Nº 9.599

CCCR, S. 3ª

ASOCIACIONES PROFESIONALES. Inconstitucionalidad de la afiliación obligatoria.

1. Es admisible el planteo de inconstitucionalidad de una ley por la vía de acción (sumario inferido).

2. Carece de validez constitucional la ley provincial 6.775, en cuanto impone una afiliación obligatoria para el ejercicio de la actividad de fotógrafo profesional.

3. Es de la esencia de toda asociación que el individuo pueda entrar o salir libremente de ella. De allí que sea inconstitucional la norma que establece una asociación compulsoria, por ser ella lesiva de la libertad.

4. El requisito de afiliación obligatoria a una asociación profesional para poder ejercer determinada actividad, se presenta como obvia disminución del derecho de trabajar libremente y, por ello, puede ser tachado de irritante a la letra expresa y al espíritu implícito en la Constitución Nacional.

Navarro, José A. c. Consejo de Administración, Interpretación y Aplicación de la ley 6.775

Rosario, 2 de diciembre de 1980. A la cuestión de si es justa la sentencia apelada, dijo el Vocal doctor **Alvarado Velloso:** Según surge del escrito de demanda y de la prueba rendida en autos, el Consejo de Administración, Aplicación e Interpretación de la ley 6.775 sancionó al actor, José Alberto Navarro, por carecer del carnet de afiliación que el demandado otorga como requisito indispensable para ejercer profesionalmente la actividad de fotógrafo en nuestra provincia. Planteando expresamente la inconstitucionalidad de la ley 6.775 por vía de acción, Navarro pretende se deje sin efecto la resolución sancionatoria.

La demanda fue contestada por la Asociación Profesional, sosteniendo la validez de la afiliación obligatoria pues ella —sostiene— no constituye otra cosa que la reglamentación de las condiciones en que debe realizarse una determinada actividad (Const. Prov., 20) lo que resulta congruente con la disposición contenida en el art. 14 CN.

El juez a quo acogió integralmente la demanda, en sentencia que viene a la alzada por apelación del perdidoso, quien sostiene iterativamente su posición interpretativa en esta instancia.

Pues bien: tal como lo destacara inteligentemente el juez inferior, todo el litigio se reduce a determinar la validez constitucional de la ley 6.775, a fin de que se reconozca al actor como fotógrafo profesional sin obligación de agremiarse y con posibilidad de ejercer libremente su actividad.

En forma previa a toda otra consideración, destaco que surge claramente de autos que el actor es persona idónea para efectuar el trabajo que ostenta como actividad profesional, reconocida como tal

por la Asociación de Fotógrafos Profesionales de la República Argentina (según cuaderno de pruebas del propio demandado).

Aclarado ello, cabe ahora recordar que la ley 6.775 (ADLA, XXXII-A-1559) exigía en su art. 1º, como requisitos indispensables para ejercer la profesión de fotógrafo en cualquiera de sus ramas: a) poseer título expedido por instituto habilitado al efecto (que, como se ha visto precedentemente, no resulta óbice para el accionante) y, b) poseer carnet profesional expedido por un Consejo de Administración con sede en Rosario y Santa Fe (art. 3º). Dicho carnet debía renovarse cada dos años (art. 4º) y el mencionado Consejo se encontraba autorizado para controlar que el ejercicio de la profesión se realizara de conformidad con lo establecido en la propia ley (art. 12º), que fue reglamentada mediante decreto 2229/72 (ADLA, XXXII-D-6368) (ver su art. 2º, donde se especifica el trámite a cumplir para obtener el ya mentado carnet profesional).

Pues bien: a través de la ley reseñada se advierte que, aun en el año de 1972, se continuaba en la República con prácticas estatistas y de neto corte totalitario, que inauguraron —allá por la década del 50— la necesidad de implementar una obligatoria (en rigor, compulsiva) afiliación para ejercitar las más variadas profesiones u oficios. Se trataba —acorde con la filosofía política imperante en la época— de aglutinar en una sola entidad con "representación gremial" a todos quienes participaban de un determinado quehacer, con olvido —obvio es decirlo— de la expresa cláusula constitucional contenida en el art. 14 de nuestra Carta Magna: "Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio... de trabajar y ejercer toda industria lícita... de asociarse con fines útiles...".

Y es que la esencia de toda asociación conlleva la idea de que el individuo entre o salga libremente de ella. Por tal razón se trata de un derecho personal de cada hombre para asociarse y, más luego, de un derecho de la asociación ya constituído. De tal modo, el primer paso que es dable advertir por el intérprete recala en la **opción**: concretamente, el derecho individual, es el de cada hombre para asociarse y encierra un aspecto **positivo** (el de ingresar a la asociación que escoge) y otro **negativo** (el de no ingresar a una o ninguna asociación). Este último aspecto es de suma importancia en la interpretación de la garantía constitucional: toda forma de asociación impuesta coactivamente es lesiva de la libertad, pues el derecho de asociación encierra en sí mismo un postulado de libertad. Para las asociaciones, igual que para los individuos, dice Dabin, "vivir es vivir libre" (**Bidart Campos**, Derecho Constitucional, ed. Ediar, Bs. As. 1966, II, 254).

El Derecho Constitucional Comparado es harto pacífico en este punto. La experiencia enseña que toda obligatoriedad, que toda coacción inconsulta respecto de una afiliación conminada unilateralmente, representa uno de los tantos rostros de la aventura totalitaria; no importa que esa conminación se haga a nivel de partidos políticos, de asociaciones profesionales, gremiales, docentes. Esta prevención a nadie puede admirar a poco que se conozcan —siquiera superficialmente, que es lo mínimo que resulta dable exigir de quien se arroga el legislar— la Historia y la historia del Derecho. Ya la Declaración

Internacional de las Naciones Unidas de 1948 establecía que toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y asociación pacíficas, y que nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación determinada (art. 20).

La libertad de asociarse, entonces, está bien prevista en la letra y en el espíritu de la Constitución Nacional (art. 14º). Por lo demás, el Código Civil la incluye implícitamente en las disposiciones relativas a personas ideales o jurídicas y al legislar el contrato de sociedad. "Ninguna forma de asociación coactiva es constitucional en nuestro Derecho" (**Bielsa**, Derecho Constitucional, p. 306; **Bidart Campos**, op. cit., p. 269). Y es que "toda incorporación a una entidad debe ser fruto de la espontánea decisión de los individuos; este derecho es violado no sólo cuando la agremiación se impone directamente, sino cuando en el orden de las conductas se ejercita cualquier tipo de compulsión para inducir a afiliarse" (**Bidart Campos**, op. cit., p. 269). Y en el caso de autos, la propia ley que vengo criticando estableció su tipo de compulsión: sin afiliación no se logra el tan mentado "carnet"; sin "carnet" no se puede trabajar en todo el territorio provincial.

Puesto en claro lo precedentemente expuesto, cabe recordar ahora que el art. 28 CN establece expresamente que "los principios, garantías y derechos reconocidos en los artículos anteriores, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio" o como más ajustadamente en su espíritu puede verse en el Proyecto de Constitución de **Juan B. Alberdi** para la Confederación Argentina: a) Cap. II, art. 20: "Las leyes reglan el uso de estas garantías de derecho público; pero el Congreso no podrá dar ley que con ocasión de reglamentar u organizar su ejercicio, **las disminuya, restrinja o adultere en su esencia**".

b) Cap. III, art. 23: "Las leyes y los tratados reglan el ejercicio de estas garantías (la de los extranjeros) **sin poderlas alterar ni disminuir**".

c) Cap. IV, art. 36: "Las leyes orgánicas, que reglan el ejercicio de estas garantías de orden y progreso, **no podrán disminuirlas ni desvirtuarlas por excepciones**".

Congruente con lo precedentemente señalado, el art. 67 inc. 28 CN establece entre las atribuciones del Congreso "hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes y todos los otros concedidos por la presente constitución al gobierno de la Nación". Tal facultad debe ser interpretada en forma armónica con la que el art. 86 inc. 2º atribuye al Poder Ejecutivo: "Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, **cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias**".

Y ya parece obvio remarcar que si conforme al art. 16 CN todos los habitantes son admisibles en los empleos (término que interpreto en sentido lato) sin otra condición que la idoneidad, parece razonable que la ley reglamente la forma de adquirir o demostrar tal idoneidad (de aquí que no sea injusta la exigencia prevista en el inc. 1º) del art. 1º ley 6.775), pero de modo alguno que establezca la necesidad de afiliarse obligatoriamente —so pena de no poder ejercer determinada

actividad— a una asociación profesional. Tal requisito se presenta como obvia disminución del derecho de trabajar libremente, adulterándolo en su propia esencia y, por ello, puede ser tachado de irritante a la letra expresa y al espíritu implícito en la Constitución.

A partir de marzo de 1976 se ha retornado —en la filosofía política que exhiben las autoridades nacionales— a la antigua idea, tanto tiempo abandonada, de que las estructuras empresariales y sindicales deben ajustarse a sus fines específicos (ver art. 27 del "Acta fijando el propósito y los objetivos básicos para el proceso de reorganización nacional"), entre los cuales no puede contarse el que restringe una actividad a una matriculación determinada por una obligatoria afiliación. Por lo contrario, expresamente se ha aceptado la tesis constitucional de la libre asociación —derecho que, como ya se dijo, lleva anejo el de no asociarse o desasociarse— y, recientemente en nuestra provincia se ha promulgado la ley 8.627 (del 7/7/80, ver Boletín Oficial del 15/7/80) a través de la cual se han derogado las leyes 3.833 y 6.775. Altamente ilustrativo resulta conocer la exposición de motivos con la que fuera llevada a consideración del Gobernador por el Ministro de Gobierno "...b) Que desde el punto de vista jurídico constitucional **se pueden formular serias objeciones a la constitucionalidad de la ley 6.775.** Ello es así por cuanto los arts. 14 de la Constitución Nacional y 13 y 14 de la Constitución Provincial consagran respectivamente los medios de trabajar y ejercer toda industria lícita y de asociarse libremente con fines útiles o lícitos. En consecuencia, por imperio de dichos preceptos constitucionales, una reglamentación que restringiera las facultades emergentes de nuestra Ley Fundamental, implicaria vulnerar ciertas garantías en ella consagradas".

A mi juicio, la derogación de la normativa reglamentarista ha puesto fin a toda suerte de litigios similares a la presente. No obstante ello, he analizado y concluído precedentemente en que la ley 6.775 era inconstitucional, por las implicancias que la decisión que se adopte sobre el tema habrán de tener en cuanto a la imposición de costas devengadas en esta causa.

Por todo lo expresado, estimo que la sentencia inferior es justa y debe ser confirmada. Así voto.

A la misma cuestión, dijeron los Vocales doctores **Isacchi** y **Casiello:** Conforme los fundamentos expuestos por el Vocal preopinante, votamos por la afirmativa.

Con lo que terminó el Acuerdo, y atento sus fundamentos y conclusiones, la Sala Tercera de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial, **resuelve:** Desestimar la nulidad y confirmar la sentencia inferior, con costas (CPC, 251). **Adolfo Alvarado Velloso. — Jorge A. Isacchi. — Guillermo S. Casiello.**