



Poder Judicial de la Nación
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 9

46134/2014 “FEDERACION ARGENTINA DE COLEGIOS DE ABOGADOS c/
EN-ANSES s/PROCESO DE CONOCIMIENTO”

Buenos Aires, de febrero de 2015.

Y VISTOS, CONSIDERANDO:

I. Que, a fs. 1/17, se presenta la actora y, en el marco de una acción declarativa de inconstitucionalidad iniciada contra el Estado Nacional –Administración Nacional de la Seguridad Social –ANSES-, solicita se dicte una medida cautelar de no innovar, suspendiendo la aplicación de la Resolución N° 479/2014 de dicho organismo, mediante la cual se dispuso la creación del nuevo “Registro de Abogados y Gestores Administrativos”, habilitados para ejercer la representación de los titulares de derechos o sus causahabientes ante la ANSES, para tramitar prestaciones del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), conforme lo normado en los arts. 1, inc. b) y c) y art. 2, de la Ley 17.040.

Efectúa un relato de las diversas irregularidades que configuran la arbitrariedad que denuncia y desarrolla los derechos constitucionales que entiende afectados, entre otros, el derecho a trabajar y ejercer industria lícita, lo que considera una afectación directa al derecho a ejercer libremente la profesión de abogado, en tanto la norma impugnada impone a los abogados de la matrícula la registración obligatoria para ejercer la representación de los titulares de derechos ante la ANSES, y establece condiciones de vigencia de dicha registración e impone sanciones de suspensión e inhabilitación.

Funda en derecho, ofrece prueba, acompaña la que se encuentra en su poder, efectúa otras consideraciones que apoyan su postura, a partir de la cual entiende como configurada la verosimilitud en el derecho y el peligro en la demora, agrega que la medida solicitada es el único medio para asegurar los derechos invocados en tanto que los perjuicios podrían resultar definitivos e irreparables.

II. Que, mediante el proveído de fs. 41, el Tribunal requirió a la demandada que produzca el informe previsto en el art. 4, de la Ley 26.854; que a fs. 59/78, la Administración Nacional de la Seguridad Social, presentó el informe requerido, con lo cual, a fs. 89, pasaron los autos a resolver.

III. Que, con prelación a abordar el tratamiento de la cautelar peticionada, vale aquí señalar que las medidas cautelares están destinadas a dar tiempo a la Justicia para cumplir eficazmente su obra, de modo de hacer eficaces las sentencias dictadas por los jueces (conf. Excma. Cámara del Fuero, Sala III, in re “HSBC Participaciones (Argentina) SA- Inc. Med. c/ EN AFIP ley 24073- dto. 214/02 s/ proceso de conocimiento”, del 7/10/04, “Los Eolios SA C/ En-M° Economía-Afip- Ley 24073 s/ Proceso de Conocimiento”, del 3/12/04, entre otros).

Sentado lo expuesto, debo señalar que si bien es cierto que en el marco de un procedimiento administrativo y como consecuencia directa de la presunción de legitimidad o legalidad de que están investidos los actos administrativos, éstos tienen fuerza ejecutoria y, por lo tanto, los recursos que interpongan los administrados no suspenden su ejecución, no es menos cierto que la suspensión siempre será posible por razones de interés público, o para evitar perjuicios graves al interesado, o cuando se alegare fundadamente una nulidad absoluta (artículo 12, de la Ley 19.549; Hutchinson, T., “Ley Nacional de Procedimientos Administrativos”, t. I, pp. 239/40 y 269/70).

Por otra parte, resulta necesario puntualizar que además del fundamento que surgiría del artículo 12, de la Ley de Procedimientos Administrativos, la admisibilidad de toda medida cautelar en el terreno judicial está subordinada a la concurrencia de dos presupuestos básicos que son la verosimilitud del derecho invocado y un interés jurídico que lo justifique, denominado “peligro en la demora”, de conformidad con lo previsto en el ordenamiento procesal civil y comercial (conf. Podetti, J.R., “Derecho Procesal Civil, Comercial y Laboral – Tratado de las Medidas Cautelares”, t. IV, p. 69 y ss., 2da. ed., 1969).



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 9

En lo atinente al primer presupuesto (*fumus bonis iuris*) sólo debe entenderse como la posibilidad de que éste exista y no como una incontrastable realidad, que sólo podrá ser alcanzada al tiempo de dictar la sentencia de mérito (conf. Morello, A.M. y otros “Códigos Procesales en lo Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires y de la Nación”, t. II-C, p. 494, ed. 1986).

Es decir, que su procedencia se encuentra determinada por la existencia de cuestionamientos sobre bases *prima facie* verosímiles, acerca de la ilegitimidad del acto atacado (conf. CSJN, Fallos 250:154; 251:336; 307:1702), y cuando se advierta la existencia de un daño inminente y grave a consecuencia de actos que lucen en apariencia arbitrarios (conf. CSJN, in re Rec. de Hecho en autos “Asoc. Pers. Sup. Segba c/ Ministerio de Trabajo”, del 25/2/92), para cuya valoración no es menester un examen de la certeza del derecho invocado, sino una suficiente apariencia de verosimilitud en el planteo del impugnante (conf. CSJN, in re “Obra Soc. de Docentes Particulares c/ Pcia. de Córdoba”, del 15/2/94; ídem, “Espinoza Buschiazio, Carlos A. c/ Pcia. de Buenos Aires”, pub. L.L. 1995-D, p. 199, del 11/4/95), acorde con la naturaleza, contenido y alcances del acto en cuestión.

El segundo recaudo (*periculum in mora*) es el que constituye la justificación de la existencia de las medidas cautelares, tratando de evitar que el pronunciamiento judicial que reconozca el derecho del peticionario llegue demasiado tarde (conf. Fenochietto, C.E.-Arazi, R., “Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, Comentado y Concordado”, t. I, p. 664/6).

Ello, en tanto las medidas cautelares tienden a impedir que durante el lapso que inevitablemente transcurre entre la iniciación del proceso y el pronunciamiento de la decisión final, sobrevenga cualquier circunstancia que imposibilite o dificulte la ejecución forzada, o torne inoperantes sus efectos (Excma. Cámara del Fuero, Sala IV, in re “Aranda, Giusani David Horacio c/ Comité Federal de Radiodifusión s/ proceso de conocimiento”, del 19/6/98; Sala II, “Petroquímica Cuyo SAC –inc med- c/

PEN- ley 25.561, Dtos 1570/01 – 214/02 s/ amparo ley 16.986”, del 12/11/02, etc.).

Por lo demás, resulta especialmente aplicable al caso la jurisprudencia que ha puesto de manifiesto que los requisitos antes citados se encuentran de tal modo relacionados que, a mayor verosimilitud del derecho, cabe no ser tan exigente en la apreciación del peligro en la demora y viceversa. Ello así, pues cuando existe el riesgo de un daño extremo irreparable, el rigor en la ponderación del primero se puede atenuar (conf. la Excma. Cámara del Fuero, Sala II, “Pesquera del Atlántico S.A. c/ B.C.R.A.”, del 14/10/85; Sala V, “Ribereña de Río Negro S.A. c/ D.G.I.”, del 8/11/96; Sala III, “Gibaut Hermanos”, del 8/9/83; “Siderca SA”, voto del Dr. Grecco, del 19/11/04; “All Central SA- Inc. Med. c/ CNRT- Resol 1537/02 878/03 s/ proceso de conocimiento”, del 8/9/06, entre otros).

Que, precisamente, la medida solicitada se encuentra prevista en el artículo 230, del CPCCN, que exige para el dictado de la medida de no innovar los recaudos expuestos precedentemente y la alegación de una arbitrariedad –entendida como concepto amplio– que autorice la intromisión del juez en el marco de facultades regladas por la Administración.

IV. Por su parte, no debe soslayarse que de conformidad con el criterio sostenido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la finalidad del proceso cautelar consiste en asegurar la eficacia práctica de la sentencia que debe recaer en un proceso y que la fundabilidad de la pretensión que constituye su objeto no depende de un conocimiento exhaustivo y profundo de la materia controvertida en el proceso principal, sino de un análisis de mera probabilidad acerca de la existencia del derecho discutido. Ello, es lo que permite que el juzgador se expida sin necesidad de efectuar un estudio acabado de las distintas circunstancias que rodean la relación jurídica. De lo contrario, si estuviese obligado a extenderse en consideraciones al respecto, peligraría la obligación que pesa sobre él de no prejuzgar; esto es, de no emitir una opinión o decisión



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 9

anticipada –a favor de cualquiera de las partes– sobre la cuestión sometida a su jurisdicción (CSJN, Fallos 3124:711).

V. Asimismo, resulta menester destacar que la Ley 26.854 ha precisado los alcances de estos requisitos en su artículo 13, para los casos como el de autos, en los que la pretensión cautelar consiste en obtener la suspensión de los efectos de un acto estatal. Allí, se explicita que los perjuicios invocados han de ser graves, de imposible reparación ulterior y que la verosimilitud explicitada precedentemente debe vincularse, tanto con el derecho invocado como con la ilegitimidad argumentada, respecto de la cual, han de existir indicios serios y graves al respecto. Por lo demás, también se explicita que para la concesión de la medida preliminar debe valorarse que no se produzca una afectación del interés público ni se generen efectos jurídicos o materiales irreversibles.

VI. Que, a la luz de las consideraciones efectuadas, estimo que *prima facie* –en el propio marco cognoscitivo de este tipo de proceso, y de los propios instrumentos acompañados en esta causa– se encuentran acreditados los recaudos que autorizan la suspensión de los efectos de la resolución invocada.

En este sentido, computo la verosimilitud analizada desde la perspectiva del contenido de la impugnación deducida en autos, cuyo alcance permite vislumbrar la seriedad de las objeciones formuladas contra la resolución atacada, cuyo cumplimiento, en tanto crea un Registro de Abogados y Gestores Administrativos, exigiendo su cumplimiento como requisito previo para poder ejercer la representación como abogado o gestor ante la Administración Nacional de la Seguridad Social –ANSES– de los afiliados, titulares de derechos o sus causahabientes, implicaría una violación a los derechos de los abogados que la actora pretende representar.

Por su parte, resulta imperativo recordar que es requisito ineludible para admitir la pertinencia de medidas cautelares como la aquí solicitada, la comprobación –aún en términos meramente preliminares de

la probable concurrencia de un supuesto de arbitrariedad o ilegalidad que deba ser revisado por el poder jurisdiccional.

Que, en el caso, puede colegirse que ello se encuentra *prima facie* corroborado por la exigencia de requisitos propios más allá de las previsiones contenidas en la Ley 22.192 y las Acordadas de la CSJN 54/85 y 37/87, que establecen los requisitos para ejercer la profesión de abogado, asesorando, representando y/o patrocinando a terceros ante particulares, Administración Pública, Tribunales, etc.

En efecto, la resolución cuestionada, se constituye como norma reguladora del ejercicio profesional de abogados y procuradores, obligando a aquellos que ejerzan la representación de titulares de derechos o sus causahabientes, el cumplimiento de una serie de requisitos que escapan, claramente, de una simple anotación de datos de los profesionales en un registro.

En consecuencia, puede válidamente sostenerse en el estado larval del presente proceso, que le asiste razón a la peticionante, en tanto sostiene que la Administración Nacional de Seguridad Social no puede reglamentar el ejercicio de la profesión, sin inmiscuirse en materia propia de los Colegios de Abogados, obligando con éllo a quienes ejerzan la representación ante la ANSES a adquirir una doble matriculación

Finalmente, advierto que de conformidad con lo hasta aquí expuesto corresponde tener por configurada la apariencia de buen derecho que exige el Código de rito, sin perjuicio de lo que resulte procedente decidir al momento de resolver el fondo de la cuestión mediante la sentencia definitiva.

VIII. Por lo demás, no puede dejar de confrontarse, en el caso, la irreversibilidad del daño que pueda causar al interés privado, con aquella que pueden sufrir los intereses generales, a los fines de equilibrar provisionalmente tales intereses encontrados, dado que medidas como la aquí peticionada, permiten enjuiciar la corrección del acto antes de que su ejecución haga inútil el resultado del planteo (conf. Parada, R., "DERECHO ADMINISTRATIVO", T. I, pág. 174, 7ª. Edición, Marcial Pons Ed. Jurídicas, Madrid,



Poder Judicial de la Nación
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 9

1995; Chinchilla Marín, C., “LA TUTELA CAUTELAR EN LA NUEVA JUSTICIA ADMINISTRATIVA”, p. 29, ed. Civitas, Madrid, 1994).

Por lo expuesto, entiendo –como se expresó precedentemente– que se encuentran reunidos *prima facie* los requisitos establecidos por la normativa aplicable para acceder a la protección cautelar solicitada en autos, respecto de la verosimilitud en el derecho y el peligro en la demora.

IX. Que, admitida entonces la procedencia de la medida requerida, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 5, de la Ley 26.854, estimo prudente fijar como límite de vigencia de la medida cautelar que aquí se concede, el plazo de seis meses.

Ello, en tanto el instituto cautelar importa una actividad preventiva que asegura en forma provisoria que el transcurso del tiempo no perjudique o agrave el menoscabo de un derecho. A lo que se debe agregar, que resulta privativo del juez natural de cada proceso el determinar, teniendo en cuenta las vicisitudes de cada caso en concreto, la duración de la cautela peticionada (v. en idéntico sentido, lo resuelto por el suscripto en la causa “MINOTTI ARNALDO HORACIO Y OTROS C/ EN- LEY 26855 S/AMPARO LEY 16.986”, del 5/7/13, Expte. 21919/2013, en trámite por el Juzgado a mi cargo).

Debiéndose tener presente, además, que las medidas cautelares pueden ser modificadas o dejadas sin efecto en cualquier oportunidad, pues se encuentran sujetas a las vicisitudes del proceso; resultando dable resaltar, que en virtud de lo normado por el artículo 202, del CPCCN, las medidas cautelares subsistirán mientras duren las circunstancias que las determinaron, pudiéndose requerir su levantamiento en cualquier momento, en caso de reunirse tal extremo.

X.- Finalmente, y en orden a la contracautela que corresponde imponer, en los términos de lo normado por el artículo 10, de la Ley 26.854 , cabe recordar que su fijación es –en principio– privativa del

juez (conf. artículo 199, del CPCCN, y Excma. Cámara del Fuero, Sala III, in re “ENRIQUE TRUCCO E HIJOS SA c/EN- M^e ECONOMÍA-RESOL 485/05-AFIP DGA S/MEDIDA CAUTELAR (AUTÓNOMA)”, del 30/03/06 y sus citas).

Sentado ello, teniendo en cuenta las circunstancias de hecho expuestas en este pronunciamiento y la naturaleza de la cuestión planteada –que reside en la protección de prerrogativas y derechos constitucionales que invoca la accionante– entiendo que en el caso resulta suficiente la caución juratoria, prevista en el artículo 199, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

De este modo, en virtud de todo lo expuesto;

RESUELVO:

Hacer lugar a la medida cautelar y declarar la suspensión de la Resolución ANSES N° 479/2014.

Regístrese, notifíquese y, prestada que sea la caución que aquí se ordena, comuníquese esta decisión a la demandada, mediante oficio de estilo.

PABLO G. CAYSSIALS

Juez Federal