

PROMUEVE ACCIÓN DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOLICITA MEDIDA CAUTELAR.  
PRESENTA CASO FEDERAL

Señor Juez Federal:

RICARDO de FELIPE, en su carácter de Presidente de la Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA), actuando también como abogado patrocinante T° 52 F° 400 C.P.A.C.F., constituyendo domicilio a los efectos legales en Av. de Mayo 651, 2° piso, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, domicilio electrónico 20265768750, a V.S. dice:

## **I.- PERSONERIA**

Que como se acredita con la copia certificada (que se acompaña) del Acta de la Asamblea electiva de la Junta de Gobierno de la Federación Argentina de Colegios de Abogados, realizada el 13 de diciembre de 2013, he sido designado Presidente de la Institución para el período 2013-2015. Que, el Estatuto de la F.A.C.A. (cuya copia certificada se acompaña) surge que la Junta de Gobierno junto a la Mesa Directiva son los órganos de decisión y ejecución de las políticas y acciones de la Abogacía Argentina.

En la Junta de Gobierno celebrada en la ciudad de San Juan, el 12 de septiembre de 2014, la totalidad de los Colegios federados presentes autorizaron a la Mesa Directiva en torno a la resolución dictada por el ANSES a implementar las acciones judiciales necesarias (se acompaña copia del acta –parte pertinente-).

## **II.- OBJETO**

### **1. PRETENSIÓN PRINCIPAL**

Vengo a promover acción declarativa de inconstitucionalidad en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la Administración Nacional de la Seguridad Social (en adelante ANSES) con domicilio en Paseo Colón 329 y el Estado Nacional, con domicilio en Balcarce 50, ambos de la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a fin de que V.S. declare la inconstitucionalidad de la Resolución (ANSES) 479/2014 y las normas internas dictadas en su consecuencia.

### **2. PRETENSIÓN CAUTELAR**

A fin de asegurar la vigencia de los derechos constitucionales conculcados, entre ellos, el derecho de trabajar y ejercer industria lícita (art. 14 CN), el principio de razonabilidad y el estado de derecho (art. 28 CN), el principio de supremacía constitucional (art. 31 CN), con carácter previo solicito a V.S. que decrete en forma urgente una medida cautelar de no innovar suspendiendo la aplicación de la norma en crisis, así como de toda normativa interna del Organismo Previsional ANSES dictada en su consecuencia, hasta tanto se pronuncie sobre su validez constitucional, conforme se fundará debidamente en párrafos siguientes.

A tal fin, pido asimismo se declare la inconstitucionalidad de los artículos 4, 5, 6 inc. 1, 10 y 13 inc. 3 y 15, de la Ley 26.854 que restringen la posibilidad de obtener medidas cautelares en juicios contra el Estado Nacional y cercenan el derecho de mi parte a obtener una tutela judicial efectiva en los términos de los artículos 18 y 43 de la CN y 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Todo ello, con base en los fundamentos de hecho y de derecho que seguidamente paso a exponer.

### **III. LEGITIMACION PROCESAL**

La legitimación activa de la Federación Argentina de Colegios de Abogados surge de sus propios estatutos.

En su artículo 1º se establece entre sus atribuciones:

*“1) representar, en su acción de conjunto a los Colegios que la constituyen; ayudarlos y vincularlos para la mejor realización de sus fines estatutarios y prestarles su concurso cuando se afecte su existencia o regular funcionamiento;*

*2) Propender a que todos los Colegios puedan tener, mediante su organización legal y otros medios, la influencia y control necesarios en el ejercicio de la abogacía y en la composición y desempeño de la magistratura judicial;*

*3) enaltecer el concepto público de la abogacía y propender a su mejoramiento;...*

*5) Propender al mejoramiento de la administración de justicia y al progreso de la legislación en todo el país;*

*6) Organizar y participar en reuniones y conferencias relacionadas con los fines que se persigue;*

*7) Vincularse con instituciones similares nacionales o extranjeras, cooperar a la constitución de organismos internacionales e incorporarse a los mismos;*

*8) Afirmar los principios del régimen institucional argentino...”*

A su vez, el art. 33 de la ley 24.937 reconocía en esta Federación la atribución de organización de elecciones, siguiendo el mandato constitucional, con lo cual existe una afectación directa y exclusiva por estas modificaciones.

Al respecto decía en la parte pertinente: *La Federación Argentina de Colegios de Abogados organizará la elección de los abogados de la matrícula federal, bajo la supervisión y fiscalización de la Corte Suprema...*”.

Vemos entonces que compete a esta Federación no sólo la defensa de la representación de los abogados para estar en juicio sino que también se encuentra afectada su participación en la organización de las elecciones de los representantes de nuestro estamento.

Cabe remarcar que en el presente caso no se trata de un supuesto de defensa de derechos patrimoniales individuales o subjetivos individuales de los integrantes, sino que el Colegio defiende la vida institucional de la Nación y en particular, la representación que a este sector le otorga la Constitución Nacional en el Consejo de la Magistratura y Jurado de Enjuiciamiento y que es vulnerada por la ley que aquí se cuestiona.

Nótese que la Corte Suprema ha admitido reiterada y pacíficamente la legitimación activa de las Asociaciones especiales, según lo regula el artículo 43 de la Constitución Nacional, tanto cuando accionen por vía de amparo como por vía de acciones declarativas de inconstitucionalidad, atento la finalidad de ambos procesos constitucionales.

Su criterio inicial fue sentado en la demanda que la Asociación de Grandes Usuarios de Energía de la República Argentina persiguió contra la Provincia de Buenos Aires” (Fallos: 320:691), en donde rechaza la falta de legitimación activa opuesta por la Provincia.

A partir de allí se sucederán numerosos precedentes en donde admite la participación de asociaciones especiales.

En estos fallos la Corte se irá expidiendo sobre reconocimientos de derechos fundamentales de la población tales como la salud, derechos políticos y defensa judicial de los trabajadores por sus asociaciones gremiales.

No ha admitido, en cambio, participación cuando se trata de la defensa de los derechos subjetivos de sus integrantes.

Sobre las prestaciones de salud a cargo del Estado, la Corte admite la demanda de amparo que la Asociación Benghalensis, encargada de desarrollar actividades contra la epidemia del S.I.D.A., inició contra el Estado nacional (Fallos: 323:1339), a fin de que este cumpla con la ley 23.798, proveyendo la entrega de medicamentos, así como la asistencia, tratamiento y rehabilitación a quienes padecen dicha enfermedad.

En lo que refiere al reconocimiento de la legitimación invocada, el razonamiento seguido fue el siguiente:

*“Que la acción de amparo reconoce legitimación a sujetos potencialmente diferentes de los afectados en forma directa. En virtud de ello la Corte amplió el espectro de los sujetos legitimados para accionar, que tradicionalmente se limitó a aquellos que fueran titulares de un derecho subjetivo individual.*

*Las asociaciones amparistas (Asociación Benghalensis, Fundación Descida, Fundación para estudio e investigación de la Mujer –FEIM), Asociación Civil Intilla, Fundación R.E.D., Fundación CEDOSEX (Centro de documentación en sexualidad), Fundación Argentina pro ayuda al niño con SIDA, y Asociación Civil S.I.G.L.A.) tienen por objeto la lucha contra el SIDA y en consecuencia, están legitimadas para interponer acción de amparo contra las omisiones del Estado por incumplimiento de la ley 23.798.*

*Su interés se funda no sólo en que se cumplan la Constitución y las leyes sino en su carácter de titulares de un derecho de incidencia colectiva a la protección de la salud, además del derecho que les asiste para accionar por el cumplimiento de una de las finalidades de su creación, la lucha contra el SIDA.*

*La protección de los intereses difusos debe darse dentro de un caso, por lo que se debe exponer cómo tales derechos se ven lesionados por un acto ilegítimo o por qué existe seria amenaza de que ello suceda.*

*Se ha configurado el “caso contencioso” toda vez que existe un perjuicio concreto, actual e inminente por la falta de provisión de los reactivos o medicamentos, diferenciado de la situación en que se hallan las demás personas y, en especial, con relación a las consecuencias por la no detección y asistencia a los portadores, infectados y enfermos o por la interrupción de su tratamiento”.*

El criterio es confirmado cuando se quiere negar la entrega de medicamentos a pacientes que padecen de esclerosis múltiples, declarándose la nulidad de la resolución 1/01 del Ministerio de Salud.

La Corte hace suyo los argumentos del Procurador General, quien remite a la jurisprudencia sentada en “Asociación Benghalensis”, agregando que el reconocimiento de legitimación esta presente en la causa dado que *“la Asociación Civil esclerosis Múltiple de Salta funda su legitimación para accionar en su carácter de titular de un derecho de incidencia colectiva a la protección de la salud –en el caso, la defensa de los derechos de las personas con esclerosis múltiple- como parte del objeto de la asociación”* (C.S., 18/12/03, “Asociación de Esclerosis Múltiple de Salta c. Ministerio de Salud”, Fallos: 326:4931).

A su turno, el Tribunal cimero había admitido el amparo que Emilio Mignone, en su

condición de representante del Centro de Estudios Legales y Sociales, había interpuesto a los fines de obtener la declaración de inconstitucionalidad del art. 3 inc. d) del Código Electoral Nacional en tanto excluía de votar a los detenidos por orden de juez competente, mientras no recuperen su libertad.

En este caso en particular, la Corte concedió legitimación, pero no la basó en el segundo párrafo del art. 43 de la Constitución, sino en el cuarto, encuadrando el caso en el hábeas corpus en lugar del amparo promovido (C.S., 9/4/02, "Mignone, Emilio Fermín s. promueve acción de amparo", Fallos: 325:534).

En otro novedoso precedente, la Corte reconoció la legitimación procesal de un sindicato en el entendimiento que éste "representa los intereses individuales y colectivo de los trabajadores frente al Estado y los empleadores" (C.S., 4/7/03, Sindicato Argentino de Docentes Particulares S.A.DO.P. c. Poder Ejecutivo Nacional, Fallos: 326:2150).

Esta solución no resulta concordante con el criterio que, pocos días después, sentó en aquellas causas donde diversas asociaciones demandaron a la AFIP con el objeto de que sus profesionales no fueran incluidos en el régimen del monotributo.

Así, se rechazaron los amparos interpuestos tanto por el Colegio de Fonoaudiólogos como por la Cámara de Comercio, Industria y Producción.

Para así decidirlo, se dijo que los estatutos de la asociación no contemplaban la posibilidad de estar en juicio en un reclamo de carácter puramente patrimonial.

La Corte fue más allá y dejó sentado que la mayor amplitud para demandar reconocida en el artículo 43, no alcanza a cualquier derecho sino a las discriminaciones y a aquellos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como los derechos de incidencia colectiva en general, agregando que en el caso no se había promovido la defensa de tales derechos, sino de aquellos de carácter patrimonial, puramente individuales, *"cuyo ejercicio y tutela corresponde exclusivamente a cada uno de los potenciales afectados, ya que la protección de esta clase de derechos se encuentra al margen de la ampliación del universo de legitimados establecida por el art. 43 de la Constitución Nacional"* (C.S., 26/08/03, "Cámara de Comercio, Industria y Producción de Resistencia c. A.F.I.P.", Fallos: 326:3007; también C.S., 26/08/03, "Colegio de Fonoaudiólogos de Entre Ríos c. Estado nacional", Fallos: 326:2998).

En definitiva, para nuestro máximo Tribunal no hace falta la creación de una ley especial que establezca requisitos específicos para autorizar asociaciones determinadas a interponer acciones. La parte final del segundo párrafo del artículo 43 es operativa.

Solo se limita su legitimación cuando se demanda en resguardo de derechos

patrimoniales individuales, lo que aquí no ocurre (ver Maximiliano Toricelli, *Organización constitucional del poder*, Tomo 1, pág. 138, Astrea, Buenos Aires 2010).

Por ello, en la presente causa, la legitimación activa surge indudable.

#### **IV. 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.

Importa 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.

Como lo ha sostenido la Corte Suprema, son cuestiones federales por razón de la naturaleza de las partes intervinientes, todas aquellas en las que, como ocurre en el sub examen, participa el Estado federal, ya sea como demandante o demandado, de manera directa o a través de sus organismos, empresas o entidades autárquicas.

#### **V. ADMISIBILIDAD DE LA VÍA PROCESAL**

La acción de inconstitucionalidad en el orden federal es una creación pretoriana que se plantea a través de la acción meramente declarativa prevista en el art. 322 del CPCCN.

La acción declarativa de inconstitucionalidad tiene por objeto el resguardo de la supremacía constitucional antes de que la lesión se produzca, la sola amenaza es suficiente.

En ese sentido, en tanto mecanismo tendiente a asegurar esa supremacía, esta acción abre un proceso constitucional: “al plantear, dentro de la acción declarativa una acción de inconstitucionalidad, la misma adquiere el rango de proceso constitucional” (Gil Domínguez Andrés, “La acción declarativa de certeza como proceso constitucional”, LL, 1996-A-1445).

Por otra parte, fue la propia Corte quien ha equiparado la acción de inconstitucionalidad a la acción de amparo, dadas las similitudes que ambos procesos constitucionales poseen (CSJN, 22/4/1997, “Asociación de Grandes Usuarios de

Energía de la República Argentina c. Provincia de Buenos Aires”, LL, 1997-C-322).

El control de constitucionalidad sobre la actividad del ejecutivo o del legislativo exige la existencia de un caso para preservar el principio de división de poderes. En forma sostenida la Corte interpretó el concepto de “caso” conforme el art. 2° de la ley 27, es decir identificando “caso” y “controversia” y en consecuencia exigiendo una pretensión de condena para su configuración. Este criterio que dejaba por fuera a la pretensión meramente declarativa para ejercer el control de constitucionalidad varió sustancialmente a partir del caso “Santiago del Estero c/YPF”(CSJN 20/8/85), por el cual la Corte entendió que la petición no tenía carácter meramente consultivo sino que respondía a un “caso”. Aplicó un criterio finalista disponiendo que la acción meramente declarativa es una vía apta para efectuar el control de constitucionalidad, ampliando con ello el ámbito exigido por el art 2° de ley 27.

Alvarado Velloso enseña que para que exista el deber de fallar debe haber un *caso justiciable y concreto*. Y es *caso justiciable* “aquel que puede ser sometido al conocimiento y decisión judicial; en general, pueden considerarse dentro de este rubro todos los actos de los particulares y del propio Estado actuando como persona de derecho privado, en tanto exista un conflicto que origine en el sujeto que impetra la protección jurisdiccional un interés jurídico (debe ser egoísta, no altruista; no puede tener un contenido estrictamente moral ni de decoro); también los actos del Estado, en su carácter de persona de derecho público, en tanto constituyan *actos administrativos* (reglados o de discrecionalidad técnica). (*El juez, sus deberes y facultades*, Depalma, Buenos Aires, 1982, pp. 172).

Es sabido que la Corte Suprema no ha definido con precisión cuándo existe o no “caso” o “controversia”, pero en numerosos precedentes ha sentado criterios generales para determinar qué situaciones encuadran dentro de dicho concepto, en un avance casi lineal en procura de una mayor tutela judicial.

En principio, de la jurisprudencia del Alto Tribunal se desprende que para la existencia de “caso” deben reunirse dos requisitos: a) la existencia de partes que sustenten posiciones adversas; y b) que se persiga la determinación del derecho para resolver un conflicto concreto.

En el precedente “Nicosia” -que sin duda marcó una importante diferencia respecto de la doctrina de la auto restricción sostenida por la Corte en sus primeros momentos- dispuso que la violación a la garantía de defensa en juicio consagrada por la Ley Fundamental (art. 18) “que irroque un perjuicio a derechos jurídicamente protegidos, de estar reunidos los restantes recaudos de habilitación judicial, puede y debe ser reparada por los jueces de acuerdo con el principio de supremacía de la Constitución

y con arreglo al control de constitucionalidad judicial y difuso (art. 31 y consc.) (CSJN, N. 92 XXIV; 09-12-1993; T. 316).

Los requisitos para la procedencia de la acción declarativa de inconstitucionalidad fueron sistematizados por la Corte en el fallo "Gomer" (CSJN 3/2/87):

Que concorra un estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance y modalidad de una relación jurídica;

(ii) que exista una lesión o perjuicio actual para el actor;

(iii) que exista un interés jurídico suficiente en el accionante; y

(iv) que el actor no disponga de otro medio legal para ponerle término inmediatamente.

#### V.1.-ESTADO DE INCERTIDUMBRE

Conforme Peyrano "la falta de certeza debe recaer sobre una relación jurídica (entendemos objeto o causa) o en los sujetos que son sus términos", dado que "no puede ser motivo de una acción o sentencia mere declarativa la verificación de la existencia de un hecho, aunque el mismo sea jurídicamente relevante". ("La acción mere declarativa como medio de la plena realización de la garantía jurisdiccional de certeza jurídica", ED, 52-568.

Para Toricelli, sobre la base del comportamiento de la Corte Suprema, "podemos concluir que cuando se trata de interpretar una norma de derecho común, la incertidumbre existe en la medida en que la misma sea oscura. En cambio, aun cuando una norma sea perfectamente clara en su interpretación, en este tipo de procesos constitucionales, el requisito se configura porque sobre lo que no se está seguro es si la norma en cuestión es o no acorde a la Constitución" (*La acción declarativa de inconstitucionalidad como mecanismo de tutela. El sistema de control constitucional argentino*, Depalma, 2002, p. 247).

Nuestra Corte Suprema ha admitido la procedencia de este tipo de acciones cuando concurre un estado de incertidumbre sobre la existencia y modalidad de una relación jurídica, en tanto la pretensión que se hace valer no tenga un carácter simplemente consultivo, ni importe una indagación meramente especulativa por corresponder en verdad a un caso en el que se busca precaver los efectos de un acto en ciernes que es necesario despejar de duda o acordar suficiente certeza (CS,L-118XXII, "LaPlataRemolquesSAc/ProvinciadeBuenosAires", 13/09/88;CS291XX,"ProvinciadeSantiago delEsteroc/GobiernoNacionaly/oYPF", 20/8/84;CSF.312XX, "FábricaArgentina

Calderas SRL c/ Provincia de SantaFé”, 19/12/86, N.120XX “Newland, Leonardoc/Provincia de Santiago del Estero”, 19/3/87, entre otros).

La presente acción no persigue una declaración abstracta o meramente consultiva, sino la tutela judicial efectiva ante la arbitraria reglamentación de la Res. 479/14 que invadiendo un ámbito de competencia exclusiva y excluyente de los Colegios Profesionales de Abogados, se arroga facultades reglamentarias y disciplinarias respecto de los abogados y abogadas debidamente matriculados que quieran peticionar en nombre de sus representados ante el organismo previsional ANSeS.

La declaración de certeza debe expresarse sobre si los artículos 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 de la Res. ANSES 479/2014, vulneran derechos raigambre constitucional como el derecho a trabajar y ejercer industria lícita (art. 14); el debido proceso y tutela efectiva (art. 18, inc. 22 art. 75); el principio de razonabilidad (art. 28) que impide alterar los principios, garantías y derechos reconocidos en la C.N. mediante leyes que reglamente su ejercicio; el sistema republicano y federal de gobierno, que establece la división de poderes y dispone que las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal, y reservado expresamente por pactos al tiempo de su incorporación (art. 121).

## V.2. PERJUICIO O LESIÓN ACTUAL

La doctrina ha interpretado este requisito fundamentalmente como la presencia de “interés” en promover la acción. Para Enderle, “esa falta de certidumbre, de persistir (dada por la existencia o inexistencia de una obligación, de sus alcances o modalidades) es la que puede eventual, potencialmente, origina un perjuicio, daño o lesión – no consumada, no actualizada- y por ello, para evitarlo *preventivamente*, se posibilita transitar por los andariveles de la pretensión meramente declarativa. Resulta incongruente con la finalidad esencial de nuestra institución requerir un perjuicio o lesión actual...” (*La pretensión meramente declarativa*, Ed. Platense, La Plata, 1992, p. 95).

La Corte Suprema trazó una doctrina aperturista desde “Aguas de Formosa S.A.” (LL, 2001-C-250), donde transformó la acción de amparo en acción declarativa, haciendo asimismo lugar a la medida cautelar solicitada, por el solo hecho de haberse dictado la ley (acto impugnado), sin que existiera una actividad administrativa concreta que provocara una lesión actual.

De tal forma la existencia de este requisito debe ser interpretado de una manera amplia, tal y como lo sostiene la doctrina. Al respecto Enrique Falcón ha dicho que la declaración de certeza es preventiva, bastando que sea actual la ausencia de certeza de modo tal que pueda producir una lesión inmediata (Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, TII. Ed. Astrea).

En forma concordante, los autores Morello, Sosa y Berizonce sostienen que “Existe interés legítimo que autoriza esta vía, en la doctrina de la Corte Suprema Nacional, si la parte ha demostrado que la cuestión planteada se vincula inmediatamente con la actividad que desarrolla y “la falta de certidumbre” en la declaración solicitada determina la real posibilidad de que surja una controversia judicial” (Morello, Sosa y Berizonce, “Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires y de la Nación”, T. IV-A, p. 406).

En esta misma línea se ha expedido la CSJN, admitiendo en el caso “Asociación de Grandes Usurarios de Energía de la Rep. Argentina c/Prov. De Buenos Aires” del 22/4/97 y en el caso “Provincia de Santiago del Estero c/Estado Nacional y/o YPF” del 20/8/85 que no es exigible la existencia de un daño consumado, lo contrario sería incompatible con la naturaleza preventiva de la acción.

En el presente, la lesión actual y concreta se produce en forma inmediata y manifiesta sobre el universo representado por la Asociación que presido, al establecer de manera arbitraria e ilegítima requisitos para el ejercicio de la profesión de abogado ante la Administración Pública, para el caso la ANSES.

Observe VS que a la fecha, la matriculación en el colegio respectivo o a través del procedimiento establecido en la ley 22.192 y las acordadas 54/85 y 37/87 de la CSJN, son las únicas que establecen los requisitos para poder ejercer la profesión asesorando, representando y/o patrocinando a terceros ante particulares, Administración Pública, Tribunales, etc. Si las normas que aquí se impugnan no fueran suspendidas para poder representar a terceros ante el Organismo Previsional, abogadas y abogados tendríamos un nuevo requisito que es la habilitación por parte de la ANSeS. Es de destacar que el dictado de estas normas además de incurrir en un exceso reglamentario respecto de la Ley 17040 y usurpación de competencias ajenas para su dictado, pone de manifiesto la verdadera intención de la administración que es dificultar el asesoramiento, representación y patrocinio legal ante el organismo. Una simple lectura de la extensión del trámite de acreditación y lo irrazonable del corto plazo de su vigencia resaltan lo expuesto.

### V.3. INTERÉS JURÍDICO SUFICIENTE EN EL ACCIONANTE

Entre los fines de la Federación Argentina de Colegios de Abogados se encuentran:

*“1) representar, en su acción de conjunto a los Colegios que la constituyen; ayudarlos y vincularlos para la mejor realización de sus fines estatutarios y prestarles su concurso cuando se afecte su existencia o regular funcionamiento;*

*2) Propender a que todos los Colegios puedan tener, mediante su organización legal y*

*otros medios, la influencia y control necesarios en el ejercicio de la abogacía y en la composición y desempeño de la magistratura judicial;*

*3) enaltecer el concepto público de la abogacía y propender a su mejoramiento;...*

*5) Propender al mejoramiento de la administración de justicia y al progreso de la legislación en todo el país;*

*6) Organizar y participar en reuniones y conferencias relacionadas con los fines que se persigue;*

*8) Afirmar los principios del régimen institucional argentino...”.*

En resumen, los objetivos y finalidades de la Abogacía Organizada Argentina surgen del Estatuto y reglamentaciones dictadas en su consecuencia por la FEDERACIÓN ARGENTINA DE COLEGIOS DE ABOGADOS, que nuclea a ochenta y un Colegios de Abogados federados de la República.

Tal interés legítimo surge así de su propia constitución, de sus objetivos y finalidades, esto es proveer a la defensa de los intereses los abogados y colegios de abogados de todo el país, lesionados en el caso concreto por las normas aquí impugnadas.

#### V.4. INEXISTENCIA DE OTRA VÍA PROCESAL

Para Morello el ejercicio de la acción declarativa de inconstitucionalidad “aparece como residual, ya que el actor no dispondría de otro medio legal – agregáramos de igual eficacia o idoneidad específica-, para poner término inmediatamente a la zozobra” (*Estudios de derecho procesal*, Tº I, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998, p. 144).

Para Salado y Verdaguer, “este requisito de la indisponibilidad de otro medio legal, debe ser interpretado, a nuestro entender, de un modo amplio y no como un valladar que obste al progreso de la acción” (*Juicio de amparo y acción de inconstitucionalidad*, Astrea, Bs.As. 2000, p. 413).

En esta línea se ha expedido la CSJN sosteniendo: "19) Que en lo referente al derecho argentino, esta Corte ha advertido en otras ocasiones que el propio texto constitucional autoriza el ejercicio de las acciones apropiadas para la defensa de intereses colectivos con prescindencia de las figuras expresamente diseñadas en él o en las normas procesales vigentes. Es oportuno recordar, en ese sentido que, al interpretar el ya tantas veces mencionado art. 43 de la Constitución Nacional, el Tribunal admitió que la protección judicial efectiva no se reduce únicamente al amparo *strictu sensu* sino que es susceptible de extenderse a otro tipo de remedios procesales de carácter general, pues es lógico suponer que si se reconoce la tutela colectiva de los derechos citados en el párrafo segundo, con igual o mayor razón la

Constitución otorga las mismas herramientas a un bien jurídico de valor prioritario y del que se ocupa en especial, no precisamente para reducir o acotar su tutela sino para privilegiarla” (Falos: 328:1146, considerandos 15 y 16).

Nótese que en el presente caso no existe otra forma de evitar el perjuicio en ciernes derivado de las resoluciones impugnadas que la demandada intenta aplicar, excediéndose no solo de sus facultades reglamentaria, dado que como ya hemos visto está legislando al reglamentar cuestiones no previstas por el decreto-ley que quiere reglamentar, sino que conculca derechos constitucionales conforme se fundará en los ítems siguientes.

Sobre la base de tales premisas, cabe concluir que se hallan reunidos en autos los requisitos establecidos por el artículo 322 del CPCCN y por la jurisprudencia de la Corte Suprema para declarar la admisibilidad de la presente demanda.

## **VI.- PROCESO SUMARÍSIMO.**

Solicito que el procedimiento que se insta sea tramitado bajo las reglas que gobiernan el proceso sumarísimo, de conformidad a lo preceptuado por el artículo 498 y concordantes CPCCN, en función de la manda contenida en el artículo 322, segundo apartado CPCCN

## **VII. PROCEDENCIA SUSTANCIAL DE LA ACCIÓN DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

### **VII.1- ANTECEDENTES**

En el artículo 1 de la ley 17.040 (t.o.1974) se dispone que, entre otros, podrán ejercer la representación ante los organismos nacionales de previsión “*los abogados y procuradores de la matrícula*”. También podrán hacerlo, como gestores administrativos, las personas propuestas por las entidades enumeradas en el artículo 2 de la ley citada ante la Secretaría de Estado de Seguridad Social.

Como no podría ser de otra manera, el Decreto 4169/67 (reglamentario de la ley 17040) dispone que la habilitación por parte del organismo solo corresponde en el caso de los gestores (conf. arts. 2 y 3), ya que en el caso de abogados y procuradores la habilitación surge de la matriculación correspondiente ante quien tiene su gobierno: los Colegios de Abogados de cada jurisdicción el ámbito provincial y a través de la ley 22.192 y las acordadas 54/85 y 37/87 de la C.S.J.N. en el ámbito federal.-

No obstante lo expuesto, e incurriendo en un claro exceso reglamentario y usurpación de competencias que son propias de las provincias y de la CABA, para el ámbito provincial y violando la jerarquía constitucional de las normas jurídicas que establece el art. 31 de la C.N., el art. la ANSES dicta la Resolución 479/2014, a los fines de regular el ejercicio profesional ante el Organismo, creando *un Registro de Abogados y Gestores Administrativos que actuarán en el ámbito de ANSES*. En sus considerandos afirma “que la permanencia de los abogados y gestores administrativos en el aludido Registro quedará supeditada a la presentación y validez de la documentación requerida para tales fines por esta Administración Nacional, en los plazos, términos y condiciones que se establecen en la presente resolución”.

Además, con esta normativa, el Poder Ejecutivo pasa a cumplir funciones legislativas que no le competen y que expresamente las tiene vedada en virtud del art. 76 de la C.N..-

Es de destacar que no se trata de una simple anotación de datos del profesional, como venía ocurriendo hasta la fecha, sino que el Organismo se arroga para sí la facultad de otorgar y denegar la habilitación a abogadas y abogados para que actúen ante él, así como la potestad de sancionarlos y retirarles la habilitación.

## VII.2.- IMPUGNACIÓN

Los argumentos constitucionales que justifican la procedencia sustancial de la pretensión e imponen el dictado de una sentencia de fondo que declare la inconstitucionalidad de los preceptos legales impugnados, son los siguientes:

### VII.2.1. La regulación del ejercicio de profesiones liberales en las provincias.

En la estructura federal de la República Argentina la regulación del ejercicio de las profesiones liberales, entre ellas la de abogado, en los fueros principales, es materia no delegada por las Provincias al Gobierno Federal.

En su consecuencia, conforme el artículo 121 de la Constitución Nacional, éstas conservan el poder de su reglamentación.

En las distintas Provincias esta facultad exclusiva y excluyente ha sido delegada al Colegio o Consejo profesional de su jurisdicción, los que –también en forma exclusiva y excluyente- otorgan la matrícula o licencia profesional y ejercen el poder de policía del ejercicio profesional.

En el específico caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, si bien su Constitución establece que Ciudad *“legisla en materia ... del ejercicio profesional”* (art. 80, inc. 2, pto. d), dispone que *“el control de la matrícula y el ejercicio del poder disciplinario de las profesiones liberales, continuará siendo ejercido por los Colegios y Consejos creados por ley de la Nación hasta que la Ciudad legisle sobre el particular”* (cláusula

transitoria 18).

Es así, que en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el ejercicio profesional de sus abogados y abogadas está regido por la Ley 23.187, lo que en forma expresa dispone su artículo 1º, estableciendo en su artículo 2º los requisitos a que está sometido dicho ejercicio.

A su vez, el control de la matrícula y el ejercicio del poder disciplinario de los abogados y abogadas es ejercido por el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, creado por el artículo 17 de dicha norma: *“Créase el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, que controlará el ejercicio de la profesión de abogado y tendrá a su cargo el gobierno de la matrícula respectiva en el ámbito geográfico de la Capital Federal y con referencia a las actuaciones profesionales en tal jurisdicción, ajustándose a las disposiciones de esta ley ...”*

La matriculación es obligatoria, no pudiendo ejercerse la profesión de no estar efectuada la misma (art. 18).

A su vez, la matriculación en el Colegio implica el ejercicio del poder disciplinario sobre el inscripto y el acatamiento de éste al cumplimiento de los deberes y obligaciones fijados por la ley (art. 19).

El Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, conforme el artículo 21 de la Ley 23.187:

*“a) Tendrá el gobierno y contralor de la matrícula de abogados, ejerciendo el poder disciplinario sobre los mismos a través del Tribunal de Disciplina y conforme a las normas establecidas en la presente ley y reglamento que dicte la Asamblea de Delegados;*

*b) Vigilará y controlará que la abogacía no sea ejercida por personas carentes de título habilitante, o que no se encuentren matriculados. A estos fines, estará encargada específicamente de ello una Comisión de Vigilancia que estará integrada por miembros del Consejo Directivo;*

*c) Aplicará las normas de ética profesional que sancione la Asamblea de Delegados, como también toda otra disposición que haga al funcionamiento del Colegio;*

*d) Controlará el efectivo cumplimiento de las sanciones disciplinarias impuestas a los abogados matriculados; ...*

*j) Tutelaré la inviolabilidad del ejercicio profesional en todos sus órdenes ... “*

En la Provincia de Buenos Aires se da a través de la ley 5177 que en su art. 1º establece:- “Para ejercer la profesión de abogado en el territorio de la Provincia de Buenos Aires se requiere: 1- Tener título de abogado expedido por Universidad Nacional o privada reconocida, o por universidad extranjera cuando las leyes

nacionales lo otorguen validez o estuviese revalidado por Universidad Nacional. 2- Estar inscripto en la matricula de uno de los Colegios de Abogados departamentales creados por la presente ley. La profesión deberá acreditarse con el diploma original debidamente inscripto y legalizado, no pudiendo suplirse por ningún otro certificado o constancia. Excepcionalmente, en el caso de que no fuere posible su presentación, el Colegio podrá aceptar un certificado emitido por la propia Universidad que expidió el diploma, en el que deberá constar la fecha de su emisión y la de su legalización en los Ministerios de Cultura y Educación y del Interior, ambos de la Nación, respectivamente.”.-

Y así en casi todas las provincias de nuestra República, con excepción de las de Chaco y Santa Cruz que no tienen este sistema en la actualidad.-

VII.2.2. La regulación del ejercicio de profesiones liberales en el fuero federal.-

En el fuero federal, se encuentra reglamentado a través de la ley 22.192 y las acordadas 54/85 y 37/87 de la C.S.J.N..-

El ejercicio de la abogacía en el orden federal y ante la Corte Suprema Nacional. Régimen originario de la Ley 22.192.

Durante la vigencia de la Ley 22.192 (sancionada y promulgada el 14 de marzo de 1980, B.O. 14 de marzo de 1980), que derogó las leyes 19.649; 19.768 y 20.009 (art. 42) y rigió sin modificaciones hasta la sanción de la Ley 23.187 -de creación del Colegio Público de la Ciudad de Buenos Aires- el ejercicio de la abogacía en la Capital Federal, Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, como así también en el ámbito de la Justicia Federal, requería la inscripción en la matrícula creada por dicha norma, llevada por la ex-Subsecretaría de la Matrícula de la Corte Suprema.

Según el reglamento aprobado por la Acordada Nº 13 del 23 de junio de 1980, de la Corte Suprema Nacional (Fallos: 302:14), dicho registro en el interior de la República quedó a cargo de las Cámaras Federales de Apelación.

La inscripción en dicho registro habilitaba para el ejercicio profesional en toda la justicia nacional, tanto con sede en la Capital Federal y territorios nacionales, como la Federal con asiento en las provincias.

La Ley 23.187 de Creación del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal

La ley 23.187 (sancionada el 5 de junio de 1985, promulgada el 25 de junio de 1985 y publicada en el B.O. el 28 de junio de 1985) fijó las normas para el ejercicio de la profesión en la Capital Federal y receptando los pedidos de antigua data de la abogacía organizada, tanto de la Ciudad de Buenos Aires como de todo el país, creó el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal.

Esta ley derogó la ley 22.192 en lo que se refiere al ejercicio de la abogacía en el ámbito de la Capital Federal, exigiendo para la misma la matriculación en el Colegio Público de Abogados creado por la misma (arts. 1, 2, 11, 17, 20, 60).

Estableció, de tal forma, una separación entre la matrícula de abogados para los Tribunales de la Capital Federal -sean ellos federales u ordinarios- que quedó a cargo del nuevo Colegio Público y la correspondiente a la Justicia Federal del interior del país, que se mantuvo bajo la matriculación de las Cámaras Federales del interior (art. 2 de la ley 22.192 y Acordada N° 13 del 23 de junio de 1980, antes citada).

Además, para actuar ante la Corte Suprema se mantuvo el requisito de encontrarse inscripto en la matrícula de abogado de la Capital Federal (Colegio Público de Abogados) o en la que llevan las Cámaras Federales del Interior.

Las Acordadas 54/85 y 37/87 de la C.S.J.N.

Sin perjuicio que la inscripción en los registros de las Cámaras aludidas habilita para el ejercicio profesional ante todos los Tribunales Federales del interior del país, excepto respecto de los tribunales nacionales inferiores con competencia federal que tienen su sede en la Ciudad de Buenos Aires, por Acordada N° 54 del 22 de agosto de 1985 se dispuso que los abogados inscriptos en la matrícula de la Corte Suprema, con arreglo a la ley 22.192, debían cancelar por completo su inscripción en dicha matrícula si su propósito era actuar solamente ante los Tribunales Federales del interior y no tienen interés en integrar el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal ni en litigar ante los Tribunales nacionales inferiores de la Ciudad de Buenos Aires.

No obstante lo cual, a los fines de actuar ante los Tribunales Federales del interior, se dispuso que los letrados que se encuentren en la situación referida están obligados a efectuar una nueva inscripción en el registro de la Cámara Federal con jurisdicción en el lugar de su domicilio.

Posteriormente, la C.S.J.N. dictó la Acordada N° 37 del 24 de noviembre de 1987 en la que consideró:

1º).- Que el registro matricular impuesto por la Ley 22.192, arts. 1º y 3º -después de la sanción de la Ley 23.187-, habilita al profesional que se inscribe ante una Cámara Federal del interior para ejercer la abogacía ante la Corte Suprema y cualquier otro Tribunal Federal, excepto las Cámaras y Juzgados Federales con sede en la Capital Federal (arts. 1º, 2º inc. b., 17, 18 y conc. de la Ley 23.187).

2º).- Que por su parte la matriculación ante el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal -Ley 23.187- habilita en cambio para actuar ante todos los Tribunales Nacionales de la Ciudad de Buenos Aires.

3º).- Que por ello la matriculación respecto de Cámaras y Juzgados Federales está

dividida en dos sectores estancos, por los límites de la Capital Federal, situación que resulta inarmónica.

4º).- Que, por lo demás -señaló el Superior Tribunal- los efectos de esta situación no se han manifestado aún en toda su magnitud, porque algunas de las Cámaras Federales del interior han interpretado en muchos casos que la matriculación en el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal equivalía a la anterior inscripción ante la Corte, lo que corresponde remediar para evitar la desigualdad que de ello se deriva.

Por ello, se dispuso que:

a).- El Registro, en el interior de la República, estará a cargo de las Cámaras Federales de Apelaciones, las que podrán delegar la realización de los trámites en los Juzgados Federales cuyo asiento no sea a la vez sede de la Cámara, reservándose el Registro en el Libro de la matrícula y la expedición de la credencial se hará con la intervención de las respectivas secretarías de superintendencia.

b).- El pedido de inscripción o reinscripción deberá ser formalizado ante la Cámara Federal de Apelaciones según fuere el domicilio que denuncie el abogado, con la declaración jurada de no encontrarse comprendido dentro de las inhabilidades previstas por el artículo 5º de la ley y acompañando la documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos legales.

c).- Las denegaciones de inscripción en la matrícula que resuelvan las Cámaras Federales de Apelaciones según corresponda, serán susceptibles del recurso de reconsideración, y en su caso del jerárquico ante la Suprema Corte de Justicia, los que deberán ser interpuestos dentro del término de diez días.

d).- Las Cámaras Federales de Apelaciones comunicarán mensualmente a la Oficina de matrícula, la nómina de abogados que se hayan inscripto o reinscripto durante el mes anterior, adjuntando las respectivas fichas de matriculación, lo que deberá ser cumplido por duplicado reservándose la Cámara un ejemplar de las mismas.

e).- La matriculación obtenida por los abogados en la Capital Federal, durante la vigencia de la Ley 22.192, permite la actuación ante la justicia federal del interior del país.

f).- Los abogados inscriptos en una Cámara Federal del Interior del país, cualquiera que fuere la ley vigente al momento de su matriculación, que quieran actuar ante la justicia federal u ordinaria de la Capital Federal, deberán acreditar para ello su inscripción ante el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal.

g).- Los abogados inscriptos en el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal que quieran actuar ante la Justicia Federal del interior del país, deberán acreditar para ello su inscripción ante la Cámara Federal con asiento en una provincia.

h).- Los Juzgados y Cámaras intervinientes quedan facultados para intimar a los abogados que actúan en las causas que tramitan por ante ellos, a acreditar el cumplimiento de los recaudos exigibles en los términos de las leyes 22.192 y 23.187, como así también a establecer el plazo prudencial que estimen conveniente para que los interesados subsanen las insuficiencias que pudieran verificarse respecto de actuaciones cumplidas.

i).- Los abogados que estuvieren inscriptos en una Cámara Federal del interior y no deseen ejercer la profesión en la Capital Federal, conservarán su inscripción, sin necesidad de realizar trámite alguno.

En síntesis, es clara la conclusión que la regulación del ejercicio profesional de la abogacía, en especial el otorgamiento de la matrícula que permite dicho ejercicio y el poder de policía sobre el mismo, es de estricta competencia de los Colegios Profesionales respectivos en la jurisdicciones provinciales y de las Cámaras Federal del interior del país en el fuero federal.-

#### VIII.2.2.- La extralimitación de la Resolución ANSES N° 479/2014

La Resolución N° 479/2014 dictada por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) crea un *“Registro de Abogados y Gestores Administrativos habilitados para ejercer la representación de los titulares de derechos o sus causahabientes ante esta Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)”* (art. 1°).

A los fines de poder ejercer dicha representación *“los abogados ... deberán cumplimentar, con carácter obligatorio ... las obligaciones y los requisitos establecidos en los artículos 3° y 4°”* (art. 2°).

Establece que, cumplidos los requisitos, se dará el alta en el Registro y se emitirá la credencial que acreditará a los abogados ante la ANSES, la que tendrá un plazo de validez de dos años (art. 7).

Finalmente, la norma dispone (arts. 8, 9 y 10) sanciones disciplinarias contra los abogados, consistentes en:

Denegar el alta en el Registro;

Suspender la renovación de la habilitación solicitada;

Suspender preventivamente la habilitación en el Registro; e

Inhabilitar la inscripción en el Registro.

Las causales para dichas sanciones son las siguientes:

Incumplimiento a los deberes que emergen de la propia norma;

Incumplimiento de las normas que regulan la actividad de los abogados en el ámbito

de la ANSES;

Incumplimiento de los deberes impuestos en la Ley 17.040 y su Decreto Reglamentario N° 4.179/67;

Irregularidad detectada en virtud de controles propios de la ANSES, que afecte o viole los procedimientos vigentes relacionados con la acreditación como abogado para la representación de afiliados y sus derechohabientes;

Irregularidad denunciada por terceros.

Como puede observarse, la Resolución ANSES N° 479/14 se constituye como regulatoria del ejercicio profesional de abogadas y abogados ante dicho Organismo, en representación de los administrados que les han otorgado mandato a ese fin.

Esta actividad regulatoria no implica una mera “anotación de datos del profesional”, como viene ocurriendo hasta el presente, sino que implica el desconocimiento de la facultad de representación de la que gozan abogadas y abogados, en tanto el Colegio Profesional respectivo les haya habilitado a ello, otorgándoles la Matrícula Profesional correspondiente.

La posibilidad de no otorgar un “alta” en el registro propio de ANSES, o de suspender la otorgada o incluso de no renovarla o darla de baja, por la sola decisión y voluntad del Organismo ante el cual el profesional debe representar y defender a su poderdante, no solo viola las normas de mayor jerarquía antes citadas, que hacen al ejercicio profesional y a la facultad excluyente de los Colegios Profesionales, sino que deja desprotegida la población de administrados que libremente deciden hacerse representar ante la ANSES, en tanto la actuación de sus apoderados queda subordinada al contralor del propio Organismo ante el cual van a hacerse valer sus derechos.

Para que sea claro: el apoderado de un administrado, requirente de una prestación previsional, actúa “ante” la ANSES, no solo representando a su poderdante, sino asesorándolo y defendiéndolo frente a eventuales arbitrariedades en su proceder o errores de tramitación o dilaciones inaceptables.

En consecuencia, no puede ser la propia ANSES, ante la cual pretenden ejercerse esos derechos, quien decida quién, cuánto y cómo los abogados y abogadas, debidamente habilitados por su Colegio Profesional, representaran a quienes quieran hacer valer esos derechos.

El administrado que quiera hacer valer un derecho ante la ANSES cuenta con las garantías de la Ley 19.549, lo que implica el derecho “*al debido proceso adjetivo, que comprende la posibilidad: ... 1) de ... hacerse patrocinar y representar profesionalmente ...*” (art. 1°, inc. f, pto. 1).

A su vez, el Decreto N° 1759/72, reglamentario de la anterior, trata la temática de la “actuación por poder” en su Título IV, surgiendo de su articulado que el único requisito para ejercer el mandato que el administrado hubiera conferido es el de *“acompañar los documentos que acrediten la calidad invocada”* (art. 31), estableciendo los requisitos de dicha documentación (arts. 32 y 33) y los modos de cesación de la representación, que solo serán por revocación, renuncia, muerte o inhabilidad del mandatario y muerte o incapacidad del poderdante (art. 34).

En consecuencia, la facultad arrogada por la ANSES de “habilitar” a los abogados y abogadas que fueron encomendados con la tarea de representarlos ante ella por administrados que –en ejercicio de derechos reconocidos por normas superiores– otorgaron mandato suficiente para ello, constituye una extralimitación reglamentaria y por tanto la norma en cuestión resulta inconstitucional por lo que solicito a VS que así lo declare

#### VII.2.3.- Regulación arbitraria del procedimiento de iniciación de trámites por apoderado abogado

El artículo 5 de la referida Resolución ANSES N° 479/14, trata dos cuestiones, que se suman a lo antes expuesto: establece que a los efectos de ejercer la representación en el carácter de abogado ante ese Organismo, el profesional –que ya debe contar con alta en el registro citado en el punto anterior– debe requerir un turno el que determinará como lugar de recepción de la petición “las dependencias operativas correspondientes a la zona de influencia del domicilio del poderdante”

Esta disposición, hasta el dictado de esta resolución (publicada en el Boletín Oficial), solo formaba parte de normativa interna; ahora ya no cabe duda alguna de la postura del Organismo: no adjudica relevancia alguna a la decisión del administrado de designar un apoderado/abogado para que lo represente y defienda sus derechos; si lo hiciera no impediría u obstaculizaría el ejercicio profesional de su apoderado, asignándole a éste un turno en una dependencia del Organismo que ya no tiene ninguna relevancia, en tanto el titular no realizará el trámite por sí.

Con carácter previo al pedido de turno para efectuar la petición encomendada, el profesional deberá realizar “el trámite de ... acreditación de la carta poder que materializa la representación invocada”

**Para que sea claro: el administrado otorga poder a un abogado para que presente un recurso ante una denegatoria que le hubiera sido notificada, respecto de una petición que antes efectuara por sí. En primer lugar, no puede concurrir a cualquier abogado, solo puede contratar a un abogado que ya se encuentre registrado en ANSES, porque de no estarlo, el abogado elegido, con carácter previo, debe registrarse y aguardar el alta y habilitación, con lo que los plazos habrían vencido. Pero, superado lo anterior y suponiendo que recurra a**

**un abogado que ya se encuentre registrado ante ANSES, éste no puede presentarse ante el Organismo con su poder y el escrito de interposición del recurso correspondiente, ya que primero debe cumplir un trámite de “acreditación de carta poder”, para lo cual debe solicitar un turno. Solo luego de otorgado el turno, presentado el poder y aceptado el mismo, podrá pedir turno para presentar el recurso en cuestión. Sin duda esto escapa a toda lógica, razonabilidad y respeto a los derechos.**

**Otra consecuencia disvaliosa de esta reglamentación, ocurrirá en el caso del administrado que –reuniendo todos los requisitos para acceder a una prestación previsional- recurre a un abogado a fin de apoderarlo para la representación y patrocinio en la petición correspondiente. En este supuesto – altamente frecuente- el administrado resultará perjudicado en la medida en que la petición de su beneficio se verá diferida y por tanto se verá privado de percibir los haberes a los que tenía derecho.**

Las dos medidas señaladas no cabe duda alguna que resultan violatorias de los principios en que se sustenta el procedimiento administrativo, que imponen el cumplimiento de los requisitos de celeridad, sencillez y eficacia.

En efecto, el principio de celeridad impone a la administración la obligación de una tramitación y decisión en los menores plazos razonables posibles, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales de igual jerarquía.

A su vez, los requisitos de sencillez y eficacia no tienen otra finalidad que la 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.

Sin duda, las dos cuestiones dispuestas por la ANSES en el citado artículo dan absoluta y contundente prueba de que la actitud de la ANSES para con los abogados no solo no coadyuva al ejercicio de su profesión sino que lo obstaculiza, lo desconoce y sin duda alguna lo menosprecia, afectando con ello el derecho de los propios administrados que pretende proteger, al impedirles el acceso a hacerse representar y ser defendidos en sus derechos por un abogado.

### VII. 3. DERECHOS CONSTITUCIONALES CONCULCADOS

Derecho de trabajar y ejercer industria lícita (art. 14 C.N.)

Conforme afirma María Angélica Gelli, “Estos derechos –junto con el de usar y disponer de la propiedad y la libertad contractual- constituyen el compendio de las libertades económicas.” (Constitución Argentina Nacional. Comentada y Concordada, 3º Ed. 2004, p. 81). Analizando este derecho constitucional, la autora señala la

tendencia interpretativa de la Corte Suprema en el sentido de aceptar la reglamentación del derecho a trabajar y ejercer industrias lícitas, cuando la limitación responda a causa de utilidad general y para promover la prosperidad del país, con fundamento en las atribuciones conferidas por el Congreso por el entonces art. 67, inc. 16, hoy art. 75, inc. 18. (ob. Citada, p.82)-

Cuando esas reglamentaciones, invocando razones de interés general, se extralimitan y colisionan con derechos individuales constitucionalmente amparados, únicamente el control judicial de constitucionalidad puede restablecer el delgado equilibrio de poderes que exige un gobierno republicano como el que ostenta nuestro país.

De hecho el control de las profesiones liberales y la consiguiente colegiación obligatoria suscitaron intensos debates judiciales sobre la constitucionalidad o no de la imposición de la colegiación. Finalmente la Corte Suprema sostuvo en “Ferrari” que la ley que impone la matriculación obligatoria en el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal no es violatoria de la Constitución Nacional (Fallos 308-I: 987, 1986).

Un precedente fundamental en esta materia fue el caso “Cadoppi” en el cual un ingeniero agrónomo intentó hacer valer la aplicación del decreto 2293/92 para eludir la previa anotación en el Colegio Profesional de Ingenieros de la Provincia de Buenos Aires. La Corte Suprema le denegó la demanda siguiendo los principios que: a) la regulación de las actividades profesionales en jurisdicción de las provincias le corresponde a éstas; b) ello, en tanto no enerve el título profesional ni la capacidad civil del profesional. Pero fundamentalmente descalificó el decreto 2293/92 en cuanto establecía que todo profesional con título con validez nacional podía ejercer su actividad en toda la Nación con una única inscripción en el colegio que corresponda a su domicilio real y permitía aplicar sanciones por parte de las autoridades de la jurisdicción en la que actuare el profesional (extraña a la de su matriculación), mediante una sola comunicación a la de origen.

La Corte Suprema atinadamente consideró esa facultad arrogada por la Provincia de Buenos Aires como una extralimitación e injerencia en otras jurisdicciones provinciales.

Si llevamos esa hipótesis al presente caso, **no resulta difícil visualizar que la demandada ANSES, esto es un organismo estatal descentralizado, a través del dictado de las reglamentaciones impugnadas está limitando el derecho de ejercer una industria lícita (la profesión de abogado) a todos los profesionales de la matrícula valiéndose para ello de facultades que no le son propias como son las de gobernar y sancionar a los profesionales abogados y abogadas matriculadas, siendo tales de exclusiva y excluyente injerencia de los Colegios respectivos.**

El principio de razonabilidad, el estado de derecho (art. 28 CN) y el principio de

supremacía (art. 31 CN)

En la Constitución Argentina, dos principios normativos imponen límites al poder reglamentario: el principio de privacidad del art. 19, que resguarda un ámbito de decisión personal, ajeno a la intromisión del Estado, y el principio de razonabilidad del art. 28 que impide alterar los derechos en ejercicio de la función reglamentaria.

La medida impugnada, que se presenta como llamada a ordenar el procedimiento administrativo, entraña, en realidad, el propósito de desincentivar la participación de abogados.

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>1</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>2</sup>

En estos casos, como explica Comadira<sup>3</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>4</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*

---

<sup>1</sup> PÉREZ HUALDE, Alejandro, “Desviación de poder como “sistema” y un instrumento necesario: las lealtades personales”, La Ley, Sup. Adm. 2013 (febrero).

<sup>2</sup> JEANNERET DE PÉREZ CORTÉS, María, “La finalidad como elemento esencial del acto administrativo, y la desviación de poder”, LL 2002-D, 1408.

<sup>3</sup> COMADIRA, Julio R., *El acto administrativo*, La Ley, Buenos Aires, 2006, p. 125-127.

<sup>4</sup> Fallos, 316:365.

*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 (...) En fin, para demostrar este vicio, es necesario mostrar los indicios de la desviación de la finalidad”<sup>5</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>6</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.

También como lo he manifestado anteriormente, se conculcan los arts. 31 de la C.N. (supremacía de las leyes) y 76 de la C.N. (prohibición de facultades legislativas al Poder Ejecutivo).-

De tal modo, la finalidad que en realidad perseguiría la ANSES al regular la participación de profesionales del derecho es restringir el procedimiento de iniciación de trámites mediante apoderado (desincentivar la participación de los abogados) que es muy 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.

## **VIII. CUESTION JUSTICIABLE**

Debe destacarse que la pretensión promovida no tiene por objeto intentar que el Poder Judicial de la Nación sustituya criterios de oportunidad, mérito y conveniencia tomados por el Poder Ejecutivo de la Nación. Por el contrario, el presente proceso

---

<sup>5</sup> BARRAZA, Javier I., “Finalidad del acto administrativo y la desviación de poder”, LL 2012-B, 1053

<sup>6</sup> JEANNERET DE PÉREZ CORTÉS, María, “La finalidad como elemento esencial del acto administrativo, y la desviación de poder”, LL 2002-D, 1408.

está dirigido a demostrar que el organismo descentralizado ANSES, de jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a través de la norma impugnada, se ha alzado contra textos legales (Ley 19.549) y constitucionales expresos, extralimitando el marco de su competencia, avasallando el derecho de ejercer libremente la profesión de los abogados con reglamentaciones impropias e impidiendo el derecho de los administrados a una defensa integral y oportuna de sus derechos.

En suma, nos hallamos frente a una causa en los términos del artículo 116 de la CN, correspondiendo al Poder Judicial de la Nación, en concreto a V.S., conocer y resolver el presente planteo.

## **IX. CUESTION DE PURO DERECHO**

Se adjunta la siguiente documental:

- **Copia certificada del Acta de la Asamblea electiva de la Junta de Gobierno de la Federación Argentina de Colegios de Abogados, realizada el 13 de diciembre de 2013.**
- **Copia Certificada del Estatuto de la F.A.C.A.**
- **Copia de la parte pertinente del Acta de la reunión de Junta de Gobierno celebrada en la ciudad de San Juan, el 12 de septiembre de 2014, en donde la totalidad de los Colegios federados presentes autorizaron a la Mesa Directiva en torno a la resolución dictada por el ANSES a implementar las acciones judiciales necesarias.**

## **X. SOLICITA URGENTE DICTADO DE MEDIDA CAUTELAR DE “NO INNOVAR”**

A fin de evitar que durante el tiempo que insuma la tramitación de la presente causa se frustré en forma definitiva el derecho de los abogados a ejercer libremente la profesión sin otras imposiciones que las establecidas en los respectivos Colegios en los que se encuentran matriculados solicito a V.S. el inmediato dictado de una medida cautelar por la cual se suspenda la aplicación de los artículos 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 de la Res. ANSES 479/2014 hasta tanto se dicte una sentencia definitiva en la presente causa, de acuerdo a lo dispuesto en los artículo 195 y ss. del CPCC y de la Ley 26.854, cuya inconstitucionalidad más abajo se plantea.

Con buen criterio se sostuvo que “de consumarse el daño, de irrogarse el perjuicio, la modificación así operada en la situación inicialmente afirmada como existente, va a influir en la sentencia. Al momento de dictarse ésta ya no se estará ante una

posibilidad de daño, ante la presencia de una falta de certeza que pudiere producir un perjuicio o lesión al actor (art. 322, CPCCN), sino frente al hecho consumado de la lesión ya producida. Consecuentemente, no habrá, en la hipótesis, tarea preventora de entuertos de la jurisdicción, y sí inexistencia de la finalidad preventiva que la ley asigna a la acción mere declarativa". (C. Fed. Rosario, Sala B, 7/7/1988, "Cipoma S.A. c. Gobierno Nacional", LL, 1988-C-342).

Esta ha sido la postura que primó en la jurisprudencia de nuestros tribunales, incluso en la Corte nacional, que hace hincapié en la esencia preventiva del daño que tiene el proceso declarativo.

La medida que mejor permite a la acción declarativa cumplir con su fin de evitar la consumación del perjuicio, es la medida cautelar de "no innovar", la que ha sido definida como aquella "medida en cuya virtud se ordena a una de las partes que se abstenga de alterar, mientras dure el proceso, la situación de hecho o de derecho en un momento determinado" (Palacio, *Manual de Derecho Procesal*, Tº II, p. 325).

La procedencia de la medida solicitada resulta fundamental para el cabal cumplimiento de la finalidad preventiva de la acción declarativa. Por ello que la jurisprudencia de la Corte nacional es cada vez más receptiva a la procedencia de estas medidas en juicios declarativos de inconstitucionalidad.

En concreto, la medida de no innovar solicitada tiene por objeto mantener la situación existente hasta el dictado de la resolución impugnada.

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.

#### X.1. Verosimilitud del derecho

La "verosimilitud del derecho" que aquí se invoca es incuestionable, y surge de la simple constatación de los hechos de la causa.

El derecho en que pretendemos ampararnos fue ampliamente desarrollado en el apartado VII, al que por razones de brevedad me remito. Sin embargo creo oportuno resaltar en esta oportunidad algunas cuestiones que hacen al derecho que se pretende asegurar y su verosimilitud. Sintetizando podríamos resumirla en:

Nos encontramos ante una disposición reglamentaria (Res. 479/14) que impone a los abogados de la matrícula la registración obligatoria para ejercer la representación de los titulares de derecho y causahabientes ante la ANSES; establece condiciones de vigencia de dicha exorbitada registración, e impone sanciones de suspensión e

inhabilitación para los abogados en una amplia gama de supuestos, como: 1) incumplimiento con los deberes que emergen de la propia norma; 2) incumplimiento con las normas que regulan la actividad de los abogados en el ámbito de la ANSES; 3) incumplimiento con los deberes impuestos en la ley 17.040 y su dto. Reglamentario 4179/67; 4) irregularidades detectadas en virtud de controles propios de la ANSES; 5) por irregularidades denunciadas por terceros.

**La vigencia de esta increíble resolución se traduce en un doble impedimento: para los abogados el de ejercer la principal actividad para la que están formados y habilitados, cual es la de asesorar y representar a los titulares de derechos en el ejercicio de los mismos y en defensa de sus intereses; y para el resto de los ciudadanos interesados en ser representados por un abogado ante la ANSES, los priva de su derecho de nombrar a un mandatario a su elección.**

*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” (CSJN, “Forestadora Tapebicuá S.A v. Administración Federal de Ingresos Públicos –AFIP-”, 22 de diciembre de 2008.)*

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

Por lo expuesto, atendiendo a los hechos expuestos, se solicita de V.S. declare que se encuentra reunido el requisito de verosimilitud de derecho exigido por ley.

## X.2. Peligro en la demora.

El desarrollo de los hechos referidos muestra que se encuentra en riesgo el derecho principal que fuera esgrimido (circunstancia y característica propia de las medidas cautelares), en tanto que la prolongación del juicio puede ocasionar un perjuicio imposible de reparar con la sentencia definitiva (art. 230 inc. 2 del CPCCN).

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 han quedado forzados a incurrir (ya que la única manera de hacerlo sería cumplir con la

exigencia de registrarse en el Registro creado por la Res. 479/14 y someterse a los requisitos y posibles sanciones impuestas por la mentada resolución). 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” CNCCF, Sala I, “Telecentro S.A. c/ Telecom Argentina Stet France S.A. y otro”, resolución del 23 de septiembre de 2003.

(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 justitiasocialis (v. Fallos: 322:2926; etc.)” (Fallos: 333:143);*

*“...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”* CSJN, “Forestadora Tapebicuá S.A v. Administración Federal de Ingresos Públicos –AFIP–”, 22 de diciembre de 2008 (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...”*. (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.

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*” (PEYRANO, Jorge W., “La jurisdicción preventiva, Diario La Ley del 1º de julio de 2013).

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)”.

### X. 3. Falta de afectación del interés público.

Este requisito debe reputarse particularmente configurado toda vez que ningún interés público puede estar comprometido en el Registro para Abogados y Gestores que en forma ilegítima crea la Res. 479/14 de la ANSES. De hecho esta es una norma que se aplica a relaciones jurídicas vigentes programándola para el futuro y que ANSeS no ha demostrado razones de hecho ni de derecho que justifiquen este cambio intempestivo.

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 pudiese 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>7</sup>.

#### X.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.

### **XI. SOLICITA SE DECLARE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 4, 5, 6 INC. 1, 10, 13 Y 15 DE LA LEY 26.854.**

Toda vez que los artículos 4, 5, 6 inc. 1 y 13 inc. 3 de la Ley 26.854 afectan gravemente los derechos de tutela judicial efectiva y seguridad jurídica de mi mandante y afectan el principio de división de poderes, solicito que se declare su inconstitucionalidad, en los términos que a continuación se exponen.

#### XI.1. INFORME PREVIO (art.4)

Una regla esencial en las medidas cautelares es que éstas se dicten “in audita 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 4° citado, convierte a la medida cautelar en un proceso contradictorio, dando oportunidad al Estado para que (a) consuma los hechos que intentan evitarse con la traba de la medida y (b) 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, en los siguientes términos: “Solicitada la medida cautelar el juez, previo a resolver, deberá requerir a la autoridad pública demandada que, dentro del plazo de cinco (5) días, produzca un informe que dé cuenta del interés público comprometido por la solicitud. Con la presentación del informe, la parte demandada podrá expedirse acerca de las condiciones de admisibilidad y procedencia de la medida solicitada y acompañará las constancias

---

<sup>7</sup> Palacio, Lino Enrique; *Derecho Procesal Civil*, Tomo VIII, pág. 193.

documentales que considere pertinentes...”.

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 las medidas cautelares se decretan y cumplen sin intervención de la otra parte, reconocido en forma expresa en el CPCCN y unánimemente tanto por la doctrina como por la jurisprudencia.

Reciente jurisprudencia en una causa análoga sostuvo: “Considero que la implementación inaudita parte de las medidas cautelares, constituye el *leitmotiv* de toda la teoría que consagra la vigencia y eficacia de las mismas. No encuentro entonces, fundamentos valederos para considerar que el requisito del informe previo pueda ser aplicable, sin trasgredir la manda de los arts. 16º, 18º y concordantes de la Constitución Nacional” (Juz. Civ.Com.yCont.Adm. Federal de la Plata Nº 4, “COLEGIO DE ABOGADOS DE LA PLATA Y OTROS C/ANSES S/AMPARO LEY 16986”, sentencia del 4 de octubre de 2013).

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.

Por lo demás, cabe recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su rol de intérprete de la Convención Americana sobre 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.

De lo expuesto, cabe concluir que en el caso sub examine se configura una situación de extrema urgencia que requiere una solución inmediata. La demora en el otorgamiento de la medida cautelar solicitada, ocasionará en forma inevitable la frustración del derecho de mi mandante.

## XI.2. LA VIGENCIA TEMPORAL (ARTS. 5 Y 6, inc.1º)

El derecho a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica de mi mandante también se ve afectado en virtud de lo dispuesto en los artículos 5 y 6 inc. 1 de la Ley 26.854.

En la primera de dichas normas se prescribe, en lo que aquí importa, que “al otorgar una medida cautelar el juez deberá fijar, bajo pena de nulidad, un límite razonable para su vigencia, que no podrá ser mayor a los seis (6) meses...” y en la segunda de las normas citada, que “la medidas cautelares subsistirán mientras dure su plazo de vigencia”.

En otras palabras, la Ley 26.854 establece un plazo máximo de duración de las medidas cautelares contra el Estado Nacional con independencia de la existencia de sentencia definitiva en el expediente principal, extremo que resulta prácticamente imposible que pueda cumplirse ese tiempo de duración del proceso principal.

Es que la vigencia de las medidas cautelares no se supedita al transcurso del tiempo, sino a la existencia misma de los motivos que la originan. De hecho, siempre son provisorias y sujetas –en cualquier momento- a la sustitución, modificación o limitación que dispongan los jueces.

*“Fijarles un plazo de vigencia desnaturaliza un instituto importante dirigido a preservar la jurisdicción del Poder Judicial, tan caro al estado de Derecho, y priva a los administrados de una tutela efectiva por parte de los jueces”* (Ezequiel Cassagne, “El plazo y otras restricciones a las medidas cautelares”, La Ley, mayo de 2013, p. 57).

Es por ello que en la medida en que no obtenga 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, como ya hemos visto, el derecho a la tutela judicial efectiva.

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.

### XI.3. TIPO DE CAUCIÓN (ART. 10)

Este artículo de la ley sostiene que las medidas cautelares solo tendrán eficacia práctica cuando el justiciable otorgue una caución real o personal para afrontar las eventuales costas y daños y perjuicios que pudieran causar.

Esta norma constituye una violación del principio de división de poderes en tanto se arroga una facultad privativa de los jueces, como es la de establecer, sobre un marco de prudencia y razonabilidad, qué tipo de contracautela habrá de exigirse.

### XI. 4. EFECTO SUSPENSIVO DEL RECURSO DE APELACIÓN (ART. 13 inc. 3º)

Finalmente, en caso de que sea concedida la medida cautelar peticionada y ante la

hipótesis de que mediante una apelación de la misma se pretendan mantener en suspenso sus efectos, dejo desde ya planteada la inconstitucionalidad del inc. 3 del artículo 13 de la Ley 26.854.

La mencionada norma, al disponer que la apelación contra la medida que disponga la suspensión de los efectos del acto impugnado será concedida con efecto suspensivo, torna ilusoria toda posibilidad de tutela urgente, lo cual conspira contra el ya citado derecho a la tutela judicial efectiva.

Cabe destacar que, ante una regulación sustancialmente análoga a la citada, como es el artículo 15 de la Decreto-Ley 16.986 se ha expresado en forma crítica la doctrina y la jurisprudencia.

Por ejemplo, la Cámara Federal de Apelaciones de Rosario ha manifestado que “de la armónica interpretación de lo expuesto precedentemente se colige claramente que la efectivización de la tutela judicial mediante el otorgamiento de medidas cautelares no puede ser diferida en su ejecutividad sin colisionar con los principios consagrados en los tratados internacionales citados, por lo que la concesión de los recursos debe efectuarse de conformidad a los artículos. 198 y concs. CPCCN., regulación especial, particular y propia que debe ser aplicada. Por otra parte, entiendo que también puede colegirse que la concesión del recurso en ambos efectos violenta la garantía de igualdad establecida por el artículo 16 CN., ya que consagra una prerrogativa que interfiere con dicho principio”.

De esta forma, es evidente que de concederse el recurso de apelación en ambos efectos se dañará de forma irreversible el derecho de defensa de mi mandante. En función de lo expuesto solicito que oportunamente se declare la inconstitucionalidad manifiesta del artículo 13 inc. 3 de la Ley 26.854.

#### XI. 5.- AMPLIACION DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER UNA MEDIDA CAUTELAR CONTRA EL ESTADO NACIONAL – ARTICULOS 3, 13 inc. 3 Y 15)

En consonancia con el criterio restrictivo de derechos al ciudadano que ha inspirado la letra de esta ley, el artículo 3º, inciso 2 viene a sumar requisitos para la procedencia de una medida cautelar dictada contra el Estado nacional. Con ello lo que finalmente logra es restar posibilidades al justiciable de acceder a un rápido resguardo de sus legítimos derechos.

La norma dispone: “...La pretensión cautelar indicará de manera clara y precisa el perjuicio que se procura evitar; la actuación u omisión estatal que lo produce; el derecho o interés jurídico que se pretende garantizar; el tipo de medida que se pide; y el cumplimiento de los requisitos que correspondan, en particular, a la medida requerida...”.

En la misma línea, cuando se trate de la suspensión de los efectos de un acto estatal, el artículo 13, inciso 1 establece: "1. La suspensión de los efectos de una ley, un reglamento, un acto general o particular podrá ser ordenada a pedido de parte cuando concurren simultáneamente los siguientes requisitos: a. Se acredite sumariamente que el cumplimiento o la ejecución del acto o de la norma, ocasionará perjuicios graves de imposible reparación ulterior; b. La verosimilitud del derecho invocado; c. La verosimilitud de la ilegitimidad, por existir indicios serios y graves al respecto; d. La no afectación del interés público; e. Que la suspensión judicial de los efectos o de la norma no produzca efectos jurídicos o materiales irreversibles.

Los mismos condicionamientos impone el art. 15 respecto de la medida de no innovar.

Estas arbitrarias disposiciones desconocen que la posibilidad de acceder a medidas cautelares en el juicio debe ser amplia y debe quedar exclusivamente a criterio del Juez la facultad de analizar y determinar si se encuentran reunidos los extremos que habilitan su otorgamiento, como garantía suficiente de control. Esta facultad no puede ser cercenada sin afectar con ello la adecuada administración de justicia.

Por los fundamentos expuestos, solicito de S.S. que a fin de abordar el análisis y resolución de las cuestiones sometidas a vuestra consideración en un plano de igualdad y operatividad, declare la inconstitucionalidad de los arts. 4, 5, 6 inc.1, 10, 13 y 15 de la ley 26.854.

## **XII- CASO FEDERAL. GRAVEDAD INSTITUCIONAL**

Que encontrándose en juego derechos de directa e inmediata raigambre constitucionalidad, como lo es el art. 14; 14bis; 16; 17 y 18 de la Constitución Nacional, hago expresa reserva del caso federal para ocurrir ante la Excma. Corte Suprema de Justicia de la Nación por el procedimiento previsto por el art. 14 de la ley 48.

## **XIII. PETITORIO**

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

- 1) Se tenga por presentado, por parte y con el domicilio procesal constituido.
- 2) Tenga por interpuesta en legal forma esta acción declarativa de inconstitucionalidad.
- 3) Se agregue la documentación acompañada.

- 4) Se imprima al sub lite el trámite del proceso sumarísimo y se ordene correr el pertinente traslado de la demanda.
- 5) Se tenga presente el caso federal.
- 6) Se haga lugar a las medidas cautelares requeridas, previa declaración de inconstitucionalidad de los arts. 4, 5, 6 inc. 1, 10 y 13 inc. 3 de la Ley 26.854.
- 7) En subsidio, se haga lugar a la medida interina precautelar solicitada.
- 8) Oportunamente, se dicte sentencia declarando la inconstitucionalidad de los arts. 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 de la Res. ANSES 479/2014.
- 9) Se impongan las costas del presente juicio a la demandada.
- 10) Se tenga presente la autorización conferida.

Proveer de conformidad,

SERÁ JUSTICIA