. 67, inc. 11, id.) a dictar, entre otros, el código penal, que señala los delitos y las penas aplicables.

Como en nuestro caso, no se trata de sancionar delitos, sino infracciones al "orden disciplinario", vemos que la materia imponible, no es penal, sino administrativo, ya que se trata de "infracciones de orden", es decir, las mismas que conserva el Estado-delegante, necesarias para asegurar el correcto y normal desenvolvimiento de una actividad pública, como es también, en gran parte, la de los profesionales.

Me inclino pues, por opinar que el poder disciplinario es de naturaleza administrativa, siguiendo así también la opinión de Hutchinson (J.A. 1986-11), materia "regida por el derecho público, consistente en la ordenación, control y disciplina del ejercicio de la respectiva profesión".

Es decir, que, como se dijo en el voto de la Dra. Kemelmajer de Carlucci en re "Lima el Gobierno de la Provincia", en estos casos "coexisten un interés privado y uno público", en los cuales, "el Estado se vale del cuerpo intermedio (Colegio) para cumplir con la función de vigilar y controlar el ejercicio profesional". En igual sentido, léase la nota de Roberto Dromi sobre "La potestad sancionatoria del Estado", en J.A. 1971, Doctrina, pág. 331 y el fallo de la Corte Nacional, en que se sostuvo que la "función de los Colegios no es jurisdiccional, sino de naturaleza administrativa disciplinaria" (Fallos 129-408; 240-160).

Por eso, Vera Barros, repito, en su obra, sostiene que el objeto del poder disciplinario, "es la protección del Orden", como hecho, es decir, como orden práctico, las que son distintas a las penas del derecho penal común.

Considero, pues que el poder disciplinario de los colegios profesionales es de naturaleza administrativa. Y es que como se dijo en la sentencia aludida por otros de los señores miembros del Tribunal, "Las fuentes de poder legislativo regulador corresponden a la misma esfera de la jurisdicción represiva pertinente", pero agrega, "concedido un poder, su titular posee todas las facultades necesarias para determinarlo y enervarlo (Núñez, La acción civil, cap. I, par. I y II, pág. 94; Corte Sup. Nac. Fallos, t. 103-260).

Cabe acotar además, que ese poder disciplinario, no puede catalogarse como de naturaleza civil, porque la Ley civil (el código) legisla

especialmente, sobre sanciones al "orden contractual" o de lo ilícito civil, y tienen generalmente carácter resarcitorio, salvo contadas excepciones derivadas del orden familiar (ver Cazeaux-Trigo Represas, Bustamante Alsina, etc.).

La conclusión a que se llegue en el estudio de la naturaleza jurídica del poder disciplinario apareja algunas consecuencias importantes; por ejemplo: ¿el procedimiento aplicable en el trámite de causas ante el Tribunal de Ética, debe estar inspirado en el proceso penal, o en el administrativo? y en segundo lugar: ¿qué principios deben aplicarse para resolver por ejemplo sobre la prescripción de acción disciplinaria?; ¿los de la prescripción penal, o los de la prescripción civil?.

En el voto en mayoría del Tribunal de Ética de Mendoza, arriba citado, primó el criterio de que en el trámite debían aplicarse los principios del proceso penal; ergo, el mismo se impulsa, entre otros detalles, de oficio, etc...; y en cuanto a la prescripción, en igual forma, prima el criterio penalista de que la "secuela de juicio" interrumpe la prescripción.

Nuestra opinión difiere, ya que consecuentemente a lo expuesto, entendemos que el trámite y la prescripción deben tener raigambre en principios de derecho administrativo.