

**PROMUEVE ACCIÓN DE AMPARO. SOLICITA MEDIDA CAUTELAR. CASO FEDERAL.**

**Señor Juez Federal:**

**Bienvenido RODRÍGUEZ BASALO** (abogado, Tomo 71, Folio 215 de la C.F.A.L.P.) en mi carácter de Presidente del COLEGIO DE ABOGADOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES y del COLEGIO DE ABOGADOS DE QUILMES, con domicilio real en calle 14 N° 747, de La Plata, con el patrocinio letrado del Dr. **Francisco Roberto BRUMAT** (abogado, T° 67 y F° 414, C.F.L.P.), y constituyendo domicilio procesal en calle 14 N° 747 (esquina 47), de la ciudad de La Plata, ante V.S. nos presentamos y respetuosamente decimos:

**1. PERSONERIA.**

Como surge del **testimonio del Acta número 692** que se acompaña, correspondiente a la sesión del Consejo Superior del **Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires**, llevada a cabo el día 6 de junio de 2012 (ver **Anexo I**), he sido designado presidente de dicho organismo profesional, hasta el día 31 de mayo de 2014, de acuerdo a lo prescripto en el artículo 52, segundo párrafo, de la Ley 5177 (t. o. Decreto 2885/01).

Esta designación implica, por sí sola, un mandato para representar al COLPROBA de los que habilita al artículo 50, inc. k), de la Ley 5177 (t.o. Decreto 2885/01), debiendo señalarse, a su vez, que el artículo 49 de la misma norma establece que “...**la representación del Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires estará a cargo de un Consejo Superior, integrado por los Presidentes de los Colegios Departamentales que funcionen en el territorio de la Provincia de Buenos Aires...**”, en tanto que el artículo 52 prescribe que dicho Consejo Superior “... *designará de entre sus miembros un Presidente...*”.

Como ya lo ha reconocido la jurisprudencia, los representantes legales de las asociaciones, corporaciones u otras entidades (como las simples asociaciones que

tienen capacidad para estar en juicio: SCBA, *La Ley*, 75-769, *Jurisprudencia Argentina*, 1954-IV-174; Cámara 2ª La Plata, *D.J.* 64-78; Cámara 1ª La Plata, *La Ley*, 51-11; *Jurisprudencia Argentina*, 1948-I-456, y otros), pueden acreditar el carácter que invisten por medio de documentos, como el testimonio de los estatutos o acta de su designación.

En virtud de ello y en el carácter invocado, comparezco en estos actuados en nombre y representación de la entidad colegial, y solicito ser tenido por presentado, parte, y con el domicilio procesal constituido en el arriba indicado.

## 2. OBJETO

Esta presentación tiene por objeto:

a) Promover **acción de amparo** –en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional, y la ley nacional 16.986– contra los siguientes “actos u omisiones” de la Administración Nacional de la Seguridad Social (en adelante, ANSES) que lesionan de manera arbitraria y manifiesta derechos constitucionalmente protegidos del suscripto, y de todos los abogados de la jurisdicción del Colegio, a saber:

(i) el acto de la ANSES (identificado como “resolución o “circular” “PRE-11-01”, que se adjunta como Anexo II) en virtud del cual se dispuso implementar un nuevo sistema de iniciación de trámites previsionales por parte de abogados, **condicionando esa presentación a la previa obtención de un turno, limitando esos turnos a un máximo de 4 por día, exigiendo que los trámites sean presentados personalmente por el apoderado**, y con exclusión de su remisión por correspondencia; y

(ii) las reiteradas manifestaciones agraviantes a la dignidad de los profesionales del Derecho, en la forma de carteles, spots publicitarios y textos en la Página Web (conf. las constancias adjuntas como Anexo III) que dan cuenta de la existencia de una verdadera campaña administrativa de desprestigio de la profesión del abogado, manifiestamente injustificada y lesiva de nuestros derechos constitucionales.

b) Solicitar el dictado de una **medida cautelar** que disponga:

(i) la inmediata suspensión de efectos de la citada “resolución” o “circular” PRE-11-01”, en lo que aquí se ataca, en atención a su manifiesta ilegitimidad y arbitrariedad, y en consecuencia, **ordene a la ANSES que permita a los profesionales**

**matriculados en los Colegios de Abogados de la Provincia de Buenos Aires la presentación de trámites previsionales sin limitación de cantidad.**

(ii) proceda a retirar de manera inmediata textos en la Página Web, spots publicitarios, carteles, banners y afiches de las dependencias del **ANSES de la toda la Provincia**, que hagan referencias agraviantes a la dignidad de los abogados.

Denuncio el domicilio de la demandada (ANSES) en calle 9 N° 1279 de la ciudad de La Plata.

### **3. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN.**

#### **3.1. Legitimación activa**

La Ley 5177 de la Provincia de Buenos Aires (acompañado como Anexo IV) reglamenta el ejercicio profesional de la abogacía en el ámbito de esa Provincia. En su artículo 18 prevé que los colegios departamentales (como el Colegio que represento) funcionarán “*con el carácter, derechos y obligaciones de las personas jurídicas de derecho público no estatal*”.

La legitimación del Colegio para promover la presente acción de amparo resulta esencialmente de esta Ley, y en particular de su art. 19, que incluye –entre otras funciones de los colegios departamentales– las siguientes:

*4. Asistir y defender a los miembros del Colegio, ejerciendo las acciones pertinentes, administrativas y/o judiciales, para asegurarles el libre ejercicio de la profesión. Velar por el decoro de los matriculados y afianzar la armonía entre éstos.*

(...)

*9. Cumplir y hacer cumplir el mandato ético superior de la abogacía, de defender la justicia, la democracia, el estado de derecho y las instituciones republicanas en toda situación en la que éstos valores se encuentren comprometidos, conforme a los derechos y garantías constitucionales.*

*10. Hacer conocer a los matriculados, a las autoridades públicas y a la comunidad, las irregularidades y deficiencias que se advirtieren en el funcionamiento de los*

organismos públicos, y las situaciones en las que se requiera la defensa del valor justicia para el aseguramiento de los derechos constitucionales.

(...)

23. *Propender, en general, al mejoramiento y atención del bienestar del matriculado y su familia, en relación a sus necesidades física y espiritual, dentro del marco de confraternidad que emana de esta ley* (el destacado no está en el original).

Al final de ese mismo artículo, además, se aclara que la enunciación de estas facultades no es limitativa:

*Las facultades enunciadas en los incisos precedentes, no se entenderán como negación de otras atribuciones que correspondan a la capacidad reconocida por la ley a las personas jurídicas, o se relacionen con el ejercicio de la abogacía y procuración considerado como problema provincial o nacional, con la institución de la justicia, con el estudio y progreso de la legislación y la jurisprudencia su actualización, perfeccionamientos científico-jurídicos de los profesionales* (el destacado no está en el original).

A mayor abundamiento, el artículo 42 de la misma Ley, al definir las incumbencias del Consejo Directivo de cada colegio departamental, precisa que corresponde a los mismos (y por lógica consecuencia al respectivo Colegio):

4. *Representar a los matriculados en ejercicio, dictando las disposiciones necesarias y ejerciendo las acciones judiciales y administrativas pertinentes, para asegurarles el legítimo desempeño de su profesión.*

5. *Defender los derechos e intereses profesionales legítimos, el honor y la dignidad de los abogados, velando por el decoro e independencia de la profesión.*

La pretensión que se deduce en el *sub lite* persigue, por un lado, la defensa de los derechos individuales homogéneos de los abogados, matriculados en la jurisdicción departamental que corresponde al Colegio (y los propios del suscripto) afectados por el arbitrario e ilegítimo sistema de iniciación de trámites de la ANSES, y por el otro, la defensa de la dignidad y el honor de la profesión de abogado frente a las injustificadas y arbitrarias agresiones públicas del organismo, en el marco de una indudable campaña de desprestigio que V.S. debe hacer cesar.

De las normas transcriptas se deduce que el Colegio se halla plenamente facultado para defender –incluso judicialmente– el libre y pleno ejercicio de los derechos de los profesionales de la abogacía matriculados en su jurisdicción, así como la dignidad y el prestigio de la profesión del abogado, frente a cualquier interferencia de las autoridades públicas. Más aún, las citadas normas de la Ley 5177 funcionan como una verdadera encomienda de responsabilidad, de forma tal que el Colegio, al promover la presente acción de amparo, está cumpliendo con su cometido específico, y actuando en defensa de los intereses que la norma le manda proteger.

Señalado lo anterior, corresponde destacar que la legitimación de los colegios profesionales para intervenir en juicio en defensa de los derechos de sus asociados –ya se trate de intereses colectivos, o incluso de intereses individuales homogéneos– ha sido tradicionalmente admitida por la jurisprudencia en cuestiones análogas a la presente, que comprometen el regular desempeño de la profesión y el respeto de su dignidad y prestigio.

Así, por ejemplo, la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal admitió la legitimación de la FACA, federación que nuclea a los Colegios Provinciales del país (en un caso en el que se impugnaba la legitimidad de la Ley 26.080) considerando que en ese caso “...se afectan derechos individuales enteramente divisibles. Sin embargo, existe una homogeneidad fáctica y normativa que lleva a considerar razonable la realización de un solo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada, en tanto el interés individual considerado aisladamente no justifica la promoción de una demanda, con lo cual podría verse afectado el acceso a la justicia”. Y agregó a continuación que “la pretensión no se circunscribe a procurar, una tutela de los intereses de la Federación sino que, por la índole de los derechos en juego, es representativa de los intereses de todos los abogados, conforme surge del estatuto y especialmente de las actas de fs. 216/218 y 230/238”<sup>1</sup>.

Por otra parte la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en varias oportunidades, al reconocerle legitimación al Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, ha señalado que es “una persona de derecho público, desde que no se la concibe como una asociación de derecho común, a la cual se es libre de asociarse o de no asociarse, para la defensa de intereses sectoriales, sino como el órgano que en el ámbito

---

<sup>1</sup> CNACAF, Sala IV, Federación Argentina de Colegios de Abogados c. EN, sentencia del 17/08/2010 (AR/JUR/53029/2010).

*de la delegación transestructural de las funciones estatales es revestido de naturaleza pública para llevar adelante el cumplimiento de un cometido público que se le encomienda, cual es el de controlar el ejercicio de la profesión con arreglo a las pautas preestablecidas en resguardo de los intereses, no de los abogados individual y sectorialmente, sino de la comunidad que necesita del concurso de éstos para garantizar el afianzamiento de la justicia, de la que los abogados son auxiliares, motivo principal por el que dicho órgano ha de gobernar la matrícula”<sup>2</sup>.*

Del mismo modo, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires ha reconocido en diversos precedentes la legitimación del Colegio de Abogados de la Provincia (que nuclea a los colegios departamentales) para deducir acciones en defensa de los intereses de sus representados. Al dictar resolución en la causa Ac. B-64474, del 19 de marzo de 2003, en los autos caratulados “Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires c/ Provincia de Buenos Aires s/ Amparo”, tuvo oportunidad de manifestar –frente a un planteo de falta de legitimación activa de los representantes del Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires para promover la acción intentada– que esa oposición no resultaba fundada (voto del Dr. Juan Carlos Hitters), agregando que *“los letrados presentados en autos (Presidente y Secretario de la institución) han acreditado la representación que invisten y alegan en la demanda, conforme lo requerido por el Tribunal en los términos de los arts. 49, 50 inc. “k” y 52 de la ley 5.177 -t.o. dec. N° 2.885/01- (res. de fs. 29). En efecto, adjuntaron documentación de la que surge que el Consejo Superior de la entidad profesional aprobó la actuación judicial así como también, en lo esencial, el tenor del libelo inicial (escrito de fs. 36/36 cta., actas de fs. 31 y 32 y proyecto de fs. 33/35). Tal como se dice más adelante en ese mismo fallo, el actor era una “persona jurídica de derecho público no estatal (art. 48 ley 5.177, t.o. por decreto 2.885/01)”*, entre cuyos deberes y atribuciones se cuenta *“actuar judicial o administrativamente en defensa de los intereses profesionales, pudiendo otorgar mandatos a tal efecto”* (art. 50 inc. “k”, ley cit.). En esas condiciones –concluyó– *“no resulta dudosa la aptitud del Colegio de Abogados de la Provincia para deducir acción de amparo en defensa de los intereses que invoca: el derecho al trabajo de los colegiados -arts. 14, Const. Nac. y 27, Const. prov.- y la tutela judicial continua y efectiva en materia contencioso administrativa de sus representados y de los habitantes de la Provincia -arts. 15, 166 y 215, Const. prov.- (fs. 18, 19 cta.. y 36). Circunscribir la legitimación procesal a*

---

<sup>2</sup> Fallos: 308:987; 324:448 y 331:2406.

*los límites "individuales" que pretendía entonces el señor Fiscal de Estado, implicaría desconocer, no sólo las referidas normas legales que la confieren (ley 5.177, cit.), sino los alcances constitucionales de la tutela judicial en general y de la garantía del amparo en particular (arts. 18, 43, 75 inc. 22 y conchs. Constitución nacional; 11, 15, 20 inc. 2º y conchs., Constitución provincial). No sólo los derechos e intereses individuales sino también los colectivos reciben protección explícita a través de las mentadas garantías (cfr. normas cits.)”.*

A mayor abundamiento, la legitimación del Colegio demandante encuentra también sustento en lo dispuesto en el artículo 43 de la CN y los artículos 8 y 25, inciso 1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos –con jerarquía constitucional conforme artículo 75 inc. 22 de la CN. Con invocación de tales normas el Máximo Tribunal ha admitido en forma reiterada y pacífica la legitimación activa de las asociaciones especiales, tanto cuando estas demandan por vía de amparo como por vía de acciones declarativas de inconstitucionalidad<sup>3</sup>. Así, por ejemplo, recientemente la Corte Suprema ha reconocido legitimación colectiva a un colegio profesional en una demanda declarativa iniciada en los términos del artículo 322 del CPCCN contra una normativa impositiva provincial<sup>4</sup>.

Últimamente, distintos fallos en todo el país admitieron la legitimación de los Colegios de Abogados en causas cuya pretensión guardaban similitud con los autos: “*Rizzo, Jorge Gabriel (apoderado Lista 3 Gente de Derecho) s/ acción de amparo c/ Poder Ejecutivo Nacional, Ley 26.855, medida cautelar*”, en la que la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó sentencia definitiva sobre el fondo de la controversia<sup>5</sup>.

Allí, al resolver definitivamente la controversia, el máximo tribunal tuvo oportunidad de respaldar la actuación de los distintos magistrados federales del país que han aceptado su competencia y han resuelto favorablemente los planteos de inconstitucionalidad y pedidos de medidas cautelares contra la Ley 26.855 llevados a su conocimiento.

---

<sup>3</sup> Fallos: 320:691; 323:1339; 325:524; 326:2150, entre otros.

<sup>4</sup> Fallos: 335:23.

<sup>5</sup> Causa R. 369. XLIX, sentencia del 18 de junio de 2013.

En cuanto a la legitimación del suscripto a título propio, la misma resulta evidente a partir de mi condición de abogado matriculado, y en tanto (i) el sistema de iniciación de trámites de la ANSES limita severamente las posibilidades de ejercicio de la profesión en materia previsional ante la Administración, restringiendo mi libertad de un modo absolutamente irrazonable, y (ii) la campaña de desprestigio me afecta de manera directa, y como integrante del colectivo atacado.

### **3.2. Legitimación pasiva**

La legitimación pasiva corresponde a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en su carácter de emisor de la supuesta reglamentación que dispone restricciones injustificadas para la presentación de trámites ante el organismo (identificada como “PRE-11-01”) o, en caso que no se trate de una verdadera reglamentación, en su carácter de responsable de la implementación de ese sistema (que en tal caso sería susceptible de ser calificado como una “vía de hecho”), así como también en su condición de autor responsable de la campaña de desprestigio de la que dan cuenta las constancias del Anexo II.

### **3.3. Competencia**

La acción de amparo aquí promovida está dirigida contra la ANSES, ente descentralizado del Estado Nacional, en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (art. 1º del decreto 2741/1991), es decir, un sujeto con derecho al fuero federal.

La lesión de derechos constitucionales que aquí se alega es causada por un acto de aquella repartición (el referido PRES-11-01) o en todo caso una vía de hecho en los términos del artículo 9º, inc. a), de la ley 19.549 (la implementación de un sistema de turnos manifiestamente arbitrario e ilegítimo); del mismo modo, la vulneración de la dignidad y el honor de la profesión de abogados se imputa a una campaña implementada por la ANSES, y exteriorizada en signos y señales provenientes de ese organismo.

En todos los casos, resulta claro que la controversia deberá ser resuelta mediante la aplicación preponderante de normas de derecho administrativo, circunstancia determinante de la competencia de V.S. (art. 4º ley 16.986). En efecto, *“puntualizamos sumariamente que el criterio que se ha afirmado en la jurisprudencia del fuero es el que postula que es contencioso administrativa toda causa en la cual para la resolución de la*



*cuestión de fondo, resulten de preponderante aplicación normas de derecho público”* (cfr. CANDA, Fabián, “El Ministerio Público Fiscal en el proceso contencioso administrativo federal”, en CASSAGNE, Juan Carlos (dir.), Tratado General de Derecho Procesal Administrativo, La Ley, Buenos Aires, 2011, pág. 349).

Sobre el particular, es importante aclarar que, teniendo en cuenta el objeto y los sujetos (particularmente, los actores) de esta acción, la materia a ser examinada no se refiere a la seguridad social, ni al alcance de derechos de naturaleza previsional, ni a las condiciones en que tales derechos deben o no ser reconocidos en un caso particular. Por el contrario, lo que aquí se halla en juego es el derecho al ejercicio pleno de la profesión de abogado, y el adecuado resguardo de su honor y dignidad.

Finalmente, la acción se promueve ante el magistrado competente en el territorio en el que los actos cuestionados producen sus efectos propios, ya que la implementación de un sistema restrictivo de iniciación de trámites impide a los abogados de esta jurisdicción iniciar por ante las oficinas locales de la ANSES los trámites de sus clientes domiciliados en otro lugar, del mismo modo que la campaña de desprestigio – cuyas constataciones fueron obtenidas en las oficinas de las ANSES en jurisdicción de V.S. – produce sus efectos propios en este territorio.

Por último, no puede dejar de remarcarse que incluso cuando existiera algún margen de duda sobre la competencia material de V.S., debe estarse a lo dispuesto por el artículo 4° de la ley 16.986, que establece con suma claridad que, en caso de duda sobre la competencia material, debe prevalecer la competencia del juez requerido. Es que en las acciones de amparo en general, y en ésta en particular, se encuentran en juego derechos constitucionales gravemente afectados y la tutela requerida no admite las dilaciones propias de un conflicto de competencias.

### **3.4. Procedencia de la vía de amparo**

En el caso concurren todos los requisitos de admisibilidad de una **acción de amparo**, en los términos del art. 43 de la CN, y la ley 16.986, de acuerdo a lo que seguidamente se expone.

#### **3.4.1. Obrar antijurídico**

Como se explicará en detalle más adelante, la conducta de la ANSES es manifiestamente ilegítima y arbitraria. En el caso de la modalidad de iniciación de trámites, el sistema vigente implica:

- la previa solicitud de turnos (que en sí misma no sería objetable, si constituyera una reglamentación justificada y razonable del derecho a petitionar a las autoridades);
- una limitación (para los abogados) a un máximo de 4 turnos otorgados por día;
- la necesidad de concurrir personalmente a esa oficina para iniciar el trámite;
- la negativa de la ANSES a recibir cualquier trámite que no haya cumplido con todos los requerimientos antes expuestos.

De resultas de todo lo anterior, la única posibilidad que tienen los abogados es presentar personalmente el trámite previsional de sus mandantes –una vez cumplidos los demás requisitos –.

Esta solución introduce una restricción evidentemente irrazonable en materia de procedimiento, que provoca una severa reducción del ámbito de libertad en el ejercicio de la profesión, sin ningún fundamento válido.

Aparentemente, la fuente de esta exigencia es una “circular” o “resolución” identificada como “PRE-11-01” (al menos, en el documento al que hemos tenido acceso, que adjuntamos como Anexo II).

Si se considera que se trata de un “reglamento” (aunque sería manifiestamente ilegítimo, en virtud de su contenido, y de sus gravísimos defectos formales –comenzando por la falta de publicación) es ese acto el que genera la lesión a los derechos constitucionales de los abogados, y por eso la acción de amparo se dirige contra el mismo. Para el caso en que se concluya que esa “circular” o “disposición” no alcanza siquiera la condición aparente de reglamento (por ejemplo, porque no ha existido una verdadera declaración de voluntad de los órganos competentes de la ANSES en ese sentido) la metodología impuesta para la asignación de turnos a abogados representaría una

simple “vía de hecho”, y la acción de amparo –que en subsidio también se dirige contra esa conducta material sin respaldo normativo– sería igualmente procedente<sup>6</sup>.

Tal como se advierte a simple vista, y se confirmará luego al desarrollar *in extenso* los fundamentos del amparo, en cualquiera de ambos casos estamos frente a una actividad manifiestamente arbitraria e ilegítima.

Lo mismo puede decirse, sin mayores dificultades, respecto de la campaña agravante que lleva a cabo la ANSES, en la que parece identificar al ejercicio de la abogacía con prácticas ilegales que –de existir efectivamente– deberán ser enérgicamente sancionadas en cada caso particular, pero no justifican dar a publicidad una ofensa a la dignidad y el honor de todos los abogados indiscriminadamente, procurando excluirlos de los trámites previsionales como si su intervención fuese *per se* dañina o inconveniente.

#### **3.4.2. Carácter manifiesto (la cuestión no requiere mayor debate o prueba)**

Se satisface también el carácter **manifiesto** de la ilegitimidad que reclama el artículo 43 de la Constitución Nacional, pues ella surge del solo contraste entre las características del nuevo “régimen de iniciación de trámites” y las garantías constitucionales afectadas.

Otro tanto puede decirse con relación a la campaña de difusión agravante, para cuyo análisis basta con las constancias adjuntas como Anexo III.

A resultas de lo expuesto, no será necesario para V.S. abrir el debate a otros temas secundarios, ni adentrarse en consideraciones probatorias, bastándole el solo cotejo de lo actuado por la ANSES (a cuyo efecto resulta suficiente la documentación acompañada) con las normas que regulan los procedimientos administrativos a nivel nacional y con aquellas que reconocen y tutelan los derechos invocados, empezando por la Constitución Nacional y los tratados internacionales incorporados a ella.

---

<sup>6</sup> “...cuando la vía de hecho de la Administración trae aparejada la violación de un derecho constitucional, el amparo aparece como el procedimiento adecuado para restaurar el derecho conculcado” (Salgado, Alfí J., Verdaguer, Alejandro C., Juicio de amparo y acción constitucional, Buenos Aires, ed. Astrea, 2000, 2ª ed., pág. 102).

Tampoco –vale la pena aclararlo– se pretende aquí que V.S. se involucre en una cuestión que corresponda a la “oportunidad, mérito y conveniencia” de la autoridad administrativa.

Ciertamente, la ANSES puede dictar las normas internas de funcionamiento que crea convenientes (en principio, sin interferencias irrazonables del Poder Judicial) pero de ningún modo puede –escudándose en esa supuesta facultad– establecer requisitos irrazonables, en “normas” manifiestamente inválidas, con perjuicio a los derechos constitucionalmente garantizados de los administrados.

Frente a un escenario como el descripto, es indudable que V.S. cuenta – en el marco del “control judicial suficiente” de la actividad administrativa al que hace referencia la Corte Suprema– con facultades suficientes para verificar la legalidad y razonabilidad del pretendido “reglamento” y de la conducta administrativa cuestionada, y adoptar los remedios que considere pertinentes para restablecer la legalidad y los derechos afectados.

### **3.4.3. Derechos constitucionales afectados.**

El primer derecho que resulta evidentemente afectados por el sistema de iniciación de trámites de la ANSES es el derecho de los abogados (en concreto: del suscripto, y de los integrantes del Colegio) de “ejercer toda industria lícita” previsto en el artículo 14 de la Constitución Nacional.

La conducta atribuida a la ANSES afecta gravemente la libertad de los abogados, en particular, la denominada “libertad económica”, que –tal como se ha dicho– *“abarca toda actividad humana destinada a generar riqueza mediante el desarrollo de los factores productivos. Las libertades de contratar, de comercio e industria, de ejercer profesiones liberales y toda actividad susceptible de producir bienes, quedan englobadas en la libertad económica cuando persiguen una finalidad de tal índole. Si bien la Constitución no menciona de manera expresa a la libertad económica, en varias de sus cláusulas encontramos referencias a actividades que la configuran. La ley fundamental reconoce a los habitantes de la Nación el derecho de trabajar y ejercer toda industria lícita, así como bien el de navegar y comerciar (art. 14)”*<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> BADENI, Gregorio, Tratado de derecho constitucional, t. II, La Ley, Buenos Aires, 2010, p. 413; énfasis propio

Como la presente acción busca preservar el ámbito de libertad de los abogados en el ejercicio de su profesión, es oportuno recordar que el art. 56 de la citada Ley 5177 establece que:

*“El ejercicio de la profesión de abogado comprende las siguientes funciones:*

*a) Defender, patrocinar o representar causas propias o ajenas, en juicio o proceso o fuera de ellos, en el ámbito judicial o administrativo y en cualquier otro donde se controviertan derechos o intereses legítimos.*

*b) Evacuar consultas y prestar todo tipo de asesoramiento en cuestiones en que se encuentren involucrados problemas jurídicos.*

*Dichas funciones le son propias y exclusivas, salvo lo dispuesto en relación al ejercicio de la procuración.*

*En el desempeño de su profesión, el abogado será asimilado a los magistrados en cuanto atañe al respeto y consideración que debe guardársele. Cometerá falta grave quien no respete esta disposición, y su violación podrá dar lugar a la pertinente denuncia ante el superior jerárquico del infractor...”*

De este modo la ley define cuál es, en el caso de los abogados, el contenido concreto del derecho a “ejercer (su) industria lícita”, y en esa inteligencia menciona de manera expresa la posibilidad de representar clientes en sede administrativa, que el mecanismo de iniciación de trámites de la ANSES restringe de manera arbitraria e injustificada.

Como consecuencia de esta ilegítima restricción, se ve también agraviado el derecho de propiedad de los abogados afectados, en razón del impacto que esta restricción tiene en su actividad profesional, al limitar el tipo de casos con relación a los cuales podrán prestar sus servicios típicos.

Además, la conducta de la ANSES desvirtúa también el contenido del “derecho a ser oído”, ya que el art. 1º inc. f), ap, 1º de la LNPA dispone que todo administrado tiene el derecho:

*1) De exponer las razones de sus pretensiones y defensas antes de la emisión de actos que se refieren a sus derechos subjetivos o intereses legítimos, interponer recursos y hacerse patrocinar y representar profesionalmente (...)*

Finalmente, al implementar un sistema irrazonable y restrictivo de iniciación de trámites, se ha infringido de manera directa e inmediata el “derecho de peticionar a las autoridades” de los titulares de los derechos previsionales, contemplado en la misma norma constitucional (y en los tratados incorporados a través del art. 75, inc. 22), y reglamentado en el artículo 1º y cc. del Decreto-ley 19.549 (en adelante, LNPA).

#### **3.4.4. Lesión actual.**

No hace falta aclarar que la lesión que vengo describiendo tiene carácter **actual** y, además, vocación de permanencia, dados los términos de la “PRES-11-01”, a la que se le ha pretendido imprimir –con muy mala técnica– carácter normativo. A resultas de lo expuesto se mantiene subsistente –y con carácter urgente– el interés de esta parte en una pronta remediación judicial por esta vía.

#### **3.4.5. Inexistencia de un medio judicial más idóneo.**

La situación descrita representa una gravísima alteración a los derechos constitucionalmente garantizados del suscripto, y de los abogados del Colegio, que pone en serio riesgo la continuidad de la actividad de muchos de ellos, dedicados específicamente a la materia previsional.

El amparo es indudablemente procedente en este caso por la inoperancia de todos los demás trámites procesales legislados, para atender idóneamente al problema planteado, y la innecesariedad de recurrir a un proceso más complejo o extenso.

La notoria arbitrariedad del comportamiento lesivo de la ANSES y la urgencia con que deben ser adoptadas medidas correctivas (en orden a garantizar la regular presentación de trámites previsionales en dicho organismo, impidiendo de ese modo que los aquí actores sigan sufriendo la violación a sus derechos constitucionales) conduce a concluir que no haya un medio judicial más idóneo que esta acción de amparo.

Lo mismo cabe decir respecto de la campaña agravante que lleva a cabo la demandada.

Por otra parte, es del caso puntualizar que (i) el amparo es el ámbito natural para repeler las “vías de hecho” administrativas y la conducta manifiestamente ilegítima y arbitraria, y que (ii) la curiosa instrumentación que presenta la “PRES-11-01”

hace cuanto menos dudosa su calificación como acto de alcance general, a resultas de lo cual no se presenta como idónea la vía prevista en el artículo 24, inc. a), de la ley 19.549.

#### **3.4.6. La demanda se interpone en plazo.**

El proceder de la ANSES genera una restricción continua (progresivamente más grave, en razón de sus características) cuyos efectos perduran en el tiempo. De este modo, no sería aplicable el plazo perentorio de quince (15) días hábiles indicado en la Ley 16.986 en la medida en que la ANSES mantenga vigente este sistema irrazonable (y su campaña agravante) aunque a todo evento esta acción ha sido iniciada dentro del referido plazo de 15 días hábiles, contado desde el momento en el que llegaron a conocimiento del Colegio –en el marco de los reclamos recibidos de numerosos matriculados– el texto de la “resolución” o “circular” identificada como “PRES-11-01” (adjunta como Anexo II), y las constancias de las manifestaciones agravantes que se adjuntaron como Anexo III.

En conclusión, a la luz de las consideraciones expuestas se observa que los requisitos de admisibilidad de este amparo se encuentran plenamente cumplidos.

### **4. FUNDAMENTOS DEL AMPARO.**

#### **4.1. Antecedentes**

Es sabido que la ANSES tiene a su cargo la administración del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) y, en consecuencia, el reconocimiento de las prestaciones previsionales contempladas en la ley 24.241 (cfr. arts. 1º y 36 ley cit., y arts. 1º y 2º, inc. a) del decreto 2741/1991).

A raíz de lo anterior, la ANSES es la repartición administrativa ante la cual deben presentarse y tramitarse las solicitudes del beneficio jubilatorio o de reajuste de haberes, entre varias otras referidas a la cuestión previsional.

Desde siempre –como lo prevé genéricamente el art. 56, inc. a) de la Ley 5177, y el art. 1º, inc.f), ap. 1º de la Ley 19.549– estos trámites pueden ser promovidos por abogados, en representación del titular del derecho.

El art. 1º, inc. b), del decreto ley 17040/1966 dispone:

*“Art. 1.- La representación ante los organismos nacionales de previsión de los afiliados o sus derechohabientes, sólo*

*podrá ejercerse por las siguientes personas:*

*(...)*

*b) Los abogados y procuradores de la matrícula;”*

A tales fines, incluso, la ANSES ha previsto el apoderamiento que se otorga a través de la carta-poder aprobada como Formulario PS6.4.

En su momento, mediante la resolución 753/2007 el Director Ejecutivo de la ANSES dispuso la implementación de un “aplicativo informático” para la asignación de turnos de atención al público a través de la página web del organismo, que los afiliados del Colegio cumplieron sin mayores dificultades, con el fin de articular los trámites previsionales de sus clientes o de sus empleados, según el caso.

Es muy importante destacar que, bajo dicho régimen, (i) no se había previsto un número máximo de turnos que podían ser otorgados para un mismo día y (ii) la delegación u oficina para la recepción del trámite se asignaba –en el caso de presentaciones por cuenta de terceros– en función del código postal del apoderado (v. anexo II de la citada resolución).

En algún momento –y de un modo aparentemente irregular, ya que no se derogó expresamente la norma anterior, ni se publicó una que la reemplace– el régimen aplicable a la iniciación de trámites por parte de abogados fue modificado en forma repentina, para **limitar de hecho el número de turnos que podían ser otorgados para un mismo día a un máximo de 4 (cuatro), exigiendo la presencia personal del abogado para la iniciación del trámite en la delegación de ANSES más cercana al domicilio del titular registrado en la base de datos de dicho organismo (según su código postal).**

Advertidos de estas novedosas limitaciones que presentaba el aplicativo informático, los abogados reclamaron enérgicamente la intervención del Colegio, lo que derivó en esta presentación urgente.

Según nos consta, lo mismo ha ocurrido en otras jurisdicciones, incluyendo la Capital Federal, ya que la conducta descrita de la ANSES ha provocado una



reacción generalizada. En ese contexto, varios de los abogados involucrados en estos trámites tomaron conocimiento de la existencia de una “norma” –tal como se la denomina en el mismo texto– o más bien una “circular” o “comunicado” de ANSES (cuyo valor normativo se desconoce) que obviamente no fue publicado oficialmente, ni siquiera notificado o dado a difusión en forma alguna.

Se trata del documento identificado como “PRES-11-01” que lleva el título “Otorgamiento de Turnos vía WEB para UDAT/UDAI/Oficinas e Iniciación (caratulación) por excepción”, cuyo emisor y/o procedencia también se desconocen, en el que aparecen plasmadas las nuevas pautas, descritas del siguiente modo:

(i) “Si el solicitantes es un apoderado el sistema de turnos asignará un máximo de 4 turnos para un mismo día”

y

(ii) “...Los turnos serán asignados a las delegaciones más cercanas al domicilio, de acuerdo al código postal acreditado en la base de datos de ANSES del titular” (v. Anexo II; énfasis propio).

Adelanto desde ahora que de esta supuesta “norma” sólo tenemos el texto impreso que se adjunta como Anexo II, obtenido en las propias dependencias de la ANSES, que por su formato más bien parece una “circular” o un “instructivo interno” que un reglamento. De todos modos, su contenido pretende establecer ciertas reglas generales destinadas a producir efectos respecto de terceros, es decir, pretende una condición “reglamentaria” Sin embargo, el texto, hasta donde nos consta, **nunca ha sido objeto de publicación en el Boletín Oficial (lo que basta para descartar su obligatoriedad)**. Además, como el texto no lo indica, no sabemos cuál sería el organismo emisor ni el funcionario responsable, cuáles fueron las normas invocadas para este supuesto ejercicio de la competencia reglamentaria, o –mucho menos– cuál ha sido el expediente administrativo en cuyo marco se dictó el supuesto acto.

Si es que efectivamente puede considerárselo como una declaración de voluntad de la Administración destinada a establecer una norma general y obligatoria, en virtud de su falta de publicación y los demás defectos formales apuntados, se trata de un acto manifiesta e insanablemente ineficaz.

#### **4.2. Consecuencias prácticas del nuevo régimen de iniciación de trámites.**

A resultas de este nuevo régimen, el suscripto, y los abogados del Colegio que por su área de práctica deben presentar trámites ante la ANSES a nombre de los beneficiarios del sistema previsional, ven injustificadamente limitada la posibilidad de actuar en representación de sus clientes (es decir, en definitiva, ven cercenado un aspecto relevante de su campo de actuación profesional) en la medida en que no pueden iniciar más de 4 (cuatro) trámites en un mismo día, y –peor aún– **deben concurrir personalmente a la sede de ANSES más próxima al domicilio de cada mandante.**

En la práctica, esta restricción limita severamente el ejercicio profesional en materia previsional, con el agravante de que la ANSES **ha impedido incluso la presentación de esos trámites por correspondencia** (práctica que de todos modos sería riesgosa, en atención a la importancia de la documentación que habitualmente se incluye al momento de la iniciación de estos trámites). Para rechazar esta posibilidad la ANSES ha alegado que en tanto el trámite es “presencial”, era necesaria la concurrencia personal del apoderado en la oficina asignada. Esta última exigencia –además de ser completamente irrazonable– viola un derecho expresamente reconocido en una norma de jerarquía superior a cualquier resolución del organismo previsional, como es el art. 25 del RLNPA, que permite de manera incondicionada e inequívoca la presentación por correo:

*25. – Presentación de escrito, fecha y cargo.– Todo escrito inicial o en el que se deduzca un recurso deberá presentarse en Mesa de Entradas o Receptoría del organismo competente o podrá remitirse por correo. Los escritos posteriores podrán presentarse o remitirse igualmente a la oficina donde se encuentre el expediente.*

De este modo se vulneran también los derechos constitucionalmente garantizados de trabajar y ejercer industria lícita, de propiedad, y de petionar a las autoridades, tal como fuera explicado *ut supra*.

Explicados los efectos perjudiciales de la conducta cuestionada, veamos ahora con mayor detalle cuáles son las razones por las cuales el nuevo régimen de iniciación de trámites es manifiestamente arbitrario e ilegítimo.

#### **4.3. Ilegalidad y arbitrariedad manifiestas: la ANSES carece de facultades suficientes de reglamentación del procedimiento.**

Ante todo, cabe poner de resalto que el régimen legal que instituye a la ANSES como autoridad de aplicación del Sistema Único de Seguridad Social no trae ninguna norma que le confiera a este organismo una potestad reglamentaria expresa para regular los procedimientos administrativos que se sustancian ante su sede (mucho menos, existiendo ya un régimen normativo aplicable al procedimiento común, directamente aplicable a la ANSES en virtud de lo dispuesto en el art. 1° de la LNPA<sup>8</sup>).

En efecto, el art. 36 de la Ley 24.241 sólo se faculta a la ANSES para dictar normas reglamentarias acerca de los siguientes temas: a) la certificación de los requisitos necesarios para acceder a las prestaciones estatuidas en el presente título; b) la instrumentación de normas y procedimientos para dar cumplimiento a la percepción unificada; c) el requerimiento de toda información periódica u ocasional a los responsables de la declaración e ingreso de los aportes y contribuciones, necesaria para un adecuado cumplimiento de sus funciones de control; d) la concesión de las prestaciones establecidas en la ley y e) el procedimiento para la tramitación de las denuncias previstas en el artículo 13 de dicho cuerpo normativo.

Nótese que, en lo que hace al procedimiento administrativo, la disposición mencionada únicamente habilita a la referida entidad a reglamentar un trámite específico: el que corresponde a las denuncias contempladas en el artículo 13 de la Ley 24.241.

Si bien en la parte final de la disposición se establece que la *“enunciación es meramente enunciativa, pudiendo el citado organismo realizar todas aquellas funciones no especificadas que hagan al normal ejercicio de sus facultades de administración del Sistema Único de Seguridad Social”*, esto de forma alguna podría ser interpretado como una norma habilitadora de competencia para el dictado de disposiciones vinculadas al procedimiento común ante el organismo, en tanto dicha tarea corresponde al legislador nacional y, en cuanto tal, ha quedado cumplida con la sanción de la LNPA y del Decreto 1759/72.

---

<sup>8</sup> LNPA, art. 1°: “Las normas del procedimiento que se aplicará ante la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, inclusive entes autárquicos, con excepción de los organismos militares y de defensa y seguridad, se ajustarán a las propias de la presente ley y a los siguientes requisitos...”, etc.

De allí que la “PRES-11-01” –para el caso en que se la considere una declaración formal de voluntad de la ANSES, con contenido normativo– no puede reputarse emitida en ejercicio de atribuciones normativas propias y legalmente conferidas.

Sabido es que “[e]l principio de legalidad pauta globalmente la actividad administrativa y, consecuentemente, todos los actos de la Administración pública están subordinados a una norma habilitadora, aunque no necesariamente de rango legal” (cfr. Hutchinson, Tomás, op. cit., pág. 62; énfasis propio). En igual sentido, se ha expresado que “[e]l postulado del principio de legalidad exige que toda la actividad de la Administración encuentre fundamento en una norma. Toda aquella actuación que cuente con sustento normativo será considerada válida, mientras que, al contrario, la actividad que no tenga antecedente en norma alguna será irregular.” (cfr. Gordillo, Agustín - Daniele, Mabel (dirs.), Procedimiento Administrativo, LexisNexis, Buenos Aires, Segunda Edición, pág. 143).

#### **4.4. Ilegalidad y arbitrariedad manifiestas (2): la “PRES-11-01”, en tanto “reglamento”, sería evidentemente inválido**

Asumiendo que la ANSES tuviera facultades reglamentarias en materia de procedimiento, y que la “PRES-11-01” constituya una pretendida declaración de voluntad de la ANSES en ejercicio de esa supuesta competencia reglamentaria (lo que ya es mucho suponer) lo cierto es que, incluso en tal caso, estaríamos frente a un acto de alcance general **manifiesta, insalvable y absolutamente inválido**.

En primer lugar –y suficiente para fundar la conclusión expuesta– porque no ha sido objeto de “publicación oficial”, tal como lo exige de manera expresa el art. 2 del Cód. Civil **como condición de validez de cualquier norma general**.

Al respecto, corresponde recordar que conforme surge del artículo 11 de la LNPA, para que los actos administrativos de alcance general adquieran eficacia –esto es, produzcan efectos jurídicos directos con relación a terceros– los mismos **deben ser publicados**.

Al respecto, el artículo 103 del Decreto N° 1579/72, reglamentario de la citada LNPA, dispone que dicha clase de actos **“producirán efectos a partir de su publicación oficial y desde el día que en ellos se determine; si no designan tiempo, producirán efectos después de los ocho días, computados desde el día siguiente al de su publicación oficial.”**

Dado que la “PRES-11-01” **no ha sido publicada**, la misma **no es susceptible de producir ningún efecto jurídico con relación a terceros**, como son en este caso los sujetos interesados en los trámites previsionales y los abogados.

En tal sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha expresado que: “(...) *debe tenerse presente que el artículo 11 del decreto-ley 19.549 exige que, para que los actos administrativos de alcance general adquieran eficacia, deben ser publicados, mientras que, por su parte, el artículo 103 del decreto reglamentario 1579/72 (t.o. 1991) dispone que aquéllos producirán efectos a partir de su publicación oficial y desde el día que en ellos se determine, y si no designan tiempo, producirán efectos después de los ocho días, computados desde el día siguiente al de su publicación oficial. El cumplimiento de tal requisito, que condiciona la validez del acto de contenido normativo general, también ha sido exigido por la Corte, tal como lo demuestran los precedentes de Fallos 251:404 -con las citas del considerando 2º-; 252:19 y 293:157 (los dos primeros, anteriores a la vigencia del decreto-ley 19.549)*”. Así, ha concluido que “*ausente la publicidad, cualquiera sea la bondad de la nueva disposición con relación a la anterior, tratándose de un requisito que hace a la obligatoriedad de la ley, la sanción que contempla la norma, causa lesión a la garantía constitucional de defensa en juicio, en cuando exige que aquella se encuentre prevista por la ley con anterioridad al hecho del proceso*”<sup>9</sup> .

Por aplicación de tales pautas, y en circunstancias análogas que también involucraban a la ANSES, se calificó como “*reprochable la conducta del organismo pues el administrado tiene el derecho de conocer las normas que regulan el procedimiento para encarar los trámites ante la Administración, de otro modo, nada impediría dejar al arbitrio de la autoridad de turno la modificación incluso esporádica o momentánea según la situación que se presente*”<sup>10</sup> .

Como consecuencia de lo hasta aquí indicado, se concluye, de forma preliminar, que si el documento PRES-11-01 es susceptible de ser calificado como un reglamento administrativo, no goza aún de eficacia, toda vez que no ha sido publicado en el Boletín Oficial. Si no lo es, la restricción a la iniciación de trámites carece absolutamente de causa jurídica.

---

<sup>9</sup> Fallos 325:1808 y 333:666.

<sup>10</sup> CNSS, Sala II, “Asociación Civil de Abogados Previsionalistas y otros c/ Estado Nacional – Mº de Trabajo y el Empleo, Sec. Seg. Soc. y otro s/ Amparos y sumarísimos”, resolución del 28 de mayo de 2002.

En segundo lugar, este pretendido reglamento no es el producto de un procedimiento administrativo regular, en el que se hayan ponderado los antecedentes de hecho y de derecho, se hayan evaluado soluciones alternativas, y se haya recabado el dictamen jurídico previo.

Lo expuesto basta para descalificar definitivamente la validez de la supuesta norma, y confirmar la arbitrariedad e ilegalidad manifiestas de la conducta de la ANSES en tanto restringe la iniciación de trámites previsionales. Como veremos, en adición a estos argumentos existen otros –que desarrollamos en subsidio, a partir del punto siguiente– en virtud de los cuales la supuesta norma resulta igualmente inválida –manifiestamente ilegítima y arbitraria, en la terminología de la acción de amparo– por razones sustanciales, vinculadas a lo que ella decide y regula.

#### **4.5. Ilegalidad y arbitrariedad manifiestas (3): la “PRES-11-01” contraría normas de superior jerarquía.**

Hemos dicho en el apartado anterior que la supuesta “PRES-11-01” es evidentemente inválida, por falta de publicación y por insalvables defectos de forma.

Aun obviando hipotéticamente todo lo expuesto, para el caso que se imagine a la “PRES-11-01” como un acto de naturaleza reglamentaria hipotéticamente válido desde el punto de vista formal, y debidamente publicado (*quod non*) lo cierto es que **la solución allí consagrada se opone a reglas y principios de la LNPA y su decreto reglamentario 1759/1972, normas que evidentemente tienen mayor jerarquía que cualquier resolución de la ANSES.**

La LNPA y su decreto reglamentario establecen los lineamientos básicos del procedimiento administrativo –conformado por una serie de actos internos concatenados en forma armoniosa– que finalmente procura acercar al órgano con competencia para resolver, los elementos necesarios a fin de que el acto administrativo sea oportuno y válido<sup>11</sup>.

En virtud de las características propias que demanda la actividad administrativa, la legislación ha reconocido, además de la conocida “tutela administrativa

---

<sup>11</sup> SESÍN, Domingo J, “*El principio del formalismo atenuado y sus consecuencias prácticas*”, en la Obra Colectiva Cuestiones del Procedimiento Administrativo, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, ed. RAP, 2005, pág. 67.

efectiva”<sup>12</sup> –dentro de cuyo concepto se encuentran abarcados los derechos constitucionales de debido proceso adjetivo y defensa en juicio– ciertos principios de carácter general que rigen el procedimiento. Aquellos constituyen derivaciones imprescindibles de la propia función que ejerce la Administración la cual requiere ser llevada a cabo en forma intermitente para satisfacer el interés general o bien común<sup>13</sup>.

Al respecto, el artículo 1° de la LNPA consagra como requisitos propios del Procedimiento, entre otros: **a)** la celeridad, sencillez y eficacia en los trámites; y **b)** el informalismo a favor del administrado.

El principio de **celeridad** impone la tramitación y decisión por parte del órgano administrativo correspondiente en los menores plazos razonables posibles<sup>14</sup>. Ello, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales de igual jerarquía.

Dicho principio se complementa con los requisitos de **sencillez** y **eficacia**, los cuales no tienen otra finalidad que el de evitar el entorpecimiento de las actuaciones en virtud de formalidades o exigencias que impiden a los administrados ejercer sus derechos y obtener aquellos beneficios reconocidos y autorizados por una norma jurídica vigente.

En un sentido similar, el principio de informalismo a favor del interesado, también llamado de “*formalidad atenuada*”, establece el deber de la Administración de resolver las peticiones de los administrados con criterios de benignidad respecto de la calificación errónea de los recursos y la imperfección técnica o literaria de planteos y peticiones, la subsanación de fallas en los escritos (incluso en el lugar de la presentación), como asimismo contemplar la inocuidad en muchos casos del incumplimiento de los plazos<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> PERRINO, Pablo E., El derecho a la tutela judicial efectiva y el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa”, Revista de Derecho Público, editada por Rubinzal-Culzoni, año 2003-I, Proceso administrativo-I, ps. 275/294.

<sup>13</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, 10° Edición, ed. La Ley, pág. 18.

<sup>14</sup> SÁENZ, Jorge A., “*Principios Generales del Procedimiento Administrativo*”, en la Obra Colectiva *Procedimiento Administrativo* –Directores: POZO GOWLAND, Héctor, HALPERIN, David, AGUILAR VALDEZ, Oscar, LIMA, Fernando Juan y CANOSA, Armando- Tomo I, ed. La Ley, pág. 356.

<sup>15</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, 10° edición, ed. Abeledo Perrot, pág. 21; ABERASTURY, Pedro-Cilurzo, María Rosa, *Curso de Procedimiento administrativo*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1998, pág. 31/32; GORDILLO, Agustín-Daniele Mabel (directores), *Procedimiento administrativo*, 2ed, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2006, pág. 369.

Aquella regla rectora del procedimiento tiene indiscutible parentesco con dos construcciones de la Corte Suprema: la primera, la de la causal de arbitrariedad que descalifica como sentencias válidas a las que han incurrido en “*exceso ritual manifiesto*”<sup>16</sup> y la segunda, la admisión de los recursos *in forma pauperis*<sup>17</sup>, criterios ambos que suponen que nunca los órganos estatales de decisión (tanto judiciales como –con más razón– administrativos) pueden subordinar la existencia o el reconocimiento de un derecho o interés al cumplimiento de formas estrictas y excesivas, debiendo prevalecer, sin excepciones, el principio general *in dubio pro accione*<sup>18</sup>.

En línea con estas directrices, la LNPA y su reglamento consagran el principio del “informalismo a favor del administrado” (art. 1º) y la obligación de toda repartición pública de recibir y dar trámite a toda presentación inicial en su mesa de entradas, o incluso por correo (art. 25, RLNPA), a lo que se suma la posibilidad de hacer las ulteriores presentaciones en cualquier oficina donde se encuentre el expediente; todo lo cual sienta un principio de libre presentación que informa todo el sistema y que se halla en línea –evidentemente– con los derechos de peticionar ante las autoridades (art. 14 C.N.) y de ser oído en sede administrativa (art. 1, inc. f, ap. 1, de la ley 19.549) .

Al respecto se ha expresado, con gran acierto, que “*el principio de informalismo y del debido proceso adjetivo [...] hacen que el rechazo de los escritos, en cuanto a la inadmisibilidad física o material de su presentación resulte totalmente inaceptable en el trámite administrativo*”<sup>19</sup>.

Similarmente se ha resuelto –por ejemplo– que “[n]o obsta a la procedencia del amparo por mora la circunstancia de que el pedido de vista de las actuaciones administrativas haya sido presentado en una dependencia en la que no se encontraba, en ese momento, el expediente en cuestión, pues de acuerdo al principio establecido en el art. 1º, inc. c) de la ley 19.549 –informalismo a favor del administrado–, no es irrazonable interpretar que la Administración debería encauzar el pedido y resolverlo dentro del plazo previsto al efecto. Cabe señalar también que en el art. 38 del decreto 1759/72 (t.o. 1991) no se establece que el pedido de vista debe hacerse en la

---

<sup>16</sup> Fallos 292:485; 238:550; 303:1535, entre muchos otros.

<sup>17</sup> Fallos 199:177; 246:177; 251:469; entre otros.

<sup>18</sup> SÁENZ, Jorge A., “Principios Generales del Procedimiento Administrativo”, en la Obra Colectiva *Procedimiento Administrativo* –POZO GOWLAND, Héctor, HALPERIN, David, AGUILAR VALDEZ, Oscar, LIMA, Fernando Juan y CANOSA, Armando (directores)- Tomo I, ed. La Ley, pág. 360.

<sup>19</sup> GORDILLO, Agustín –DANIELE, Mabel (Directores), *Procedimiento Administrativo*, 2º edición, Ed. Lexis Nexis, pág. 369.



*oficina en que se encuentre el expediente, sino que la vista solicitada se concederá en la oficina” (cfr. CCont. Adm. Fed., Sala IV, “Meza, Oscar Ramón c/Min. de Cultura y Educación s/amparo por mora”, del 24-VIII-1992).*

Se observa así claramente que la solución adoptada por la ANSES no sólo es radicalmente opuesta a la consagrada en el artículo 25 del decreto 1759/1972 (que habilita toda y cualquier presentación a través de la mesa de entradas del organismo, o por correo) sino que además se halla en franca contradicción con los demás principios que rigen la materia y que están en su conjunto enderezados a garantizar el “derecho a ser oído” del interesado.

A mayor abundamiento, y en línea con lo anterior corresponde señalar que la disposición analizada vulnera además, lo establecido en el artículo 6 del Decreto-Ley 17.040 –que rige la actividad administrativa de la ANSES– y lo dispuesto en la “*Carta Compromiso Ciudadano*” aprobada por el Decreto 229/00. A través de la referida disposición se establece, en lo que aquí interesa, que “*los organismos nacionales de previsión están obligados a prestar a los interesados, **representantes y gestores**, gratuitamente el asesoramiento y **colaboración** necesaria para la realización de los trámites relativos a la obtención de sus prestaciones*”<sup>20</sup>.

De forma concordante, el artículo 3, inciso b) de la Carta Compromiso Ciudadano antes aludida, dispone que los administrados tienen derecho a “*ser asesorado sobre los trámites y requisitos que debe cumplir en sus actuaciones ante la Administración*”. Así las cosas, y de la propia lectura de las normas transcritas, se desprende, la obligación insoslayable de la autoridad administrativa, de prestar colaboración –es decir, ayudar, auxiliar, asistir, asesorar– a los administrados –ya sean interesados, representantes o gestores– en la realización de los trámites vinculados a la obtención de los beneficios otorgados y reconocidos por la legislación.

Al contrario, a través de las reglas detalladas en el documento PRES-11-01, la ANSES –lejos de prever y regular mecanismos tendientes a asegurar la percepción de los beneficios previsionales dispuestos por el ordenamiento– ha establecido limitaciones irrazonables que no hacen más que impedir la actuación diligente y eficaz de los representantes, quienes en las nuevas condiciones dispuestas no podrán cumplir con los plazos que la situación previsional de cada titular reclama.

---

<sup>20</sup> Decreto Ley 17.040, artículo 6.

Por ello, vale traer a colación *“el principio de jerarquía normativa que sobre la idea de una estructuración piramidal en la edificación del Derecho, determina -según el grado de potencia asignado a cada una de las normas jurídicas- la prevalencia de unas sobre otras”* (Grecco, Carlos, “Vías de hecho administrativas”, LL 1980-C, 1203). En efecto, *“la legalidad no se limita a verificar la existencia de una norma que sirva de sustento a la actuación administrativa o que fundamente determinada exigencia o regulación del proceso administrativo. Es necesario, además, verificar que la norma bajo análisis se integre al ordenamiento jurídico en su conjunto, respetando en este sentido el principio de jerarquía normativa”* (Pozo Gowland, Héctor M., “Los principios generales del proceso administrativo”, LL 2011-E, 785).

Con base en lo anterior, se deriva que *“[e]n todos los casos, estas diversas regulaciones de alcance general deben respetar el principio de jerarquía normativa, esto es: del mismo modo que el decreto debe ajustarse a la ley, las resoluciones administrativas, como las instrucciones o circulares de los organismos recaudadores, también están subordinadas a la ley y, a su vez, a los reglamentos ejecutivos”* (Casás, José Osvaldo, “El principio de legalidad tributaria: decretos leyes, reglamentos y reglas generales administrativas”, PET 2008 (agosto-400), 6).

En suma, la ANSES no podía apartarse del régimen nacional de procedimientos administrativos, que resulta plenamente aplicable en materia previsional (cfr. art. 1º de la ley 19.549).

La solución que aquí se propone fue precisamente la alcanzada –en circunstancias análogas- por la Sala II de la Cámara Federal de la Seguridad Social, al fallar la causa *“Asociación Civil de Abogados Previsionalistas y otros c/ Estado Nacional – Mº de Trabajo y el Empleo, Sec. Seg. Soc. y otro s/ Amparos y sumarísimos”*, expte. 37.033/2000.

En efecto, se controvertía allí una cierta reglamentación de la ANSES (insisto en cuanto a que la PRES-11-01 ni siquiera llega a ser tal), en virtud de la cual se había adoptado un sistema de turnos que originaba –como aquí- una *“dilación temporal, en la simple recepción de sus peticiones, [que] puede redundar en serio perjuicio de su interés”*.

Frente a ello, la asociación actora promovió una acción de amparo a fin de que *“se dé fiel cumplimiento a la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos Nº 19.549 y su decreto reglamentario 1759/72”*, a la que se hizo lugar ya en primera instancia.

Al conocer en la apelación deducida por la ANSES, la Cámara sostuvo: *“En este caso, el organismo a sabiendas ha desconocido la L.P.A. [...] Por ende, lo resuelto por el juez de grado no es una simple sentencia declarativa, sino una orden clara y precisa de que el organismo cumpla con la manda legal (L.P.A. 19549), **prohibiéndole la aplicación de procedimientos que dilaten de algún modo el ejercicio regular de petición**”* (del voto del Dr. Fernández).

También se tuvo en cuenta que *“[e]n distintas ocasiones A.N.Se.S. ha vulnerado las directivas de tal cuerpo normativo como lo hizo en su momento, al dictar la resolución 215/95 que imponía a los jubilados que peticionaran el reajuste de sus créditos practicar una liquidación demostrando cual había sido el error en que había incurrido al pagar los haberes, exigencia que dio pie a diversas críticas de parte de la doctrina (ver D.T. 1.996-A-791) ó al retacera información a los letrados que querían conocer el estado de expedientes en trámite, lo que motivó la oportuna intervención de este Tribunal (ver mi voto in re ‘García Ruiz, Marcelo Felipe c/ A.N.Se.S’ sent. 74.773 del registro de esta Sala de fecha 27/9/99). En el caso, la Asociación Civil de Abogados Previsionalistas ha solicitado una medida concreta en defensa del derecho que le[s] asiste como letrados para peticionar en sede administrativa en defensa de los intereses de sus clientes y que no es otra que cualquier solicitud de prestaciones presentada por un abogado como mandatario de terceros sea recibida en el día hábil administrativo en que pretenda ser presentada en la ‘Unidad de Atención a Profesionales’ sita en la sede de Paraná 451, piso 1º, de la Capital Federal, sin estar subordinada al sistema de turnos personales telefónicos o virtuales y entiendo que tal solicitud debe ser receptada en toda su amplitud, pues al ordenarse al Estado Nacional y sus organismos a satisfacerla **no se hace otra cosa que cumplir con lo establecido por la ley sustantiva y satisfacer el derecho político básico de peticionar a las autoridades**”* (del voto del Dr. Herrero; énfasis y subrayado propios).

Con sustento en tales consideraciones, el tribunal dispuso: *“Ordenar a los co-demandados que las peticiones formuladas por los letrados a nombre de sus representados sean recibidas en forma inmediata durante los días hábiles administrativos en la ‘Unidad de Atención a Profesionales’, sita en la sede de Paraná 451 Piso 1º de esta Ciudad de Buenos Aires- ó en cualquier otra mesa de entradas y/o receptoría que se habilite a tales fines- sin otras exigencias sustanciales y/o formales que las que resulten de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos y su reglamentación”* (el destacado no pertenece al original).

Se trata, entonces, del mismo resultado al que aquí se aspira: la aplicación lisa y llana de las disposiciones de la LNPA y el RLNPA.

#### **4.6. Ilegalidad y arbitrariedad manifiestas (4): absoluta falta de proporcionalidad del nuevo régimen de iniciación de trámites.**

Fuera de la ilegalidad formal que exhibe la “PRES-11-01”, y su ilegalidad sustancial por la contradicción que guarda con el ordenamiento jurídico, debemos referirnos también a su manifiesta arbitrariedad o irrazonabilidad, desde que no están acreditadas ni mucho menos exteriorizadas las razones que llevaron a su implementación, ni demostrada la proporcionalidad de la medida adoptada con los cometidos que se procuraron satisfacer.

Corresponde recordar que el artículo 28 de la Constitución Nacional, al prescribir que los derechos no pueden ser alterados por las leyes que reglamentan su ejercicio consagra el principio de la razonabilidad o justicia como regla sustancia del comportamiento del Estado, estatuyendo un principio que, aún cuando parezca referirse a las leyes formales, se extiende también a las leyes en sentido material y a los actos administrativos<sup>21</sup>.

Desde tal perspectiva, el nuevo régimen de iniciación de trámites se presenta como totalmente antojadizo, ya que no se funda sino en la voluntad del organismo (sobre cuyas no declaradas intenciones nos explayaremos en el apartado siguiente).

Repárese, en este sentido, en que la medida adoptada, a la vez que perjudica gravemente a los abogados como los aquí presentados, no beneficia a nadie; todo lo contrario, perjudica también, en estos casos, a los titulares de derechos previsionales que, en aras de presentar prontamente su trámite y agilizar su presentación, se verán constreñidos a hacerlo personalmente, sin asesoramiento jurídico.

Si bien la “PRES-11-01” estaría imprecisamente llamada a “ordenar la afluencia de público a las distintas oficinas”, hay que destacar que, por un lado, la imposibilidad de aglutinar varias presentaciones en un mismo profesional y para una misma fecha es contraproducente y atenta directamente contra dicha finalidad y, por otro, que —en tanto pretende erigirse, en definitiva, como una norma de policía aplicable al ejercicio de la profesión de abogado— la atención de dicha finalidad no guarda relación de

---

<sup>21</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Tomo II, pág. 28.

causalidad, ni de proporcionalidad, con un sacrificio como el que impone a la libertad de los abogados.

En efecto, “[e]l poder de policía sólo puede imponer limitaciones referidas a lo estrictamente necesario y oportuno, para obtener el fin deseado. Así, sería improcedente el empleo inmediato de medidas extremas contra amenazas hipotéticas o mal expresadas. Debe existir proporcionalidad entre los males a evitar y los medios a emplear para prevenirlos. Los medios empleados no deben ir más allá de las necesidades del caso. Todo esto se explica, por cuanto la limitación a un derecho —ya se trate de la libertad, de la propiedad o de otro derecho— debe tender a la restricción mínima de la plenitud del mismo. Se ha dicho que las limitaciones a la libertad —y lo propio debe decirse de la de los demás derechos— son de aplicación restrictiva, debiendo interpretárselas en sentido favorable al respectivo derecho” (Marienhoff, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo, tomo IV, Abeledo Perrot Argetina on line AP/DOC/2468/2012).

En resumen, y a pesar de ser tan dañino, el proceder de la ANSES no aparece justificado en motivos aceptables de interés público, lo que determina su caracterización como arbitrario en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional.

#### **4.7. Ilegalidad y arbitrariedad manifiestas (5): desviación en la finalidad.**

El relato se completa cuando se advierte que, en definitiva, con la decisión de la ANSES se logra segregar y diferir en el tiempo la presentación de trámites previsionales (e incluso disminuir su número desalentando el inicio de actuaciones en el interior del país), desfavoreciendo la presentación de derechohabientes con patrocinio letrado.

De tal modo, una medida que en apariencia está llamada a ordenar el procedimiento administrativo y la distribución de tareas entre distintas delegaciones parece entrañar, en realidad, el propósito de desincentivar la participación de abogados —en línea con la campaña de desprestigio que también es objeto de esta acción.

Esto implica una verdadera “desviación de poder”, es decir, “*una desviación en el empleo de las competencias estatales respecto de las finalidades que*

*inspiraron su atribución por el ordenamiento jurídico superior y que se encuentran en la Constitución y en la ley*"<sup>22</sup>. Es esta la situación que se presenta *"siempre que el órgano estatal se sirva de su potestad para fines distintos, sean ellos personales del agente, de terceros, o de la propia administración"*.<sup>23</sup>

En estos casos, como explica Comadira<sup>24</sup>:

*"El fin desviado puede responder a la búsqueda de un interés personal del agente o de un tercero. Puede, también, derivar de la indebida gestión de un interés público diferente del que debe justificar el dictado del acto, pues los agentes estatales no tienen a su cargo la gestión indiferenciada de las distintas exigencias del interés público"*.

La Corte Suprema ha dicho que ella misma *"en numerosas ocasiones, [...] ha reconocido la existencia del "desvío de poder" como causal de invalidez de los actos de los poderes públicos, entendida dicha causal como el ejercicio de las facultades estatales con un objeto distinto al previsto por el legislador"*<sup>25</sup>, expresión que expone el alcance de la figura con adecuada generalidad.

Cabe tener presente, al respecto, que:

*"Atento a que el vicio en la finalidad es clandestino, pues contiene un móvil subjetivo –la venganza, un deseo personal o el afán de lucro–, faltará siempre una prueba directa. En consecuencia, los indicios o la prueba indirecta son suficientes para formar en el juez la convicción sobre la existencia del defecto. En este sentido, el Tribunal Supremo Español ha dicho: es suficiente la convicción moral que se forme el tribunal. Un condicionamiento mayor implicaría imponer a quien alega el vicio la carga de una prueba diabólica. Por lo demás, es necesario recordar que el decisor tiende a ocultar o disimular sus verdaderos objetivos, por tales razones los indicios o la prueba indirecta son fundamentales*

---

<sup>22</sup> PÉREZ HUALDE, Alejandro, "Desviación de poder como "sistema" y un instrumento necesario: las lealtades personales", La Ley, Sup. Adm. 2013 (febrero).

<sup>23</sup> JEANNERET DE PÉREZ CORTÉS, María, "La finalidad como elemento esencial del acto administrativo, y la desviación de poder", LL 2002-D, 1408.

<sup>24</sup> COMADIRA, Julio R., *El acto administrativo*, La Ley, Buenos Aires, 2006, p. 125-127.

<sup>25</sup> Fallos, 316:365.

*(...) En fin, para demostrar este vicio, es necesario mostrar los indicios de la desviación de la finalidad”<sup>26</sup>*

En especial, como también señala la doctrina, “*el trato desigual de los ciudadanos, sin móvil –de interés general– que lo justifique, puede ser demostrativo de que la Administración ha usado sus poderes con un fin ajeno a aquel por el cual le fueron concedidos*”<sup>27</sup>.

En este orden de ideas, además, no es ocioso recalcar que la actividad profesional de los abogados **es valiosa para el interés público**, en tanto asegura la adecuada defensa de los derechos de los administrados frente a la ANSES, y contribuye a garantizar la legalidad del procedimiento administrativo, motivo por el cual –incluso– resulta **obligatoria** en tanto y en cuanto se trate de “cuestiones jurídicas”, conf. el **art. 1º, inc. f) ap. 1º de la LNPA**.

De tal modo, la finalidad que en realidad perseguiría la ANSES al restringir el procedimiento de iniciación de trámites (desincentivar la participación de los abogados) es **diferente** a la finalidad de las normas que (supuestamente) le permitirían regular ese procedimiento. Esta circunstancia basta para declarar su invalidez, pero a lo expuesto se agrega –en este caso– que la finalidad realmente perseguida por el organismo es **manifiestamente contraria al interés público, que se beneficia con la participación de los profesionales del Derecho en la tramitación de los derechos y beneficios previsionales**.

#### **4.8. Ilegalidad y arbitrariedad manifiestas (6): la campaña de desprestigio.**

Por las mismas razones expuestas en el punto anterior, las manifestaciones públicas de la ANSES (en la forma de carteles, spots publicitarios y textos en la Página Web) agraviantes de la actuación de los abogados, en forma indiscriminada, resultan –al mismo tiempo– lesivas del honor y la dignidad de la profesión, y contrarias al orden público.

---

<sup>26</sup> BARRAZA, Javier I, “Finalidad del acto administrativo y la desviación de poder”, LL 2012-B, 1053

<sup>27</sup> JEANNERET DE PÉREZ CORTÉS, María, “La finalidad como elemento esencial del acto administrativo, y la desviación de poder”, LL 2002-D, 1408.

Reitero una vez más que, de acuerdo al art. 1º, inc. f) ap. 1º de la LNPA, el patrocinio letrado es **obligatorio** en tanto y en cuanto se debatan cuestiones jurídicas (lo que da cuenta de una valoración positiva de la intervención profesional, claramente opuesta a la valoración negativa que surge de la campaña de prensa del organismo) y la determinación del haber previsional, o con mayor razón el reclamo de reajustes por errores en esa determinación, involucra indudablemente una **cuestión jurídica**.

En cualquier caso, además, la campaña es irrazonable e injustificada, y permite sospechar que –en rigor– lo que la ANSES prefería es **evitar** que los solicitantes de beneficios previsionales cuenten con un asesoramiento adecuado e independiente (algo que se articula perfectamente con el nuevo sistema de iniciación de trámites, que claramente dificulta la iniciación por apoderado). Una persistente ilegalidad en el modo de liquidación de los haberes previsionales (declarada en una cantidad significativa de sentencias firmes) podría ser la explicación de esta repentina “fobia” a la intervención de profesionales del Derecho en materia previsional.

Sea o no esa la explicación, **lo indudable es que la campaña emprendida por la ANSES es agravante, descalificadora de la profesión de abogado en general, y gravemente lesiva del honor y la dignidad de nuestra noble profesión, es decir, en resumen, “manifiestamente arbitraria e ilegítima”, en términos del art. 43 de la CN y la ley 16.986.**

## **5. MEDIDA CAUTELAR.**

Sin perjuicio de la pretensión de fondo a la que se halla enderezada esta acción, solicito el pronto dictado de una medida cautelar en virtud de la cual se disponga la suspensión parcial de los efectos de la “norma” identificada como “PRES-11-01”, a fin de que la ANSES admita inmediatamente y sin limitación (tal como lo prevé la reglamentación general del procedimiento) los trámites previsionales presentados por letrados apoderados inscriptos en jurisdicción del Colegio, **sin limitación de cantidad ni personalmente.**

Asimismo, proceda a desindexar del buscador google el spots publicitarios del sitio: “<http://noticias.anses.gob.ar/video/no-te-dejes-estafar-19>”, y a retirar de manera inmediata textos en la Página Web, carteles, banners y afiches de las



dependencias del **ANSES de toda la Provincia de Buenos Aires**, que hagan referencias agraviantes a la dignidad de los abogados.

Según se acreditará enseguida, concurren en el caso los presupuestos de procedencia para un pedido cautelar como el formulado, a cuyo efecto debe tenerse además en cuenta que su objeto (por ser provisorio, y no definitivo) no se confunde con el de la pretensión principal.

### **5.1. Verosimilitud del derecho.**

Sobre el particular, y sin perjuicio de que nos remitimos a lo expuesto en los capítulos precedentes, cabe reiterar aquí que:

a) el nuevo sistema de iniciación de trámites no parece contar con respaldo normativo adecuado: la “PRE-11-01” (si se trata efectivamente de una declaración de voluntad, con contenido pretendidamente normativo) nunca fue publicada;

b) además, el nuevo sistema de iniciación de trámites es manifiestamente contrario a la letra y el espíritu de las reglas del procedimiento administrativo común, en particular el artículo 25 del decreto 1759/1972;

c) finalmente, el sistema es manifiestamente irrazonable y desproporcionado, ya que para facilitar el acceso directo de los interesados a las oficinas más cercanas de la ANSES hubiera bastado con establecer esa posibilidad como alternativa, sin imponerla obligatoriamente como la única posible; en cuanto a la limitación de turnos a 4 por día, no hay justificación posible;

De tal modo, la “verosimilitud del derecho” que aquí se invoca es incuestionable, y surge de la simple constatación de los hechos de la causa.

Cabe recordar que *“como resulta de la naturaleza de las medidas cautelares, ellas no exigen de los magistrados el examen de la certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo de su verosimilitud. Es más, el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar, que no es otra cosa que atender a aquello que no excede del marco de lo hipotético, dentro del cual, asimismo, agota su virtualidad”*<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> CSJN, “*Forestadora Tapebicué S.A v. Administración Federal de Ingresos Públicos –AFIP-*”, 22 de

En igual sentido, se ha explicado que “*verosimilitud no significa la prueba terminante y plena del derecho invocado, sino, simplemente, la mera presunción de la apariencia...*”<sup>29</sup>.

## **5.2. Peligro en la demora.**

De cara a la concreta petición cautelar que se efectúa, el peligro en la demora estriba en varios frentes:

(i) por un lado, en los perjuicios patrimoniales derivados de la demora en la presentación de los trámites previsionales pendientes, en la que los abogados de la jurisdicción han quedado forzados a incurrir (ya que la única manera de hacerlo sería concurrir personalmente a todas y cada una de las sedes de la ANSES que corresponden al domicilio real de sus clientes). Para el caso de abogados dedicados preferentemente a la atención e iniciación de reclamos previsionales y trámites jubilatorios, esta circunstancia es gravísima, y “susceptible de generar un perjuicio económico concreto y actual a la actora, que puede tornarse irreparable para su giro comercial por el transcurso del tiempo”<sup>30</sup>.

(ii) por otro lado, aparece también un perjuicio en cabeza de los clientes, titulares de los derechos sustanciales en juego (a quienes, por otra parte, no se les puede brindar una explicación satisfactoria);

La Corte Suprema ha establecido una serie de directivas en esta materia que son aplicables al caso:

*“No debe llegarse al desconocimiento de derechos previsionales, ha reiterado V.E., sino con extrema cautela, atendiendo al carácter alimentario y protector de riesgos de subsistencia y ancianidad que poseen los beneficios (Fallos: 321:3298; 327:1143; 329:5857; etc.) y de acuerdo con el principio in dubio pro justitia socialis (v. Fallos: 322:2926; etc.)” (Fallos: 333:143);*

---

diciembre de 2008.

<sup>29</sup> Comadira, Julio; “Las medidas cautelares en el proceso administrativo (Con especial referencia a la suspensión de los efectos del acto)”, LL 1994-C, 699.

<sup>30</sup> CNCCF, Sala I, “Telecentro S.A. c/ Telecom Argentina Stet France S.A. y otro”, resolución del 23 de septiembre de 2003.

“...el carácter alimentario de todo beneficio previsional, que tiende a cubrir las necesidades primarias de los beneficiarios y su reconocida naturaleza de subsistencia, obliga a sostener el ‘principio de favorabilidad’ y a rechazar toda fundamentación restrictiva.” (Fallos: 331:2006).

En tales condiciones, el requisito debe tenerse por suficientemente verificado, recordando a estos efectos que “‘como resulta de la naturaleza de las medidas cautelares, ellas no exigen de los magistrados el examen de la certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo de su verosimilitud. Es más, **el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar, que no es otra cosa que atender a aquello que no excede del marco de lo hipotético, dentro del cual, asimismo, agota su virtualidad**”<sup>31</sup> (énfasis añadido). En igual sentido, se ha explicado que “verosimilitud no significa la prueba terminante y plena del derecho invocado, sino, simplemente, la mera presunción de la apariencia...”<sup>32</sup>.

En efecto, se trata del “accionar preventivo de los jueces. Dicho accionar no es únicamente un signo de mayor cultura jurídica, sino también una expresión de que en la actual la Justicia da a cada uno lo suyo pero asimismo también puede impedir que se pierda lo propio”<sup>33</sup>.

En este sentido, la Corte Suprema también ha expresado que “[e]l examen de la concurrencia del peligro en la demora pide una **apreciación atenta de la realidad comprometida**, con el objeto de establecer cabalmente si las secuelas que lleguen a producir los hechos que se pretenden evitar pueden restar eficacia al reconocimiento del derecho en juego, operado por una posterior sentencia (Fallos: 319:1277). En este sentido, se ha destacado que ese peligro debe resultar en forma objetiva de los diversos efectos que podría provocar la aplicación de las disposiciones impugnadas, entre ellos su **gravitación económica** (Fallos: 318:30; 325:388)”<sup>34</sup>.

### 5.3. **Falta de afectación del interés público.**

---

<sup>31</sup> CSJN, “Forestadora Tapebicué S.A v. Administración Federal de Ingresos Públicos –AFIP–”, 22 de diciembre de 2008.

<sup>32</sup> COMADIRA, Julio R.; “Las medidas cautelares en el proceso administrativo (Con especial referencia a la suspensión de los efectos del acto)”, LL 1994-C, 699.

<sup>33</sup> PEYRANO, Jorge W., “La jurisdicción preventiva, Diario La Ley del 1º de julio de 2013.

<sup>34</sup> Fallos: 329:5160.

Este requisito debe reputarse particularmente configurado por la sencilla razón de que ningún interés público se ha invocado ni aparece acreditado en la “PRES-11-01”.

Es del caso recordar que “*en la evaluación del peligro en la demora como requisito general de toda medida cautelar, es preciso ponderar tanto el gravamen que produciría la ejecución del acto cuestionado si al cabo del proceso fuera declarado ilegítimo -para el caso inconstitucional-, como -y en relación con- aquél que resultaría de la paralización temporal de los efectos de dicho acto, en el supuesto de arribarse a una sentencia adversa a la pretensión (doctr. causa B. 65.168, ‘Burgués’, res. del 30/IV/03; I. 3.521 I. 68.183, ya mencionadas). Y, como se desprende de lo expuesto en los párrafos anteriores, tal balance arroja un saldo favorable al otorgamiento de una tutela cautelar en este juicio. 8. Por último, no se advierte que el dictado y aplicación de una medida precautoria como la que ha de tener cabida pudiere causar algún perjuicio al interés público o un severo compromiso a la actuación del poder administrador (doctr. CSJN, Fallos: 314:1202; B. 64.745, ‘Consortio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca’, res. del 23/X/02; I. 3.5321, I. 68.183, a las que se hizo referencia)” (cfr. Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, “Lo Presti, Norma H. c/ Banco de la Provincia de Buenos Aires”, resolución del 26 de mayo de 2005; el destacado no está en el original).*

En este sentido se ha dicho con acierto que una medida cautelar sólo “...puede ser denegada con fundamento en la existencia de impostergables necesidades públicas, que por razones de cooperación y solidaridad deben prevalecer sobre el interés individual del peticionario”<sup>35</sup>.

A su vez, se debe tener en cuenta que la concreta petición cautelar que se efectúa, fuera de la incomodidad práctica que pueda acarrear para la ANSES (si tal fuese el caso, lo que dudamos) es insusceptible de ocasionar agravio alguno al interés público, en tanto se halla limitada a garantizar el cumplimiento de lo que ordena una norma.

#### **5.4. Contracautela.**

Sin perjuicio de lo que V.S. estime corresponder, dejo desde ahora ofrecida la caución juratoria, la cual –dadas las particularidades y alcances del pedido– debe reputarse suficiente.

---

<sup>35</sup> Palacio, Lino Enrique; *Derecho Procesal Civil*, Tomo VIII, pág. 193.

### 5.5. Inconstitucionalidad de las normas de la ley 26.854.

Teniendo en cuenta que esta parte solicita, entonces, el dictado de una medida cautelar en virtud de la cual se suspenda la vigencia del actual mecanismo restrictivo de iniciación de trámites hasta tanto V.S. pueda expedirse sobre la cuestión de fondo, solicito también que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 4º, 5º, 6º inc. 1 y 10 de la reciente ley 26.854 en cuanto allí **(i)** se contempla un informe previo que se debe requerir a la demandada, **(ii)** se acota el plazo de vigencia del decreto cautelar hasta un máximo de 3 y 6 meses, y **(iii)** se excluye la posibilidad de prestar la caución juratoria en casos como el presente, respectivamente.

La inconstitucionalidad de la norma mencionada en primer término es puesta de resalto –en este caso– por la necesidad de otorgar un inmediato remedio a la progresiva afectación de los derechos de los abogados, que resultaría del mantenimiento de la vigencia del régimen cuestionado (teniendo especialmente en cuenta que, como contrapartida, la pérdida de vigencia cautelar de ese régimen no produciría ningún perjuicio al interés público, sino todo lo contrario, en tanto y en cuanto simplemente habilitaría la presentación de trámites previsionales en las mismas oficinas en las que se venían presentando esos trámites hasta el reciente cambio de rumbo de la Administración).

En este sentido, en un reciente fallo emitido por el Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal de Primera Instancia N° 10 en los autos “*SERA JUSTICIA –Inc. Med. Cautelar- c/ EN –PEN- Ley 26.855 s/ Proceso de Conocimiento*”, se declaró la inconstitucionalidad de la exigencia del traslado previo para que la Administración presente el informe previsto en el artículo 4º en cuestión. En la misma línea, se pronunció el Juzgado Federal N° 1 de Neuquén en los autos “*Spinelli Ana María c/ Estado Nacional s/ Acción de Inconstitucionalidad*”.

Además, una de las reglas esenciales en materia de medidas cautelares es que se dictan “*inaudita parte*”. Acreditadas la verosimilitud del derecho y el peligro en la demora, el juez tiene elementos suficientes para trabar una medida cautelar. No olvidemos que se trata de una decisión esencialmente provisional, que no causa instancia y que puede ser revocada o modificada en cualquier estadio del proceso. Con ello tampoco se afecta la defensa en juicio de la contraparte, pues ésta puede defenderse ampliamente al pedir reconsideración de la medida o bien apelarla.

Sin embargo, el artículo 4º citado, convierte a la medida cautelar en un proceso contradictorio, dando oportunidad al Estado para que conozca de antemano el

contenido de la demanda. En efecto, en el artículo 4° de la ley 26.854 se establece como trámite necesario para el otorgamiento de medidas cautelares el traslado del escrito inicial a la autoridad administrativa demandada por el término de cinco días.

Más allá de que el título del artículo es “Informe” y que allí se indica que el juez procederá a “*requerir a la autoridad pública demandada que dentro del plazo de cinco días, produzca un informe que dé cuenta del interés público comprometido por la solicitud*” (el destacado me pertenece), lo cierto es que se trata de un verdadero traslado. Ello es así, toda vez que se faculta a la autoridad administrativa demanda a expedirse acerca de las **condiciones de admisibilidad y procedencia de la medida cautelar** solicitada y acompañar constancias documentales que considere pertinentes, conjuntamente con la presentación del informe.

De este modo, se excepciona el principio general que indica que las medidas cautelares se decretan y cumplen sin intervención de la otra parte<sup>36</sup>, reconocido en forma expresa en el C.P.C.C.N.<sup>37</sup> y unánimemente tanto por la doctrina<sup>38</sup> como por la jurisprudencia.

La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal se ha expedido en los mismos términos:

*“Entre las características principales, las medidas cautelares tienen las siguientes: a) Provisoriedad e interinidad; b) Mutabilidad o variabilidad en el sentido de que pueden ser revocadas o modificadas siempre que sobrevengan circunstancias que así lo aconsejen (artículos 202 y 203); c) Accesoriedad, ya que no tienen un fin en sí mismas, sino que sirven a un proceso principal; d) se dictan sin*

---

<sup>36</sup> Parece importante, a ese respecto, recordar que la regla general que establece que las medidas cautelares se decretan inaudita parte no trasunta una derogación del principio de contradicción (el cual constituye una proyección de la garantía constitucional de la defensa en juicio) sino una postergación momentánea de su vigencia justificada en obvias razones de efectividad (cfr. Palacio, Lino E., Derecho Procesal Civil, t. VIII, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1985, pág. 69).

<sup>37</sup> En su artículo 198 puede leerse: “*Las medidas precautorias se decretarán y cumplirán sin audiencia de la otra parte*”.

<sup>38</sup> CAMPS, Carlos Enrique, Código Procesal Civil y Comercial De La Provincia De Buenos Aires (Anotado - Comentado - Concordado), Depalma, 2004, Abeledo Perrot N°: 8009/006364.

*contradictorio previo, inaudita parte, vale decir que el Juez resuelve en forma unilateral en base a la sola petición del interesado" (artículo 198) ”<sup>39</sup>.*

En el sub examen la bilateralización que se exige en el artículo 4 de la ley 26.854 suscita una inadmisibile dilación del otorgamiento de la medida cautelar solicitada por esta parte, lo que trasunta una clara afectación del derecho a la tutela judicial efectiva<sup>40</sup>.

Es sabido que el derecho a la jurisdicción no se limita a obtener una sentencia favorable sino que ésta debe ser oportuna y tener virtualidad para resolver efectivamente la cuestión planteada<sup>41</sup>. Por lo demás, cabe recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en reiteradas oportunidades ha destacado la importancia de una respuesta a tiempo del servicio de justicia, destacando que la demora en llegar a una solución puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales<sup>42</sup>.

Lo mismo cabe predicar respecto de la exigencia contenida en los artículo 5º y 6º inc. 1 de la misma ley 26.854, pues resulta irrazonable (y contrario a la tutela judicial efectiva) que esta parte pueda quedarse sin resguardo cautelar por el solo hecho de cumplirse un plazo de tres o seis meses (arbitrariamente fijado) si en tal plazo aquella pretensión no es resuelta por V.S. con carácter definitivo.

En este sentido, dicha solución legal luce claramente disvaliosa e injustificada.

---

<sup>39</sup> CNCAF, Sala V, in re “S.A. Organización Coordinadora Argentina c/ Cámara Nac. de Correos y Telégrafos s/ Amparo Ley 16.986”, Abeledo Perrot N° 8/7153. En el mismo sentido: Sala V, in re “Halperín, David Eduardo -Incidente- c/E.N. -Mº de Economía y Servicios Públicos s/ Empleo público”, Abeledo Perrot N° 8/7275; y Sala II, in re “Torre, Hugo Mario c/ Aguas Argentinas S.A. y otro s/ daños y perjuicios”, sentencia del 17/07/2010 (inédito) y “Héctor Enrique Perino s/ Medida Precautoria”, Abeledo Perrot N° 8/4084.

<sup>40</sup> SIMÓN PADRÓS, Ramiro, La tutela cautelar en la jurisdicción contencioso-administrativa, 1ª. ed., Lexis Nexis, Buenos Aires, 2004, pág. 139.

<sup>41</sup> CNCAF, Sala IV, in re “Trujillo Nuñez, Filiberto c/ Dir.Nac. de Migraciones -Disp. 3490/96”, Abeledo Perrot N° 8/1472 con cita de C.Fed.Gral.Roca, 23/9/97, “Helou, Juan C.”, JA. 18/2/98.

<sup>42</sup> Corte I.D.H., Sentencia de la “Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas”, del 24 de noviembre de 2009, Serie C N° 211; Sentencia “Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas,” del 23 de noviembre de 2009, Serie C N° 209; Sentencia “Heliodoro Portugal Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas,” del 12 de agosto de 2008. Serie C N° 186, entre muchos otros.

Poner un plazo de vigencia a las medidas cautelares ya es de por sí un contrasentido, pues si las mismas tienen como finalidad asegurar el cumplimiento de la sentencia de fondo, el único modo de que esto se cumpla realmente es que permanezcan vigentes hasta que aquella sea dictada y ejecutada.

Los citados preceptos desnaturalizan la esencia misma de las medidas cautelares, que es asegurar la eficacia de la sentencia definitiva que se dicte en el proceso principal<sup>43</sup> y, de esta forma, realizar el derecho a la tutela judicial efectiva. Es que, *“debido a que entre la iniciación del proceso (y aun antes del mismo) y el eventual otorgamiento de la pretensión perseguida transcurre un tiempo en el cual la misma puede resultar de dificultosa o imposible concreción, para evitar este efecto y sostener la posibilidad de realizar el objeto del proceso se han regulado las medidas cautelares”*<sup>44</sup>.

Es por ello que en la medida en que no se dicte la sentencia definitiva o, eventualmente, no desaparezca el peligro en la demora invocado por esta parte, el decaimiento de la medida cautelar no tendrá fundamento alguno y no producirá otro efecto más que poner en riesgo el efectivo cumplimiento de la sentencia de fondo, afectando el derecho a la tutela judicial efectiva.

Con gran claridad explica Kielmanovich que *“[l]as medidas cautelares se caracterizan, a su turno, por su provisionalidad, por lo que ellas habrán de subsistir hasta el momento en que la sentencia definitiva adquiera firmeza o ejecutoriedad – verificándose su conversión luego, en todo caso, en ejecutorias– , o mientras duren las circunstancias fácticas que las determinaron (rebus sic stantibus), pudiendo entonces así solicitarse su levantamiento en tanto esos presupuestos sufriesen alguna alteración”*<sup>45</sup>. Este temperamento es receptado por el CPCCN, en cuyo artículo 202 se prescribe que *“[l]as medidas cautelares subsistirán mientras duren las circunstancias que las determinaron”*.

---

<sup>43</sup> CALAMANDREI, Piero, *Providencias cautelares*, El Foro, Buenos Aires, p. 45; el autor explica que las medidas cautelares tiene “la finalidad inmediata de asegurar la eficacia de la providencia definitiva que servirá a su vez para actuar el derecho”. En igual sentido Palacio (PALACIO, Lino E., *Derecho Procesal Civil*, t. VIII, Abeledo Perrot, 1992, Abeledo Perrot N° 2511/000250) destaca que finalidad de los procesos cautelares *“se reduce a asegurar la eficacia práctica de la sentencia o resolución que debe recaer en otro proceso”*.

<sup>44</sup> FALCÓN, Enrique M., *Tratado de Derecho Procesal Civil y Comercial*, t. IV: Sistemas cautelares (Medidas cautelares. Tutela anticipada), Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2006, pág.86.

<sup>45</sup> KIELMANOVICH, Jorge L., *Medidas Cautelares*, Rubinzal Culzoni Editores, Santa Fe, pág. 43.



En consecuencia, el único modo de que realmente se asegure el cumplimiento de la sentencia de fondo es que las medidas cautelares permanezcan vigentes hasta que aquella sea dictada y ejecutada.

Cabe destacar a esta altura, que en el Mensaje de Elevación 377 del proyecto que derivó en la ley 26.854 falazmente se sostiene que el deber de los jueces o tribunales de establecer un plazo de duración a las medidas cautelares se funda en el carácter provisional que tienen las medidas cautelares. Nada más erróneo. Al contrario de lo sostenido por el Poder Ejecutivo, como se ha visto, el carácter de provisional de las medidas cautelares implica que éstas pueden ser modificadas en tanto se modifiquen las circunstancias de hecho que la justificaron o, desde otro ángulo, que ellas deben mantenerse (hasta que se dicte la sentencia definitiva) en la medida en que no se alteren las circunstancias que la justificaron (cláusula *rebus sic stantibus*)<sup>46</sup>.

Ahora bien, naturalmente, transcurridos los breves plazos previstos en la norma no desaparecen *ipso iure* ni la verosimilitud del derecho ni el peligro en la demora invocado. Esto es, se mantiene la misma posibilidad cierta de que la sentencia definitiva que se dicte en el proceso principal se vea privada de toda efectividad, de igual manera que como se está invocando en este escrito inicial. Es que, ¿cuál sería la razón para que se diluya el *periculum in mora* automáticamente transcurrido el plazo legal? Claramente ninguna.

Entonces, cabría preguntarse con qué fundamento el legislador ha entendido que merece ser dejado sin protección el derecho que invoca el particular una vez transcurrido seis o tres meses<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Ver el pasaje citado de KIELMANOVICH y el artículo 202 del CPCCN. En el mismo sentido CASSAGNE, Ezequiel (“Las medidas cautelares contra la administración” en CASSAGNE, Juan Carlos (dir.), *Tratado de Derecho Procesal Administrativo*, La Ley, Buenos Aires, 2007.) al referirse al carácter provisional afirma “Las medidas cautelares subsistirán mientras duren las circunstancias que fueron tenidas en cuenta en sus momento para su dictado”.

<sup>47</sup> En similar sentido, CASSAGNE, Ezequiel, “El error de la insistencia en la aplicación de un plazo a las medidas cautelares”, LL 2011-C, 1306: “En tal entendimiento, es impensado fijar en términos generales un “plazo razonable” para las medidas cautelares, que prescinda del peligro en la demora que motiva cada dictado. Es más, si en un caso concreto pudiera establecerse un plazo, la concesión realizada de dicha medida cautelar generaría dudas porque el peligro tendría que justificarse únicamente para cierto plazo de tiempo. ¿Y luego? O desaparece el peligro y la urgencia, lo que lleva a pensar si ciertamente existió o, lo que es peor aún, el ciudadano simplemente queda desprotegido y se frustra definitivamente su derecho.”

En suma, la efectividad de la tutela judicial presupone, desde la perspectiva de las medidas cautelares, garantizar que el derecho que se pretende hacer valer en el proceso no se perderá a consecuencia de la inevitable duración de su término. Tal propósito exigirá anticipar la tutela del derecho sustancial invocado en la presente demanda de amparo hasta tanto dure el *periculum in mora* y no se dicte la sentencia definitiva dado que, de lo contrario, se producirán los perjuicios temidos por los abogados de la jurisdicción, que no podrán ser adecuadamente reparados en la sentencia definitiva.

Por último, y teniendo en cuenta que párrafos más arriba se dejó ofrecida la caución juratoria, solicito a V.S. que también declare la inconstitucionalidad del artículo 10 de la ley 26.854.

En efecto, el precepto citado consagra otra grave restricción al dictado de medidas cautelares que, además, limita inconstitucionalmente el arbitrio judicial en la evaluación de las circunstancias del caso y viola por ello la división de poderes (arg. art. 1º CN).

Es claro, que lo que el legislador puede establecer –y de hecho así figura en el CPCCN– la obligación de imponer una contracautela, pero la naturaleza de la misma es algo que sólo concierne al juez evaluar, y **de cara a las específicas y particulares circunstancias del caso; esto es, en función de la mayor o menor verosimilitud en el derecho y el mayor o menor peligro en la demora que el peticionante haya podido acreditar, y las demás características del caso –entre las cuales adquiere especial relevancia, en el *sub lite*, la naturaleza de mi mandante (como persona de derecho público no estatal) y la naturaleza de los intereses tutelados.**

Pero repito: se trata de un examen que le concierne al juez, y que constituye actividad intrínsecamente jurisdiccional.

El derecho a obtener una medida cautelar mediante una caución juratoria no debe ser considerado solamente como una protección especial para los sectores considerados socialmente vulnerables o bien para la protección de ciertos derechos solamente, sino que es un derecho que toda persona debe tener a su alcance como parte necesaria del acceso a la justicia (máxime cuando sus derechos, cualquiera sea su índole, resulten evidentes y se encuentren manifiestamente amenazados).

A partir de allí, y sobre la base de las constancias de la causa, es al juez interviniente a quien le corresponde hacer mérito de ellas y decidir el carácter de la caución. Cualquier solución generalizada y anticipada por vía legislativa debe, entonces, reputarse inconstitucional.

Por lo demás, en el caso de autos, el dictado de la medida no es susceptible de producir ningún tipo de perjuicio patrimonial a la ANSES, del que sea necesario precaverse mediante otro tipo de caución que no sea la que se propone.

Por todas las razones expuestas, solicitamos a V.S. que –previa declaración de inconstitucionalidad de los artículos de la ley 26.854 mencionados– decrete la medida cautelar solicitada.

#### **5.6. Precedente favorable. Colegio Abogados de Rosario.**

El pasado 16 de septiembre de 2013, el Juzgado Federal N° 1, Secretaría C de Rosario, en los autos “*COLEGIO DE ABOGADOS DE ROSARIO C/ ANSES S/ AMPARO*” (Expte. 11.882/2013) hizo lugar a una demanda del Colegio de Abogados de Rosario, y ordenó a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) el inmediato retiro de carteles injuriosos contra los profesionales del derecho que exhibe en sus dependencias.

El fallo corresponde a una acción de amparo interpuesta por la institución profesional en la que se reclama el retiro de los carteles, que se encuentran en lugar público, porque denigran e injurian a los abogados sin justificativo alguno.

El juez hizo lugar a la medida cautelar solicitada y en consecuencia ordenó a la ANSES: “... a los fines de que arbitre los medios necesarios y proceda a retirar de manera inmediata todos los carteles y/o leyendas que hagan referencia a abogados y que se encuentren en lugar público”.

La sentencia se apoya en el artículo 14 de la Constitución nacional, que garantiza el derecho a trabajar a todos los habitantes de la Nación y específicamente el fallo menciona la protección del ejercicio de la profesión de abogado establecido en leyes que regulan su actividad para proteger a la profesión con libertad y dignidad.

El texto deja en claro que la ANSES persigue como objetivo que los profesionales no asistan a las personas que inician o continúan los trámites jubilatorios o de pensión.

Como mejor recaudo se transcribe el texto del fallo:

*“Y considerando que:*

*Primero: En primer lugar, el derecho a trabajar se encuentra garantizado por nuestra carta magna, en su artículo 14, al disponer que: "Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita..."*

*Más específicamente, encontramos la protección del ejercicio de la profesión de abogado en el dictado de leyes que regulan su actividad –tendientes proteger - con libertad y dignidad la profesión –siendo aplicable en el ámbito de la justicia federal con asiento en las provincias, la ley 22.192. Su artículo 13 enumera los derechos y funciones de los abogados, siendo los de patrocinar y representar a quienes requieran sus servicios*

*en el ámbito judicial o extrajudicial, prestar asesoramiento jurídico y practicar los demás actos relacionados con la abogacía. Asimismo, su artículo 12 –al igual que el art. 58 del Código de Procedimiento Civil y Comercial de la Nación -ordenan que, en el ejercicio de su profesión, el abogado estará asimilado a los magistrados judiciales en cuanto al respeto y consideración que debe guardársele.*

*Ante la inobservancia de estas normas, puede el abogado afectado efectuar un reclamo y comunicar este hecho al Colegio de Abogados de su jurisdicción, quien puede constituirse en parte en dichas actuaciones, ya que una de las finalidades de su creación es la de defender a sus miembros para asegurarles el libre ejercicio de la profesión conforme a las leyes, velar por la dignidad y el decoro profesional de los abogados.*

*Por otro lado, el Código de Ética, aplicable a los matriculados en el ejercicio de la de abogado ante la Capital Federal y/o ante Tribunales Federales adopta como principio general para la interpretación de sus disposiciones que: "la protección de la libertad y dignidad de la profesión de abogado forma parte de las finalidades de esta*

ley y ninguna de sus disposiciones podrán entenderse en un sentido que las menoscabe r o restrinja."

*En el caso concreto, y de acuerdo a las constancias del mandamiento diligenciado por la oficial de justicia a fs. 40 se advierte que en el edificio constatado la existencia de carteles en lugar público, lo que podría afectar, en principio, el ejercicio del derecho constitucional de trabajar. Ante ello y sin perjuicio de las ulterioridades de la causa, advierto la existencia de verosimilitud en el derecho invocado, toda vez que frente a las circunstancias apuntadas surge la necesidad de protección de los derechos de la actora que podrían ser conculcados.*

*En cuanto a la existencia del peligro en la demora, el mismo surge ante la limitación, en el ejercicio del derecho constitucional de trabajar, como así también de la consiguiente afectación moral.*

*En consecuencia, estimo que la cautelar resulta procedente ante la concurrencia de los requisitos previamente verificados, bajo caución juratoria la que se tiene por prestada con el escrito de demanda (art. 199, 2do. párrafo del C.P.C.C.N.).*

*En su merito, RESUELVO:*

*Primero: Hacer lugar a la medida cautelar solicitada y en consecuencia ordenar a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) con Sede en Rosario, Provincia de Santa Fe, conformada por las delegaciones UDAI Centro de calle Rioja 1120, UDAI Norte de calle Avda. Alberdi 651 y UDAI Oeste de calle Avda. Provincias Unidas 571, a los fines que arbitre los medios necesarios y proceda a retirar de manera inmediata todos los carteles y/o leyendas que hagan referencia a abogados que se encuentren en lugar público”.*

## **6. PRUEBA DOCUMENTAL**

Se acompaña la siguiente:

Anexo I: Acta N° 692 del **Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires.**

Anexo II: Copia de la “resolución” o “circular” identificada como “PRE-11-01”;

Anexo III: Actas de constatación notarial.

Anexo IV: Ley 5177 de la Provincia de Buenos Aires;

### **7. RESERVA DEL CASO DEFERAL.**

Para el hipotético e improbable caso que V.S. no acceda a lo solicitado en autos, formulo expresa reserva de ocurrir ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por la vía que contempla el artículo 14 de la ley 48, por cuanto un pronunciamiento contrario a las pretensiones de ésta parte importaría una violación a sus derechos de ejercer la industria lícita y de peticionar ante las autoridades, así como también de las garantía de propiedad y de debido proceso (arts. 14, 17, 18 y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional).

### **8. AUTORIZACIONES.**

Autorizo expresamente al Dr. Fernando Levene, Pedro Herranz, Manuel Fernandez y Enrique Saraví a consultar el expediente, pudiendo retirar el mismo, y quedando facultados para retirar copias de escritos, cédulas, oficios, testimonios, o cualquier otra documentación, y en general, para realizar cualquier otra diligencia que resulte necesaria para la prosecución de la presente acción, pudiendo cualquiera de los mencionados, dejar nota en el libro de asistencia del tribunal los días correspondientes.

### **9. PETITORIO.**

Por todo lo expuesto, a V.S. solicito:

(i) me tenga por presentado, por derecho propio, y en por representación invocada, por acreditada la personería (en este último caso) y por constituido el domicilio en el lugar arriba indicado;

(ii) agregue la documentación acompañada;

(iii) tenga presente las autorizaciones conferidas y el planteo del caso federal;

(iv) decrete la medida cautelar solicitada;

(v) oportunamente, haga lugar a la acción de amparo aquí promovida contra la medida identificada como “PRE-11-01” (y/o la conducta administrativa que restringe indebidamente la presentación de trámites ante la ANSES) y ordene al organismo que reciba los trámites previsionales de cualquier índole por parte de los abogados afiliados al Colegio, sin restricción de número;

(vi) similarmente, ordene a la ANSES que cese inmediatamente la campaña de desprestigio contra la actuación de los abogados en trámites previsionales, y en particular que retire las manifestaciones publicitarias de todas las dependencias del Organismo que se encuentran en la Provincia de Buenos Aires.

Proveer de conformidad,

SERÁ JUSTICIA.