



PODER JUDICIAL DE CÓRDOBA

**CAMARA CONT. ADMI. 2A NOM**

Protocolo de Autos

Nº Resolución: 19

Año: 2020 Tomo: 1 Folio: 39-44

EXPEDIENTE: 8938282 -  - COLEGIO PROFESIONAL DE MARTILLEROS Y CORREDORES PUBLICOS DE LA PROVINCIA DE CORDOBA C/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CORDOBA - AMPARO (LEY 4915)

### **AUTO NÚMERO: DIECINUEVE**

Córdoba, veintisiete de febrero de dos mil veinte.

### **Y VISTOS:**

Estos autos caratulados “**COLEGIO PROFESIONAL DE MARTILLEROS Y CORREDORES PUBLICOS DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA C/ SUPERIOR DE GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA – AMPARO (LEY 4915)**” (SAC **8938282**), de los que resulta que:

**1.-** El Colegio Profesional de Martilleros y Corredores Públicos de la Provincia de Córdoba, por medio de apoderados, solicita como **medida cautelar** que:

a) De manera provisoria se ordene al Ministerio de Finanzas que se abstenga de exigir a los colegiados bajo la Ley 7191 la matriculación bajo la Ley 9445, es decir la doble matriculación, a los fines de la participación en el Portal Compra Transparente y, en consecuencia para ejercer la intermediación en materia de bienes inmuebles, todo dentro del marco del Decreto Nro. 2293/1992 que establece: “*Todo profesional universitario o no universitario que posea un título con validez nacional, podrá ejercer su actividad y oficio*”

*en todo el territorio de la República Argentina, con una única inscripción en el Colegio, asociación o registro que corresponda al de su domicilio real” (art. 1).*

b) En forma subsidiaria, y dado el exceso en que -según afirma- ha incurrido el acto de autoridad pública atacado al negar las incumbencias de los poseedores del título de Martillero y Corredor Público matriculados bajo la Ley 7191, se le haga saber a la demandada que los matriculados en el Colegio Profesional de Martilleros y Corredores Públicos, pueden intermediar en toda clase de bienes de tráfico lícito.

Solicita se libre oficio y ordene la publicación de dicha medida en los medios públicos, a cargo de su mandante.

Sostiene que de no hacerse lugar a la medida solicitada y dado lo resuelto mediante Resolución N° 350/2019, los matriculados se verán privados de la utilización del Portal Compra Transparente, ocasionando una grave afectación a su derecho constitucional de trabajar y ejercer libremente su profesión en lo que hace a la intermediación en toda clase de bienes de tráfico lícito, considerando que el acto administrativo cuestionado posee arbitrariedad manifiesta y confunde a la sociedad sobre la incumbencias del profesional Martillero y Corredor Público generando una “apariencia” de estar al margen de la ley.

Destaca que de no despacharse la medida cautelar, la sentencia que eventualmente se dicte, llegará tarde, provocando un gravamen irreparable a más de cinco mil (5.000) colegiados.

Asimismo, pone de resalto que la tarea profesional de los más de cinco mil (5.000) colegiados bajo la Ley 7191, constituye el sustento de la vida familiar y se viene desarrollando de esa manera desde la vigencia del Colegio Profesional en 1984.

Expresa que la denegación formulada en el acto de autoridad pública atacado y la imposibilidad de intermediar en materia de bienes inmuebles allí dispuesta, genera un daño desproporcionado que debe evitarse mediante el despacho urgente de la medida cautelar solicitada.

Explica que debe tenerse en cuenta que se encuentran reunidos los requisitos solicitados para la tutela cautelar.

Con relación al requisito de la verosimilitud del derecho, indica que es evidente la

arbitrariedad e ilegitimidad de la Resolución Nro. 350/2019 dado que dicho instrumento jurídico es contrario a la C.N. y Provincial y al ordenamiento aplicable al caso, tal como lo ha desarrollado en el apartado V de la demanda.

Esgrime que la Resolución 350/2019 resulta manifiestamente ilegítima dado que:

- a) Ignora el alcance de las incumbencias y competencias profesionales de los poseedores del título de MCP matriculados bajo la ley 7191, en clara violación al art. 42 de la Ley 24.521 y Decreto Nacional 2293/1992.
- b) Produce el enervamiento del valor del título de MCP, y por ende, afecta la autonomía universitaria al desconocerse sus alcances, en clara transgresión al art. 7 y 75 inc. 23 de la C.N., Ley 24.521 (art. 29) y Decreto Nacional 2293/1992.
- c) El acto posee una arbitrariedad manifiesta dado que niega que el título universitario de MCP sea único, lo que viola la realidad y lo señalado por el Ministerio de Educación de la Nación con fecha 26/07/2019.
- d) Posee arbitrariedad manifiesta dado que viola el art. 11 de la Ley 7191 que dice que todos los que posean el título de MCP deben matricularse en el Colegio Profesional de Martilleros y Corredores Públicos de la Provincia de Córdoba;
- e) Transgrede el derecho constitucional de trabajar y ejercer industria lícita en los términos estipulados por el art. 14 de la C.N. dado que el referido acto de autoridad pública impide a los colegiados ante la Ley 7191 la utilización del Portal Compra Transparente y la consiguiente intermediación en materia de bienes inmuebles con la consiguiente privación de ese medio de vida a los más de cinco (5.000) colegiados.
- f) El acto posee arbitrariedad manifiesta habida cuenta que se aparta de las prescripciones de la Ley 9445 que, al igual que las leyes de Salta, CABA, Santa Fe, etc., establece que solo deben matricularse ante el Colegio de Corredores Inmobiliarios los que posean el título universitario de Corredor Público Inmobiliario.
- g) Se viola un derecho adquirido (arts. 14 y 17 de la C.N.) habida cuenta que las incumbencias de poseedor del título de MCP se han incorporado al patrimonio de los matriculados bajo la Ley 7191.

h) Posee arbitrariedad manifiesta dado que confunde la actividad de los poseedores del título de MCP para intermediar en materia de bienes inmuebles con la profesión de Corredor Público Inmobiliario, lo que viola el art. 42 de la Ley 24.521.

i) Desconoce la validez nacional del título único de MCP al impedir en la Provincia de Córdoba el ejercicio de todas las incumbencias que se derivan del título de MCP, conforme lo impone el art. 7 de la C.N. y el Decreto Nacional 2293/1992.

j) Impone el deber de la doble matriculación para un mismo título, lo que resulta contrario al Decreto nacional 2293/1992.

Respecto al requisito de peligro en la demora, refiere que el ya ha expresado el gravamen irreparable que implica la ejecutoriedad del acto impugnado dado que de no hacerse lugar a la medida cautelar solicitada los colegiados bajo la Ley 7191 se verán impedidos de utilizar el Portal Web Compra Transparente y la imposibilidad de intermediar en materia de bienes inmuebles, quedándose privados de ese medio de vida.

Respecto al requisito de contracautela ofrece la caución personal de los letrados que el Tribunal estime conveniente.

Plantean la inconstitucionalidad del art. 15 de la Ley 4915, en cuanto dispone el carácter suspensivo de los recursos que se interpongan en contra de las resoluciones que hagan lugar a las medidas cautelares por violentar el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 18 C.N.), para el caso en que la demandada recurra la medida cautelar solicitada.

2.- Mediante proveído de fecha 20 de diciembre de 2019 se admitió la acción de amparo y por proveído de fecha 30 de diciembre de 2019 se pasaron los autos a estudio.

### **Y CONSIDERANDO:**

**D)** Que como es sabido, el reconocimiento del derecho a la tutela cautelar como un derecho fundamental, de igual jerarquía al derecho de acceso a la jurisdicción, significa el reconocimiento de la potestad jurisdiccional para adoptar todas las medidas provisionales que, en cada caso, se estimen conducentes para garantizar la efectividad de la sentencia que en su día se dicte.

Así lo expresa el art. 484 de la Ley 8465 cuando dispone: “*Quien tuviere fundado motivo*

*para temer que durante el tiempo anterior al reconocimiento judicial de su derecho, éste pudiere sufrir un perjuicio inminente o irreparable puede solicitar las medidas urgentes que, según las circunstancias, fueren más aptas para asegurar provisionalmente el cumplimiento de la sentencia, aun cuando no estén expresamente reguladas en este Código”.*

Las medidas provisionales tienen un carácter no sólo “cautelar”, en el sentido de que preservan una situación jurídica, sino fundamentalmente “tutelar”, por cuanto protegen derechos subjetivos, en tanto que buscan evitar daños irreparables a las personas.

De esta manera, las medidas provisionales se transforman en una verdadera garantía jurisdiccional de carácter preventivo (Corte I.D.H. Caso del Periódico “La Nación”. Medidas Provisionales respecto de Costa Rica. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de septiembre de 2001, considerando cuarto, y Asunto Integrantes de la Comunidad Indígena de Choréachi respecto de México. Solicitud de medidas provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de marzo de 2017, considerando sexto).

Con esa proyección de la “doble funcionalidad” de las medidas cautelares, es posible efectuar una interpretación jurídica que, fundamentada directamente en los preceptos constitucionales que reconocen la garantía del derecho de defensa (arts. 18 y 75 inc. 22, C.N.), permite transitar de un estadio en la práctica jurisprudencial sobre el sistema cautelar, de “excesivamente rígida o formalista” a una “tolerante” (FONSECA, Isabel Celeste M., *Introdução ao estudo sistemático da tutela cautelar no processo administrativo. A propósito da urgência na realização da justiça*, Livraria Almedina, Coimbra, mayo 2002, pág. 318 y sgtes.).

**II)** Que como explica la doctrina comparada, la dimensión constitucional del derecho a la tutela cautelar había situado en primer plano la idea de que el derecho a obtener la tutela judicial efectiva exigía la suspensión de los actos de los poderes públicos cuando la pretensión del recurrente tenía visos de prosperar (apariencia de buen derecho o *fumus boni iuris*), por aquello que, ningún sentido tiene ejecutar un acto o mantener en vigor una

disposición que, con toda probabilidad, van a ser expulsados del ordenamiento jurídico. Esta idea se conjuga con el principio chiovendano que emana de la máxima conforme a la cual "*la necesidad del proceso para obtener la razón no debe convertirse en un daño para el que tiene la razón*" (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 19 de junio de 1990, Factortame, asunto C-213/89, apartados 18 y siguientes y el Auto del T.S. Español de 20 de diciembre de 1990, apelación 2426/89, FJ 2º), lo que permitía valorar con carácter provisional, y sin prejuzgar el fondo del debate, las pretensiones de las partes para decretar la suspensión si la del recurrente tenía serias posibilidades de llegar a buen puerto.

Sin embargo, junto al clásico requisito del *periculum in mora* y del *fumus boni iuris*, en la actualidad, para adoptar medidas cautelares, la jurisprudencia se ha mostrado especialmente cauta, conjugando tales recaudos con el aludido recurso hermenéutico al “juicio de ponderación” o “valoración” de los intereses en conflicto, y no solo de las partes en el proceso, sino también con respecto a los intereses de terceros, basados en un principio constitucional de interpretación conforme y de balance de los valores jurídicos en juego (vid Auto N° 378/2018 “Godoy Lescano...”; Auto N° 553/2017 “Bares y Entretenimientos...”; Auto N° 2060/2018 “Mengo...”; Auto N° “Basualdo...”, todos de la Cámara Contencioso Administrativa de 2da. Nominación).

Confluyen, así, junto con las pautas tradicionales exigidas por la ley para decidir sobre la justicia cautelar en un caso concreto (verosimilitud del derecho, peligro en la demora, contracautela), un juicio de ponderación constitucional que los jueces deben efectuar valorando los intereses en conflicto, singularmente en la medida en la que los intereses generales o los de terceros pudiesen padecer por la provisión de la medida precautoria. Téngase presente que en los procesos judiciales en los que se cuestiona la validez de actos de los poderes públicos, la justicia cautelar tiene determinadas finalidades específicas, con una trascendencia constitucional que puede cifrarse genéricamente en constituir un límite o contrapeso a las prerrogativas exorbitantes de la Administración Pública, con el fin de garantizar una situación de igualdad, con respecto a los particulares ante los tribunales, sin

la cual sería pura ficción la facultad de control o fiscalización de la actuación administrativa, que en nuestra Constitución Provincial garantiza el art. 174 en conjunción con el derecho a la tutela judicial efectiva (T.S.J. Sala Electoral, Auto N° 44/2009 “Alamo.”, entre muchos otros).

**III)** Que el Colegio Profesional de Martilleros y Corredores Públicos de la Provincia de Córdoba, interpone la presente acción de amparo, en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional y en el marco de la Ley 4915, en contra de la Provincia de Córdoba, con el **objeto** que se declare la inconstitucionalidad y nulidad absoluta e insanable de la Resolución N° 350/2019 de fecha 15 de noviembre de 2019 del Sr. Ministro de Finanzas de la Provincia de Córdoba, mediante el cual se dispuso rechazar la solicitud efectuada por la Institución amparista, de que se incluya a los colegiados bajo la Ley 7191 en el portal web “Compra Transparente”.

**IV)** Que la medida cautelar es procedente en la medida que no concurre una norma nacional que al regular la incumbencia del Título Profesional expedido por una Universidad -pública o privada-, en el caso el Título de “Martillero y Corredor Público” expedido por la Universidad Nacional de Córdoba, **limite el corretaje a bienes “no inmobiliarios”**.

En consecuencia, en esta fase preliminar del proceso cautelar, concurre verosimilitud del derecho para ordenar que el “Martillero y Corredor Público” que se hubiere matriculado en el Colegio Profesional creado por la Ley 7191, pueda ejercer las incumbencias de su profesión con los alcances de su título habilitante, expedido por Universidad Pública o Privada en el ejercicio regular de las atribuciones del art. 29 (en particular inciso “f”), 41 y 42 de la Ley 24.521 de Educación Superior y lo dispuesto por el Decreto N° 2293/1992.

La fuerza vinculante del título habilitante, permite por tanto ejercer el corretaje inmobiliario tanto a quien inviste el título de Martillero y Corredor Público y se ha matriculado en el Colegio Profesional creado por Ley 7191, cuanto al Corredor Público Inmobiliario matriculado en el Colegio Profesional creado por Ley 9445.

Como se expresa en la Resolución N° 000.350 de fecha 15/11/2019 “...*el propio Tribunal Superior de Justicia provincial, en la resolución de referenciada en párrafos anteriores,*

*avala la distinción entre las actividades que despliega el martillero y las del corredor y agrega que tanto la Ley Nacional N° 20.268 –actualizada mediante Ley Nacional N° 25.028- como la Ley Provincial N° 9.445, “abordan en forma diferenciadas ambos quehaceres no sólo en orden a sus funciones y facultades sino además en lo que acontece respecto a las condiciones habilitantes, inhabilitaciones y prohibiciones y a la matriculación, entre otras cuestiones”.*

Si el Colegio Profesional de Martilleros y Corredores Públicos de la Provincia de Córdoba -Ley 7191- ejerce el gobierno de la matrícula de los profesionales que invisten ese título profesional, mientras que el Colegio de Corredores Públicos Inmobiliarios -Ley 9445- hace lo propio con los Corredores Públicos Inmobiliarios, en la medida que en esta fase inicial del proceso no concurre una norma legal que -con aptitud para determinar los alcances de la incumbencia de un título con validez nacional-, **reduzca la incumbencia profesional al corretaje de bienes “no inmobiliarios”**, es posible admitir provisionalmente a los fines de la cautelar, que la denegatoria contenida en la Resolución N° 000.350 de fecha 15/11/2019 a la solicitud del Colegio de Martilleros y Corredores Públicos de la Provincia de Córdoba, tendiente a que se incluya a los profesionales “matriculados” en dicha institución, para operar en el portal web “Compra Transparente”, es susceptible de afectar los intereses profesionales de los matriculados con título habilitante de “Martillero y Corredor Público”, expedido por la Universidad Nacional de Córdoba.

Tal decisión denegatoria, motivada en la remisión a los fundamentos parciales de un fallo de Cámara Civil, que discrimina entre incumbencias de “martilleros” y “corredores inmobiliarios” y no entre las incumbencia de los “corredores públicos” y los “corredores públicos inmobiliarios”, favorece a la admisión de la medida cautelar, **en tanto se trata de profesionales con “título habilitante” y “matriculados” activos, sea en el Colegio Profesional de Martilleros y Corredores Públicos de la Provincia de Córdoba**, o bien, en el Colegio Profesional de Corredores Públicos Inmobiliarios.

Por ello, procede disponer provisionalmente que, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en esta acción de amparo, la Provincia de Córdoba, **incluya a los profesionales con título de**



“Martillero y Corredor Público” matriculados en el Colegio Profesional de Martilleros y Corredores Públicos de la Provincia de Córdoba -Ley 7191- para que puedan operar mediante la intermediación del portal web “Compra Transparente”, en las mismas condiciones que los Corredores Públicos Inmobiliarios, matriculados en el Colegio de Corredores Públicos Inmobiliarios -Ley 9445-.

V) Que confiere verosimilitud al derecho invocado por la amparista claras normas de derecho federal como es la Ley Nacional de Educación Superior N° 24.251 (en particular los arts. 29 inc. “f”, 41 y 42) y el Decreto Nacional N° 2293/1992.

En particular, la Resolución N° 536 del 11/05/2006 del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, expresamente al otorgar reconocimiento oficial y su consecuente validez nacional al título de “Martillero y Corredor Público” que expide la Universidad Nacional de Córdoba, considera expresamente como actividad para las que tienen competencia los poseedores de este título, la de “Actuar como agente inmobiliario, en la intermediación de la compraventa, permuta y alquileres de bienes raíces, urbanos o rurales”, entre otras.

Es de lógica sistémica en nuestra organización federal que si los títulos profesionales con reconocimiento oficial certifican la formación académica recibida y habilitan para el ejercicio profesional respectivo en todo el territorio nacional, el ejercicio del poder de policía sobre las profesiones que corresponde a las provincias, no puede ser ejercido en contra de la validez y alcance de un título con reconocimiento oficial.

VI) Que a todo ello, es dable añadir el reciente proyecto de ley del Legislador Dr. Oscar González, con estado parlamentario (Expte. 295885/L/19) en tratamiento, asignado a la Comisión de Legislación del Trabajo, Previsión y Seguridad Social (consultado en [www.legiscba.gob.ar](http://www.legiscba.gob.ar), sección gestión legislativa), en virtud del cual se propicia que: “Artículo 1.- Los Colegios Profesionales de Martilleros y Corredores Públicos de la Provincia de Córdoba -creado y regulado por la ley 7191 y modificatorias- y de Corredores Públicos de la Provincia de Córdoba—creado y regulado por la Ley 9445-, ejercerán el poder de policía conferido oportunamente para matricular, fiscalizar,

*sumariar, o sancionar a sus colegiados, absteniéndose de obstaculizar el ejercicio profesional de los corredores públicos inmobiliarios o de los martilleros corredores públicos titulados oficialmente que se hubieran matriculado en legal forma en uno de ambos, debiéndose admitir el derecho del profesional a la opción por matricularse libremente en una u otra institución”.*

La historia institucional y el desarrollo de la organización de los respectivos Colegios Profesionales, con la judicialización de conflictos con trascendencia pública institucional, suscitados en orden a ellos, de lo que, por ejemplo, da cuenta el Auto N° 31/2013 “COLEGIO PROFESIONAL DE MARTILLEROS Y CORREDORES PÚBLICOS DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA C/ PROVINCIA DE CÓRDOBA - AMPARO - RECURSO DIRECTO” dictado por el Tribunal Superior de Justicia, es demostrativo que la validez de un título profesional y los alcances de sus incumbencias están regidos por el derecho federal (PALACIO DE CAEIRO, Silvia B., *Tratado de Derecho Federal y leyes especiales*, 1era. Edición, Buenos Aires, La Ley 2013, Capítulo XI “Las Universidades y la Ley de Educación Superior” pág. 541 y ss., de mi autoría), y que el ejercicio liberal de cada profesión, dentro del alcance de las incumbencias que cada uno de los títulos profesionales confiere, está directamente amparado por la Constitución Nacional (arts. 14, 19 y cc. C.N.), lo que también justifica la verosimilitud del derecho a la pretensión cautelar que tiene, precisamente, a garantizar el libre ejercicio de la profesión de “Martillero y Corredor Público”, como título habilitante único.

En ese sentido, la C.S.J.N. también ha debido conocer y resolver conflictos de incumbencias profesionales y ejercicio de una profesión liberal y ha recordado que “...*de acuerdo con el art. 104 de la Constitución Nacional, las Provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal, reserva que comprende la reglamentación del ejercicio de los derechos asegurados a los habitantes por la propia Constitución, sin otra limitación que la razonabilidad, que es requisito de todo acto legítimo y la medida en que la reglamentación sea sólo eso y no la negación del derecho reglamentado ni de otro garantizado por la Carta Fundamental*” (Fallos 288:240).

**VII)** Que en relación a la contracautela se estima suficiente la fianza personal de cuatro (4) letrados.

Por ello y disposiciones legales citadas y lo establecido en los arts. 4 y 4 bis de la Ley 4915,

**SE RESUELVE:**

**Disponer**provisionalmente que, previa ratificación de la fianza estimada, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en esta acción de amparo, la Provincia de Córdoba, dicte un nuevo acto administrativo que, en cumplimiento de esta medida cautelar, incluya a los profesionales con título de “Martillero y Corredor Público” matriculados en el Colegio Profesional de Martilleros y Corredores Públicos de la Provincia de Córdoba -Ley 7191- para que puedan ejercer su profesión de corredor público mediante la intermediación del portal web “Compra Transparente”, en las mismas condiciones que los Corredores Públicos Inmobiliarios, matriculados en el Colegio de Corredores Públicos Inmobiliarios -Ley 9445- .

Protocolícese, hágase saber y dése copia.-

Texto Firmado digitalmente por:

**ORTIZ Maria Ines Del Carmen**

Fecha: 2020.02.27