

XXXV SIMPOSIO NACIONAL DE PROFESORES DE PRACTICA PROFESIONAL  
Facultad de Ciencias de la Administración – Universidad Nacional de Entre Ríos  
(U.N.E.R.) - Concordia (Entre Ríos) – 26 y 27 de septiembre 2013

## **Incumbencias Profesionales de los Graduados en Ciencias Económicas**

Autor: Prof. Mgter. C.P.N. Gerardo Darío Canales  
Facultad de Ciencias Económicas – Universidad Nacional de Cuyo.  
San Rafael (Mendoza). E.mail: contgerardocanales@speedy.com.ar

A modo de presentación y resumen:

A casi cuatro décadas del surgimiento de la Ley nacional 20488 de ejercicio de las profesiones de los graduados en Ciencias Económicas, es bueno hacer un alto en el camino para analizar su actualidad, su período de vigencia y su proyección futura.-

En el presente trabajo se pretende abordar en forma crítica, aspectos controvertidos del citado cuerpo legal, a la luz del surgimiento de nuevas carreras universitarias no contempladas por la ley en su marco regulatorio, y de otras que cuestionan su inclusión y reclaman un tratamiento diferente, al que tradicionalmente se les venía dando. Es la ley y la interpretación de la ley, la que hoy está en el centro de la discusión.

Curiosamente es a partir de estos debates, que han surgido nuevos aspectos a considerar, nuevas miradas sobre el mismo tema. El poder de policía y la función de policía profesional, las incumbencias de las profesiones reguladas y de las nuevas carreras, son también motivo de análisis y del proceso de reconocer (volver a conocer) lo que supuestamente ya era conocido.

Por otra parte, desde el mundo del derecho nos dicen: ...”si de un texto legal pueden resultar dos o más interpretaciones distintas, debe preferirse aquella que sea más justa y que resuelva con mayor acierto y equidad los intereses en juego. La ley es, ante todo, un producto de la época, del medio social, una aspiración de la comunidad, de la cual el legislador no es sino el órgano y vocero”.

Los sabios dicen que las “crisis” nos ayudan a “pensar”. Si esta es la exteriorización de una crisis, el presente trabajo pretende compartir junto al lector, el proceso de repensar (volver a pensar), la hermosa “vocación” que elegimos para nuestras vidas, desde el marco de la ley que regula o limita el ejercicio profesional.

## 1. Incumbencias profesionales

Indudablemente el punto más débil de la Ley 20488, fue la forma en que resolvió el problema de las incumbencias profesionales. De una simple lectura y análisis comparativo de sus enunciados en los arts. 11, 12, 13, 14, 15 y 16 se pueden apreciar superposiciones y/o incumbencias compartidas o concurrentes entre el Contador Público y el Licenciado en Administración y entre este último y el Licenciado en Economía en menor medida.

Casi cuarenta años de vigencia de la Ley 20488 no fueron suficientes, para separar los campos de actuación y la misma Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas (F.A.C.P.C.E.) que nuclea a todas las jurisdicciones territoriales del país, ha sido desbordada por la problemática expuesta. Aún a comienzos del año 2013 las Comisiones de Trabajo y Estudio de F.A.C.P.C.E., no habían logrado un informe consensuado sobre incumbencias profesionales elaborado por representantes de todo el país.

La pregunta es ¿a falta de una normativa nacional podrían las provincias en uso de sus competencias excepcionales hacer ejercicio pleno del poder de policía, además de las funciones de policía que ya vienen cumpliendo, por mandato del derecho constitucional vigente?

Para contestar esta pregunta, nada mejor que analizar la opinión de los especialistas en derecho constitucional. En opinión de Germán Bidart Campos<sup>1</sup> en el Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Tomo I, las competencias excepcionales del estado federal y de las provincias, habilitan a estas últimas a sancionar incluso la legislación de fondo mientras las autoridades nacionales no hagan uso de la potestad constitucional.- Claro está que quien puede lo más, también puede lo menos. Si se puede sancionar legislación de fondo, también sería posible suplir el vacío legal generado con la aparición de nuevas carreras universitarias e incluso delimitar las incumbencias de las mismas.

Superado el problema de la competencia legislativa, correspondería a cada jurisdicción provincial el estudio de la problemática expuesta. Es claro que en aquellas provincias donde hay numerosas universidades de gestión estatal y privada, con una importante población de estudiantes y graduados, se vive el conflicto de incumbencias y de falta de regulación entre las distintas profesiones involucradas, con mayor intensidad.- Los Licenciados en Administración, argumentan que se ha producido una usurpación de incumbencias profesionales que le son propias por ley. Comparto en forma parcial esta argumentación. Lo que ocurre en realidad es que la ley 20488 y sus homólogas provinciales tienen incumbencias compartidas o concurrentes que hacen imposible, por no decir “inocua” la separación de profesiones. Ante este panorama las funciones de policía resultan absolutamente inoperantes. Debiéramos trabajar en la separación de incumbencias.

Se argumenta que existe una “articulación incongruente con otras carreras y una oferta indiscriminada de postgrados en Administración”.- La falta o incompleta legislación sobre la materia, genera vacíos regulatorios que llevan indefectiblemente al caos citado como argumento. Las universidades estatales y privadas han contribuido en forma significativa en este tema y la legislación reciente no aclara, sino más bien introduce nuevas confusiones. Así por ejemplo la ley 26831 de regulación del Mercado de Capitales (promulgada el 27/12/2012), y su Decreto Reglamentario 1023/2013 (con vigencia a partir del 01/08/2013), en su art. 2 al reglamentar la participación de los “nuevas categorías de agentes – nuevos

---

<sup>1</sup> BIDART CAMPOS, Germán – “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino” Tomo I – Ediar Editora – Bs. As. 1989.-

participantes” ... habla entre otros de los “escribanos, profesionales matriculados en los Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, abogados y otros sujetos que cumplan con los requisitos de cada categoría de agentes...”. Es decir ya no sólo se mezclan incumbencias de los graduados en Ciencias Económicas, sino que además se suman las de otras profesiones del campo del derecho, sin considerar la formación universitaria específica o si finalmente no importara la especialización para el desempeño de tareas de alta complejidad o especificidad.

En este mismo sentido, el marco legal citado en la reglamentación del controvertido art. 20, habla de la designación de “veedores” los que tendrán como finalidad el control, la observancia y fiscalización del órgano de administración de la entidad. Por otro lado, “en todos aquellos casos en los que la Comisión Nacional de Valores considere estar frente a un peligro de extrema gravedad para los derechos de los accionistas minoritarios y/o tenedores de títulos valores, ésta podrá separar a los órganos de administración de la entidad, por un plazo máximo de 180 días con el fin de regularizar las deficiencias encontradas. La designación de veedor, administrador o coadministrador recaerá en funcionarios de la C.N.V. o en un tercero. Los designados deberán acreditar conocimientos comprobables atendiendo a la naturaleza de los bienes o actividades en que intervendrán, así como experiencia societaria en el mercado de capitales. El ejercicio de sus facultades y funciones deberá enmarcarse en lo dispuesto en el acto administrativo que dispone su actuación”<sup>2</sup>.

Frente a este reciente y nuevo pronunciamiento legal podemos preguntarnos ¿se trata de una incumbencia profesional para los graduados en Ciencias Económicas o para otras profesiones universitarias? Y de ser así: ¿se tendrá en cuenta la formación específica de los diferentes profesionales matriculados en el ámbito de los CPCE de las distintas jurisdicciones del país o se preferirá sólo a los matriculados de la Capital Federal (asiento natural de la CNV)? ¿Qué requisito de idoneidad se evaluará? ¿Se considerarán listas de profesionales como en la justicia provincial de muchas jurisdicciones del país o la “cercanía” con los integrantes de la C.N.V.?

Este es sólo uno de muchos ejemplos donde las “incumbencias profesionales” se transforman en un tema controversial. Ahora bien, cualquier solución debiera partir de los siguientes interrogantes básicos: ¿qué se estudia en la casa de estudios formadora? ¿Cuál es el perfil profesional? ¿Cuál el campo ocupacional? ¿Cuál el ámbito laboral? ¿Cuáles son las posibilidades laborales? Y finalmente, ¿cuáles son las incumbencias que correspondería asignar a la profesión en cuestión?

El análisis debiera ir complejizándose a medida que se incorporan nuevas profesiones. A modo de síntesis se presenta a continuación (en páginas 5 y 6) un análisis comparativo de las dos carreras más conflictivas, en el ámbito de la incompleta regulación del marco legal vigente (Carrera Licenciado en Administración y Carrera de Contador Público). La información ha sido extraída de los planes de estudio de la Universidad Nacional de Cuyo y de diversas Universidades Privadas habilitadas en la provincia de Mendoza.

Es claro que el tema de las incumbencias profesionales -de los graduados en Ciencias Económicas y de otras profesiones universitarias relacionadas- si bien está en pleno debate en los ambientes académicos, es también motivo de interpretación en el ambiente del derecho positivo vigente, o de las profesiones universitarias reguladas.- Se trata en consecuencia de investigar lo que “debiera ser” en los ambientes académicos, mientras se aplica e interpreta

---

<sup>2</sup> REPUBLICA ARGENTINA, Ley 26831- Regulación del Mercado de Capitales y Decreto Reglamentario 1023/2013. Edic. Errepar. Bs. As. Agosto 2013.-

lo que imperfectamente existe o hemos sabido conseguir en el campo del derecho que nos rige.

Sobre este particular, es dable observar en términos generales, que los órganos de aplicación de la ley son los jueces<sup>3</sup>, a ellos les toca velar por su cumplimiento y cuidar que las relaciones humanas se desenvuelvan en concordancia con las normas del derecho positivo.

Esta tarea supone previamente fijar el recto sentido de la ley que debe aplicarse, pero además el tribunal debe decidir cuál es la norma aplicable al caso. En el complejo mundo de las normas jurídicas que forman un orden jurídico determinado, es necesario elegir aquella que el juez reputa adecuada para resolver el litigio. En este último aspecto, la labor judicial es eminentemente valorativa. En no pocas veces las características del caso obligan a los magistrados a atribuir a la ley un significado distinto del que hasta ese momento se le atribuía. La interpretación está, pues, influida por las circunstancias propias del pleito, la buena o mala fe de los litigantes, la convicción de que se debe proteger a una y castigar a la otra. Interpretar la ley es, por consiguiente, establecer su recto sentido en relación a un caso dado. La tarea es complejísima, de allí la necesidad de recurrir a métodos de interpretación.

## 2. ¿Cómo interpretar la Ley 20488?

Diversos son los métodos utilizados para interpretar las normas legales en general. Entre ellos podemos mencionar:

- a) Interpretación doctrinaria. A diferencia de la interpretación judicial que es concreta a casos particulares, la doctrina hace aportes intelectuales al esclarecimiento del sentido de los textos legales que los jueces utilizan con frecuencia.
- b) Interpretación auténtica. Hecha por los mismos legisladores al momento de redactar la norma. Es muy poco frecuente, ya que en sentido estricto, el legislador no tiene que interpretar la ley, puesto que le basta con el poder de dictar la norma, modificarla, o sustituirla por otra. En ocasiones el debate parlamentario o el mensaje del legislador informante del proyecto de ley, al ser tratado en el recinto de sesiones del Poder Legislativo, constituye el espíritu de la ley (la intención del legislador) o la auténtica interpretación a dar al texto de la ley.
- c) Método exegético. Toma en cuenta el sentido gramatical de la norma, es decir el significado cabal de cada palabra (incluida su raíz etimológica). El juez y la doctrina deben limitarse al análisis prolijo de los textos legales precisando todas sus consecuencias posibles.
- d) Método dogmático. Con este método se procede de la siguiente manera: de las distintas normas diseminadas en el cuerpo legal, se induce el principio general que las ha inspirado, aun cuando no estuviese expresamente establecido y una vez obtenido el principio, se lo aplica a casos no previstos. Se trata de un doble proceso lógico: por inducción se obtiene el principio y por deducción se desciende a los casos no contemplados expresamente. Tales construcciones jurídicas son las que han permitido enunciar por ej. la teoría del “enriquecimiento sin causa”, “teoría del patrimonio”, etc.

---

<sup>3</sup> BORDA, Guillermo. “Manual de Derecho Civil, Parte General” – 6ta. Edic. A. Berrot. Bs. Aires 2002.-

## COMPARACIÓN ENTRE CARRERAS: Licenciatura en Administración y Contador Público

Información extraída de datos de plan de estudio para estas carreras de U.N.Cuyo y Univ. Privadas (ubicadas en la Pcia. de Mendoza)

	LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN	CONTADOR PUBLICO
¿Qué se estudia?	Las distintas áreas de las organizaciones, preparando al alumno para el análisis de decisiones. Además se busca el desarrollo de capacidades para dirección de las organizaciones y la gestión de los recursos.	Se desarrollan capacidades para la preparación de la información administrativa y contable, el análisis de datos contables y financieros, su interpretación, registro, medición, clasificación y exposición.
Perfil profesional	Esencialmente emprendedor, generador de proyectos. Deberán evaluar e implementar políticas, integrar equipos, captar y adaptarse a situaciones de cambio, asumir perspectivas, y actitudes científicas en el tratamiento de la temática y problemática organizacional. Capacidades de observación, análisis de la realidad, ideas y hechos. Capacidades técnicas para formular modelos estratégicos en un contexto cambiante, personalidad flexible ante procesos de cambio, capacidad de trabajar en equipo y comunicarse con especialistas de otras disciplinas.	Poseen un conjunto de conocimientos especializados que brindan las bases teóricas y permiten el desarrollo de las habilidades prácticas para analizar, tomar decisiones y resolver problemas técnicos, humanísticos, económicos y sociales. Producir riqueza intelectual y material con una actitud de servicio que lo lleve a contribuir al mejoramiento de la sociedad. Tener interés por la investigación. El Contador Público será un graduado universitario con sólidos conocimientos de contabilidad, economía y administración, con apoyaturas jurídicas, lógica, matemática y de leyes del comportamiento.
Campo ocupacional	Coordinación de tareas de las organizaciones, por lo que es importante que el profesional en Administración posea capacidad de liderazgo, creatividad, amplia disposición para el trabajo en equipo y el dialogo.	Profesional independiente; asesor en constitución de sociedades, armado de un sistema de información, planificación de estructura financiera y económica de la organización, preparación y planeación de los aspectos tributarios, auditoría contable.
Ámbito laboral	Tanto en empresas privadas como organismos públicos, en el ámbito directivo como asesor. También puede actuar como investigador o como perito judicial. Gerencia, planeamiento estratégico y táctico; asesoramiento, estudio y análisis de proyectos. Puede abarcar tanto la	Tanto en entidades sociales, publicas o privadas vinculadas a los sistemas de información, control de gestión, auditoría, finanzas, y seguridad social, societaria impositiva. En materia judicial, en concursos, quiebras, liquidaciones y pericias técnicas.

	<p>comercialización, la producción, el personal y las finanzas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planeamiento, organización, dirección y control</li> <li>• Asesoramiento</li> <li>• Estudios de los diversos aspectos de la organización</li> <li>• Diseño e implementación de sistemas de procesamiento de información</li> <li>• Análisis de proyectos de inversión</li> <li>• Evaluación y elaboración de políticas, estrategias y programas</li> <li>• Dictámenes y similares</li> </ul>	
Posibilidades laborales	En todo tipo de organizaciones para la toma de decisiones, con aptitudes de liderazgo, capaces de conducir grupos humanos hacia objetivos, etc.	Asesorando al empresario como especialista en el área contable, impositiva, etc.
Incumbencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relevamiento, selección y organización de información para el análisis y diseño de estructuras y funciones administrativas.</li> <li>- Efectuar labores operativas referidas a análisis de cargos y tareas, reglamentos, manuales de estructura y funciones.</li> <li>- Desarrollar funciones en investigación operativa (manejo de redes, PERT y CPM).</li> <li>- Desarrollar funciones como especialista en organización y método, para el diseño de estructuras, procesos, calificación y diseño de perfiles de cargos.</li> <li>- Formular métodos, técnicas y herramientas para recopilar, seleccionar y analizar información componiendo cuadros estadísticos y de información para la toma de decisiones.</li> <li>- Asesorar y asistir como auxiliar en las organizaciones y especialistas de grado superior en materia de su competencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El alcance de su actuación es:</li> <li>- Diseño de estructuras de organización administrativo – contable y de sus sistemas de información.</li> <li>- Implementación de sistemas de procesamiento de datos</li> <li>- Confección, análisis, proyección y dictámenes de estados contables.</li> <li>- Análisis e informes sobre costos.</li> <li>- Auditorías contables y operativas.</li> <li>- Análisis económico y financiero de empresas.</li> <li>- Asesoramiento societario y otros entes.</li> <li>- Asesoramiento laboral y de seguridad social:</li> <li>- Asesoramiento impositivo. Sindicatura de sociedades.</li> <li>- Actuación judicial:</li> </ul>

e) Método histórico. Según este método, no interesa descubrir la intención del legislador plasmado en la ley, ya que lo que han pensado en su fuero interno quienes participaron de su sanción, carece de importancia. La ley es, ante todo, un producto de la época, del medio social, una aspiración de la comunidad, de la cual el legislador no es sino el órgano y vocero. En consecuencia, si las circunstancias cambian, la ley debe ser interpretada, no ya como lo deseó su autor cuarenta o cincuenta años atrás (como el caso de la Ley 20488) sino como lo exigen las actuales circunstancias. Las leyes no se dictan sólo para el presente, sino también para el futuro, para satisfacer y servir las necesidades del porvenir.

f) Método de Gèny. Francois Gèny impulsó un nuevo método de interpretación según el cual es necesario aplicar la ley en su sentido original y no como lo pretende la escuela histórica. Cuando la ley no da una solución clara y expresa del problema, es necesario recurrir a las otras fuentes formales del derecho, sin recurrir a extraer de ellos soluciones que evidentemente no han sido previstas por el legislador. Entre las otras fuentes se mencionan: la costumbre, la tradición (jurisprudencia y doctrina antiguas), y la autoridad (doctrina y jurisprudencia modernas).

g) La Escuela del Derecho Libre. En este caso el juez o intérprete debe atenerse a la ley, si su texto es claro y evidentemente aplicable al caso, fuera de esta hipótesis, debe actuar libremente, incluso puede fallar en contra de la ley, si la solución dada por ésta fuera manifiestamente injusta.

h) El realismo norteamericano. Para esta escuela, es necesario distinguir entre el derecho efectivo y las fuentes del derecho. El primero consiste únicamente en las reglas sentadas por los tribunales y aplicadas por éstos; fuentes del derecho, en cambio, son los materiales en los que el juez se inspira para establecer las reglas efectivas de su fallo. Estos materiales son los siguientes: leyes, precedentes jurisprudenciales, opiniones doctrinales y principios éticos. Una ley por sí sola no es derecho, mientras no haya sido interpretada y aplicada por los tribunales. Es

verdad que hay límites en la facultad legal de interpretación, pero esos límites son vagos y no están definidos con precisión. Todo derecho efectivo es elaborado por los tribunales. El espíritu del “common law“ favorece esta interpretación.

En este contexto y frente a la diversidad de métodos interpretativos del derecho, la mirada sobre el texto de la Ley 20488 debiera ajustarse a las siguientes pautas:

- El texto de la ley. La primera regla interpretativa debe ser atenerse al texto de la ley, considerando el lenguaje técnico jurídico. Por texto de la ley debe entenderse no sólo la letra, sino también su espíritu. En realidad el texto debe tenerse siempre presente como manifestación auténtica y solemne del espíritu, ya que su finalidad es precisamente revelarlo.
- Relación de la disposición interpretada con otras de la misma ley o de otras leyes. Las normas legales no deben interpretarse nunca aisladamente, sino armonizándolas con las otras disposiciones de la misma ley o incluso de otras posteriores; únicamente así puede obtenerse el recto significado de su alcance.
- Condiciones económicas, sociales y políticas. Se deben apreciar las circunstancias económicas y sociales del momento. Así por ejemplo, el Código Civil argentino no puede ser interpretado y aplicado con el espíritu individualista de 1869, sino en concordancia con las nuevas ideas jurídicas.
- El fin de la ley. Toda norma jurídica se dicta con un propósito determinado, tiene un fin; el intérprete debe tenerlo presente para contribuir a que ese fin se cumpla.

- Las fuentes, la discusión parlamentaria y otros trabajos preparatorios. A falta de estos, los fundamentos del mensaje del Poder Ejecutivo<sup>4</sup>.
- El resultado de la interpretación. Si de un texto legal pueden resultar dos o más interpretaciones distintas, debe preferirse aquella que sea más justa y que resuelva con mayor acierto y equidad los intereses en juego.
- Consecuencias no previstas. En algunos casos, la aplicación de normas legales que en abstracto son justas, suele acarrear consecuencias que evidentemente no se han tenido en cuenta al dictar la ley y que importan una verdadera injusticia. Si es indudable que esta particular consecuencia no ha sido prevista por el legislador, el juez puede y debe apartarse del texto y aplicar otras normas o principios legales.
- La analogía. Si el motivo de interpretación de la ley es un caso no previsto, debe darse a éste, la misma solución que en casos previstos en otras leyes.

### 3. El marco sancionatorio de la Ley 20488

Los artículos 8 y 9 de la Ley 20488, establecen severas sanciones (multas y penas de prisión) para aquellos que realizaran “ejercicio ilegal de la profesión” (sin título habilitante o con título habilitante sin haber cumplido el requisito de la matriculación ante los CPCE de la jurisdicción provincial que corresponda), y/o se hiciera promoción incorrecta o se “emitieran títulos de las profesiones reguladas en la ley sin la autorización del estado”, todo ello sin perjuicio de las sanciones previstas por el art. 247 del Código Penal (“uso indebido de títulos y honores”).

Frente a estas sanciones establecidas en la norma bajo análisis, la pregunta que se hace la doctrina es... ¿cuál es la naturaleza y características de este tipo de sanciones? ¿Son éstas sanciones de carácter penal? ¿Puede una norma que regula el ejercicio de algunas profesiones universitarias establecer “penas de prisión” como lo hacen los artículos citados?

Para poder interpretar el significado de estas normas, es conveniente hacer una breve introducción sobre el Derecho Penal. Como todo derecho, el penal está dirigido a lograr que las personas actúen del modo que se considera necesario o conveniente para una ordenada vida social, permitiendo al individuo el goce de los bienes que ella les puede proporcionar.

Al imponer la pena como sanción especial, que se suma a cualquier otra prevista por el ordenamiento jurídico, convierte a la conducta prohibida en “delito”. Por ello, se puede decir que derecho penal es el conjunto de leyes o normas que describen delitos mediante la asignación de una pena, delimitando la circunstancia de su realización, tendiendo a intensificar en esos casos la protección de bienes jurídicos mediante la acentuación de su prevención, delimitando a la vez la potestad del Estado de castigar, al determinar cuáles son los conductos ilícitos (prohibidos) punibles. Por supuesto que la aplicación de la pena presupone una serie de reglas que la condicionan jurídicamente en casos particulares (tentativa, participación, concurso de delitos, etc.), que también forman parte del derecho penal, pero ellas quedan comprendidas en el concepto de “asignación de la pena”<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Esta situación es aplicable a la Ley 20488 surgida de un gobierno de facto, donde no hubo debate parlamentario y sólo contamos con el mensaje de elevación del Ministro del Área, al Presidente.

<sup>5</sup> CREUS, Carlos. “Derecho Penal, Parte General”. 2da. Edición. Ed. Astrea. Bs. As. 1990.



El ordenamiento jurídico, al asignar bienes, instituye la obligación de respetarlos; su ataque importa el incumplimiento de dicha obligación, lo cual, a su vez, obliga a reparar el daño producido, restableciendo el equilibrio del goce; toda sanción reparatoria mira hacia atrás, en cuanto trata de volver las cosas al estado en que se encontraban antes del hecho ilícito (o al más aproximado posible). La pena nada repara, no está concebida para restablecer el goce perdido, mira para adelante, trata de evitar nuevos ataques de la misma naturaleza; para prevenir, intensifica la protección del bien jurídico. Es, pues, sobre los términos reparación-prevención donde se asienta la diferencia caracterizadora del derecho penal.

El Dr. Eugenio Zaffaroni<sup>6</sup> (actual Ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación), señalando que el derecho penal puede tener por meta la seguridad jurídica o la defensa social, dice que “para los partidarios de la seguridad jurídica, la pena tiene efecto principalmente sobre la comunidad jurídica, como prevención general... se dirige a los que no han delinquido”, en tanto que “para los partidarios de la defensa social, la pena tiene efectos sobre el delincuente, para que no vuelva a delinquir”, constituyendo entonces prevención especial. Hoy la opinión generalizada es que “la pena, entendida como prevención general es retribución”, y la “entendida como prevención especial es reeducación o resocialización”. Para él la circunstancia de que la pena cumpla socialmente una función de prevención general no significa que jurídicamente dicha función pueda legitimar la pena.

Ahora bien, hechas estas consideraciones, estamos en condiciones de definir al delito, como “la acción típica, antijurídica y culpable”. Existe en consecuencia en el delito, una doble relación de causalidad, entre el disvalor de la acción y el disvalor del resultado. Es típica porque el derecho penal cubre y define con la pena, hechos antinormativos, es decir ilícitos (antijurídicos). Sólo lo tipificado en la ley –previo a su materialización- es punible.

Sin embargo frente al derecho penal común, se presenta la especificidad de ciertas relaciones jurídicas, planteando exigencias particulares, ya que los sectores de actividad en que se dan esas relaciones, reclaman requisitos distintos para la punibilidad, especializando los principios del derecho penal común (por ej. Derecho Penal Disciplinario, Derecho Penal Militar, Derecho Penal Contravencional, Derecho Penal Económico, Derecho Penal Fiscal o Tributario, entre otros con pretensiones autonómicas).

Es dentro del Derecho Penal Disciplinario en que se encuadra a las sanciones de la Ley 20488. Aquí se puede acudir a penas directamente relacionadas con la actividad: suspensiones, cesantías, inhabilitaciones profesionales, o más generales, como multas.

Ahora bien, la doctrina penal es unánime al considerar que en este derecho no se puede imponer penalidades que impliquen coartar la libertad ambulatoria y psíquica de las personas, las cuales requieren un proceso jurisdiccional, pues ello importaría desconocer principios constitucionales (art. 18 de la Constitución Nacional). Las penas del derecho penal disciplinario –sin perjuicio de la ulterior actividad de los tribunales comunes, por vía recursiva- pueden ser aplicadas por organismos administrativos. Los principios del derecho penal común operan en él, pero no siempre tienen las mismas modalidades que en aquél: por ejemplo, el carácter de la tipicidad estricta que requiere

---

<sup>6</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl. “Tratado de Derecho Penal. Parte General”. Edic. Ediar. Bs. As. 1995.

el principio de legalidad en el derecho penal común, no se da en igual medida en el disciplinario (entre otras hipótesis, el mal desempeño en el servicio puede cubrir genéricamente una gama muy variada de faltas no específicamente tipificadas en los reglamentos). Esta particularidad hace que algunos autores nieguen el carácter de derecho penal, considerando que pertenece al derecho administrativo (Zaffaroni), aunque mayoritariamente se considera que el carácter penoso de sus sanciones, dicen lo contrario.

Es en este marco controvertido de debate doctrinario, en el que se debiera analizar a la Ley 20488 y sus sanciones. Más allá del Derecho Penal Disciplinario o Administrativo, cabe preguntarnos ¿son efectivas las sanciones de la Ley 20488 o por defecto legislativo los responsables de su aplicación se encuentran imposibilitados del cumplimiento de sus funciones?

#### **4. La experiencia de la “regulación” de las profesiones de Ciencias Económicas en otros países. La experiencia brasileña<sup>7</sup>**

La República Federativa de Brasil también ha regulado el ejercicio de las profesiones relacionadas con las Ciencias Económicas. El organismo rector que ejerce la función de policía es el Consejo Federal de Contabilidad organizado con Consejos Regionales de Contabilidad (25 en total, uno por cada uno de los Estados de la Federación y el Distrito Federal). Los “Contabilistas” designación genérica que agrupa a los dos títulos vigentes en Brasil (el “Bachelor en Ciencias Contabeis” (carrera de cuatro años de estudio) que equivale al nuestro de Contador y el “Técnico en Contabilidad” (carrera de dos años de estudio) como título intermedio previo al grado), requieren para su habilitación de estar “registrados” (matriculados en los Consejos Regionales de Contabilidad). La matrícula en cada caso es única y de validez nacional y los “Registros” o modalidades autorizados por la normativa brasileña son tres: a) Principal (que a su vez puede ser originario y transferido); b) Secundario; c) Provisorio.-

- a) Registro Principal originario: Es el registro otorgado a los titulares de diplomas en la jurisdicción en que se realizara su primera matriculación, conforme su residencia o lugar habitual de ejercicio. Se tramita en el Consejo Regional de Contabilidad competente según el domicilio del titular de la matrícula.
- b) Registro Principal transferido: Es el registro original que se traslada a otra jurisdicción como consecuencia del cambio de domicilio del titular de la matrícula.
- c) Registro Secundario: En este caso se habilita al “contabilista” a ejercer su profesión simultáneamente en otra u otras jurisdicciones de Consejos Regionales de Contabilidad sin cambiar el domicilio profesional del titular. El tiempo límite de ejercicio de esta opción corresponde al tiempo remanente del año en curso. Puede prorrogarse previa pago de la matrícula anual en el Consejo Regional de origen si el tiempo de ejercicio en otro Estado no superara los noventa días. Toda esta tramitación podrá reemplazarse mediante la comunicación fehaciente que

---

<sup>7</sup> ORELLANA, Elmo Antonio. “La Matrícula Nacional Única. Casos del Brasil y Estados Unidos”. En Anales del XXXII Simposio Nacional de Profesores de Práctica Profesional. Universidad Nacional de Santiago del Estero – Termas de Río Hondo Septiembre de 2010.-

el matriculado debe efectuar al Consejo Regional de Contabilidad donde tal ejercicio será temporalmente realizado.

- d) Registro Provisorio: Es el otorgado a un egresado cuyo certificado de estudios o diploma se encuentra en trámite. Estas matrículas indefectiblemente vencen los 31 de diciembre del año de su otorgamiento.
- e) En forma separada se reglamenta el funcionamiento de las “empresas de servicios contables”. Del pago anual de matrícula se destina 80% al organismo nacional o federal y 20% al regional o local.

El Consejo Federal de Contabilidad y los Consejos Regionales, fueron creados por Decreto Ley 9295 del 27 de mayo de 1946. Estos organismos son gobernados por 2/3 de Contadores y 1/3 por Técnicos en Contabilidad, denominados Consejeros, elegidos periódicamente cada cuatro años en forma indirecta. Al igual que en Argentina tales organismos son “parafiscales” (personas jurídicas públicas no estatales), es decir actúan por cuenta del Estado (nacional) pero son totalmente gobernados y financiados por la profesión.

Además de la matrícula nacional única, la diferencia más importante con relación a la experiencia regulatoria argentina la encontramos en el “examen de suficiencia profesional”. Por resolución CFC Nro. 853/99 se implantó el “Instituye o exame de suficiencia como requisito para obtencao de Registro Profissional em Consejo Regional Contabilidad” para los Contadores y Técnicos en Contabilidad. El examen es único para todo el territorio del país (se evalúa en los meses de marzo o abril, septiembre u octubre de cada año), e incluye a los profesionales que solicitan su “Registro Profesional” (o matriculación para nuestro país). Su objetivo es garantizar el nivel mínimo de conocimiento a efectos de asegurar la eficiencia en el servicio prestado. El puntaje mínimo a obtener no puede ser menor al 50%. Aprobado el examen se dispone de un plazo de dos años para proceder a la inscripción en el Registro pertinente.

### **- La experiencia de Estados Unidos**

En EEUU la experiencia reguladora de las profesiones relacionadas a las Ciencias Económicas pasa por una matrícula única y una prueba de suficiencia conocida como C.P.A. (Certified Public Accountant). Por ello, el examen de CPA y su revalidación, surgen por la necesidad de crear un proceso de calidad para sustentar la validez y actualización de los conocimientos técnico-teóricos de la profesión, a lo que debemos añadir la experiencia previamente adquirida en las actividades profesionales. Los objetivos de la Certificación son los siguientes:

- 1) Acreditar la calidad profesional, ante personas y organizaciones públicas o privadas, demostrando que se posee los conocimientos técnico administrativos suficientes y la experiencia necesaria, para desarrollar con eficiencia las actividades específicamente profesionales.
- 2) Competencia dentro y fuera del país, búsqueda constante de la calidad y productividad para mantenerse actualizados en el campo profesional. Los EEUU exigen a sus graduados en Ciencias Económicas (Contadores) dicha certificación, dado que por cada Estado de la Unión en el que se quiera ejercer deben acreditarse los conocimientos por medio del Examen Uniforme de Contabilidad con el que se busca unificar tales conocimientos.

Para obtener la certificación (matrícula) se debe presentar la solicitud correspondiente y cumplir con los requisitos exigidos. Igualmente deben presentar la aprobación del Examen Uniforme de Certificación, elaborado por el Instituto Americano de Contadores Públicos (A.I.C.P.A.). El aspirante deberá alcanzar la puntuación mínima que determine el Consejo del Estado donde rinde el mismo (generalmente no puede ser menor al 75%). Una vez aprobado el examen, el Comité de Contabilidad entregará un “Certificado” que le otorga reconocimiento en su capacidad profesional. El certificado tendrá una validez de tres años, transcurridos los cuales deberá ser revalidado y los aspirantes deben presentar una solicitud, acompañando las constancias anuales de cumplimiento del requisito de Educación Profesional Continua (mínimo de 120 horas) de los últimos tres años al Comité de Contabilidad competente. En el supuesto que el profesional no cumpla con la Norma de Educación Profesional Continua y por lo tanto, perdiere su licencia, deberá rendir nuevamente el Examen Uniforme de Contabilidad<sup>8</sup>.

Como vemos, la experiencia en países tan diversos y distantes entre sí, como Brasil y EEUU, pasa por un curioso paralelismo simplificador: a) ambos países tienen organización federal, no obstante la matrícula de los graduados en Ciencias Económicas es única; b) en ambos, se exige a los graduados un examen de conocimientos o capacidades a fin de demostrar y/o revalidar el título académico otorgado por la Universidad formadora, c) El organismo controlador a nivel nacional prepara los exámenes y los estados miembros de la confederación pueden establecer puntajes superiores pero nunca inferiores a los sugeridos a nivel nacional, d) se les exige a los graduados “capacitación continua” en contenidos previamente especificados, a riesgo de perder la matrícula o licencia si no se cumpliera con este requisito, e) el título (académico y no habilitante) otorgado por la Universidad o casa de estudios formadora, es un requisito necesario pero no suficiente, para el ejercicio de profesiones tan complejas como las de Ciencias Económicas.

Cabe aclarar –en materia de capacitación continua-, que en Argentina se ha implementado a título experimental en gran parte de las provincias, el Sistema Federal de Actualización Profesional (S.F.A.P.) que reconoce como antecedentes el S.N.A.P.C. (Sistema Nacional de Actualización Profesional Continua) aunque se encuentra muy lejos de ser una metodología idónea para permitir el ejercicio profesional.

A modo de síntesis a cuarenta años de vigencia de la Ley Nacional 20488, resulta imperiosa una revisión integral del sistema de regulación de las profesiones de Ciencias Económicas, y además controles más efectivos que aseguren el cumplimiento de las normas. Por momentos pareciera que existe una inflación normativa en regulatoria y un notable déficit de controles que hacen inocua toda regulación sobre la materia.

## 5. Conclusiones

Un importante pensador y filósofo argentino Jaime Barylko, decía que los tiempos de crisis, nos mueven a pensar. Confío en que esta crisis que todavía vivimos en las profesiones de Ciencias Económicas nos lleve a encontrar soluciones en el ámbito de los instrumentos legales, que necesariamente debieran ser renovados. Sobre todo en el tema de las nuevas y antiguas incumbencias profesionales.

---

<sup>8</sup> ORELLANA, Elmo Antonio. Op. Citada.

Ahora bien, ¿esos instrumentos legales debieran ser del ámbito nacional o local? ¿Se debiera modificar el marco sancionatorio, o instrumentar lo existente con normativas complementarias y/o reglamentarias? Por momentos, da la sensación que los responsables de la “interpretación y aplicación”, no han hecho efectiva la rigurosidad de la ley vigente. Esto último se debe a ¿una defectuosa redacción legislativa o falta de controles?

En la valiosa experiencia de otros países con organización federal (EEUU y Brasil), los controles no son sólo de matrícula, en ellos se combate el ejercicio ilegal de la profesión con una rigurosa capacitación continua, certificaciones de capacidades, exámenes periódicos de suficiencia de conocimientos, entre otros. En ellos, no es posible el “ejercicio” sin estar matriculado o ser profesional graduado “certificado”. ¿Es esto posible en Argentina, tomando en cuenta nuestra propia hermenéutica constitucional, en relación al “poder de policía y función de policía” profesional?

Todo esto nos debiera llevar a pensar, ¿tenemos un exceso de normas o un defecto de controles? ¿Debiéramos ir hacia una matrícula nacional única como en otros países de organización federal? Y en este último caso ¿quién ejercería el control de matrículas y la función de policía profesional<sup>9</sup>? ¿Estamos dispuestos los graduados en Ciencias Económicas a controles más estrictos sobre nuestras incumbencias profesionales, con vistas a un mejoramiento de las condiciones de “ejercicio profesional”?

Los actuales sistemas de “capacitación continua” ¿debieran ser implementados con mayor rigurosidad en todas las jurisdicciones provinciales, al punto de transformarse en excluyentes del ejercicio profesional, para aquellos que no cumplan con los mínimos contenidos de actualización? O por el contrario, ¿debiéramos dejar que la dinámica de nuestras profesiones terminen excluyendo de la factibilidad de un responsable ejercicio profesional, a quienes por acción u omisión no se actualizaron?

El primer paso para superar un problema, es reconocer su existencia, confío en que el presente trabajo nos ayude a debatir y analizar los temas planteados.

---

<sup>9</sup> CANALES, Gerardo Darío – “Los Consejos Profesionales de Ciencias Económicas y la función de policía en el ámbito de la Ley 20488” – XXXIII Simposio Nacional de Profesores de Práctica Profesional – Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas – La Plata, septiembre de 2011.-

## 6. Bibliografía

BIDART CAMPOS, Germán – “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino” Tomo I – Ediar Editora – Bs. As. 1989.-

BORDA, Guillermo. “Manual de Derecho Civil, Parte General” – 6ta. Edic. A. Berrot. Bs. Aires 2002.-

CANALES, Gerardo Darío – “Los Consejos Profesionales de Ciencias Económicas y la función de policía en el ámbito de la Ley 20488” – En Anales del XXXIII Simposio Nacional de Profesores de Práctica Profesional – Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas – La Plata, septiembre de 2011.

CREUS, Carlos. “Derecho Penal, Parte General”. 2da. Edición. Ed. Astrea. Bs. As. 1990.

ORELLANA, Elmo Antonio. “La Matrícula Nacional Única. Casos del Brasil y Estados Unidos”. En Anales del XXXII Simposio Nacional de Profesores de Práctica Profesional. Universidad Nacional de Santiago del Estero – Termas de Río Hondo Septiembre de 2010.-

REPUBLICA ARGENTINA – Constitución Nacional - Edic. Errepar – Bs. As. 2009.-

REPUBLICA ARGENTINA, Ley 26831- Regulación del Mercado de Capitales y Decreto Reglamentario 1023/2013. Edic. Errepar. Bs. As. Agosto 2013.-

REPÚBLICA ARGENTINA – Ley Nacional 20488 Ejercicio de las profesiones en Ciencias Económicas Errepar Edic. Bs. As. 2010.-

REPÚBLICA ARGENTINA. Provincia de Mendoza. Ley 5051/86 de Ejercicio Profesional de los Graduados en Ciencias Económicas. Consejo Profesional de Ciencias Económicas. Mendoza, 1996.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. “Tratado de Derecho Penal. Parte General”. Edic. Ediar. Bs. As. 1995.