

## **DENUNCIA INCUMPLIMIENTO DE MEDIDA CAUTELAR**

Sr. Juez Federal:

**Bienvenido RODRÍGUEZ BASALO** (abogado, Tomo 71, Folio 215 de la C.F.A.L.P.) por derecho propio y en mi carácter de Presidente del COLEGIO DE ABOGADOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES y del COLEGIO DE ABOGADOS DE QUILMES, manteniendo el domicilio constituido en calle 14 N° 747 (esquina 47), de La Plata, en los autos caratulados **“COLEGIO DE ABOGADOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES Y COLEGIO DE ABOGADOS DE QUILMES C/ ANSES s/ AMPARO LEY 16986” (Expte. N° FLP 2366/2013)**, ante V.S. me presento y digo:

**1-**

### **OBJETO**

Siguiendo expresas instrucciones de mi mandante vengo por el presente a denunciar el incumplimiento, por parte de la Administración Nacional la Seguridad Social (en adelante, la **“ANSES”**), de la medida cautelar dictada en autos el 4 de octubre de 2013, notificada al respectivo organismo el 24 de octubre de 2013.

Mediante la medida cautelarreferida se ordenó a la ANSES **(i)** que *“suspenda la aplicación, en toda la jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires, de la norma identificada como ‘PRE – 11-01’, permitiendo la iniciación de trámites previsionales a los profesionales inscriptos en todos los Colegios de Abogados de la Provincia de Buenos Aires, sin limitación de cantidad, ni asignación exclusiva de determinadas oficinas”*; y **(ii)** que *“proceda, de manera inmediata y en el plazo máximo de 24 hs., a retirar los textos en la Página WEB, spots publicitarios, carteles, banners y afiches en dependencias de la ANSES que*

*hagan referencias agraviantes a la dignidad de los abogados”. Asimismo, se hizo saber a la ANSES que “la medida ha sido dispuesta bajo apercibimiento de desobediencia, en los términos del artículo 239 del Código Penal”.*

El incumplimiento de la medida cautelar aquí denunciado consiste en que la ANSES, sin atender a la manda judicial vigente y a través de los actos y hechos que serán enunciados a continuación, restringió nuevamente de manera arbitraria e ilegítima la actividad de los abogados a quienes represento.

**(i) En primer lugar,** a través del art. 5° de la Resolución 479/2014, la ANSES impide una vez más que los trámites referidos a cuestiones previsionales sean atendidos en las dependencias operativas correspondiente al domicilio del abogado apoderado y solo en el domicilio del poderdante.

**(ii) En segundo lugar,** mediante vías de hecho, la ANSES impide que los abogados puedan sacar turnos a fin de tramitar adhesiones al régimen implementado por la ley 26.970 en representación de sus poderdantes; y

**(iii) En tercer lugar,** la ANSES viene realizando manifestaciones agraviantes a la dignidad de los abogados a través de carteles, spots publicitarios y textos en la página web que dan cuenta de la reiteración de una verdadera campaña administrativa de desprestigio de la profesión.

A la luz del incumplimiento que aquí se denuncia, solicito que se libre en forma urgente una orden dirigida a la ANSES para que cumpla la medida dispuesta y, en consecuencia, que:

**(i)** Suspenda la aplicación del artículo 5° de la Resolución 479/2014 permitiendo la iniciación de trámites previsionales a los profesionales inscriptos en todos los Colegios de Abogados de la Provincia de Buenos Aires sin asignación exclusiva en determinadas oficinas ( en el domicilio del poderdante);

(ii) Habilite a los abogados a sacar turnos vía web a fin de iniciar el trámite correspondiente a la ley 26.970 en representación de sus poderdantes; y

(iii) Proceda de manera inmediata y en el plazo máximo de 24 hs., a retirar los textos en la página web, spots publicitarios, carteles, banners y afiches, etc. en dependencias de la ANSES que hagan referencias agraviantes a la dignidad de los abogados.

Todo ello bajo apercibimiento de astreintes y/o de hacer efectivo el apercibimiento de desobediencia en los términos del artículo 239 del Código Penal y/o lo que V.S. estime corresponder.

2-

### **ANTECEDENTES**

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

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

Desde siempre –tal como lo prevé el artículo 1º inc. b) de la Ley 17.040 y el art. 1º inc. f) ap. 1º de la Ley 19.549- estos trámites pueden ser promovidos por abogados, en representación del titular del derecho.

En efecto, el art. 1º inciso b), de la Ley 17.040 dispone:

*“Art. 1.- La presentación ante los organismos nacionales de previsión de los afiliados o sus derechohabientes, sólo podrá ejercerse por las siguientes personas:*

*(...)*

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

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

## **2.1 LA ASIGNACIÓN DE TURNOS PARA ARTICULAR TRÁMITES PREVISIONALES Y LA PRE 11-01**

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

Bajo dicho régimen, la delegación u oficina para la recepción del trámite se asignaba –en el caso de presentaciones por cuenta de terceros- en atención al código postal del apoderado.

De modo irregular, el régimen aplicable a la iniciación de trámites por parte de abogados fue modificado en forma repentina a través de un documento identificado por “PRES-11-01” llamado “Otorgamiento de Turnos vía WEB para UDAT/UDAI/Oficinas e Iniciación (caratulación) por excepción”.

Mediante ese instrumento, se limitó de hecho el número de turnos que podían ser otorgados para un mismo día a un máximo de 4 (cuatro) y, además, se dispuso que cada turno sería asignado exclusivamente a la delegación

de ANSES más cercana al domicilio del titular registrado en la base de datos de dicho organismo (según su código postal) exigiendo la presencia personal del abogado en esa sede –y en ninguna otra- para la iniciación del trámite.

Las nuevas pautas aparecieron descriptas del siguiente modo: **(i)** “*si el solicitante es un apoderado el sistema de turnos asignará un máximo de 4 turnos para un mismo día*” y **(ii)** “*...los turnos serán asignados a las delegaciones más cercanas al domicilio, de acuerdo al código postal acreditado en la base de datos de ANSES del titular*”.

A partir de este nuevo régimen, los abogados del Colegio que por su área de práctica debían presentar trámites ante la ANSES a nombre de los beneficiarios del sistema previsional, vieron injustificadamente limitada la posibilidad de actuar en representación de sus clientes (es decir, en definitiva, vieron cercenado un aspecto relevante de su campo de actuación profesional) en la medida en que no podían iniciar más de 4 (cuatro) trámites en un mismo día, y – peor aún- debían concurrir personalmente a la sede de ANSES más próxima al domicilio de cada mandante (que puede estar en cualquier otra localidad o provincia, ya que en la práctica no hay, ni puede exigirse que haya, relación jurídica alguna entre el domicilio donde se ejerce la profesión y el domicilio postal de los clientes).

## **2.2 LA ACCIÓN DE AMPARO CON MEDIDA CAUTELAR INICIADA POR EL COLEGIO DE ABOGADOS**

En razón de la ilegitimidad y arbitrariedad en el dictado y aplicación de la PRE 11-01 esta parte inició una acción de amparo a fin de que se deje sin efecto dicho acto como así también las reiteradas manifestaciones agraviantes a la dignidad de los profesionales del derecho, en la forma de carteles, spots publicitarios y textos en la página web de la ANSES que daban cuenta de la existencia de una verdadera campaña administrativa de desprestigio de la

profesión de abogado, manifiestamente injustificada y lesiva de derechos constitucionales.

Asimismo, en el escrito de inicio esta parte solicitó el dictado de una medida cautelar que disponga la inmediata suspensión de efectos de la citada PRE 11-01 en atención a su manifiesta ilegitimidad y arbitrariedad, y en consecuencia, se ordene a la ANSES que permita a los profesionales que integran el Colegio la presentación de trámites previsionales en cualquiera de las sedes del organismo, sin limitación de cantidad ni asignación exclusiva de determinadas oficinas.

A tal fin, esta parte sostuvo que:

(i) el régimen legal que instituye a la ANSES como autoridad de aplicación del Sistema Único de Seguridad Social no trae ninguna norma que le confiera a este organismo una potestad reglamentaria para regular los procedimientos administrativos que se sustancian en su sede;

(ii) aun asumiendo que la ANSES tuviera facultades reglamentarias en materia de procedimiento y que la PRE11-01 constituyera una pretendida declaración de la voluntad de la ANSES en ejercicio de esa supuesta competencia reglamentaria, lo cierto es que estaríamos frente a un acto de alcance general manifiesta, insalvable y absolutamente inválido toda vez que (ii.1) no fue objeto de publicación oficial; (ii.2) no es producto de un procedimiento administrativo regular en el que se hayan ponderado los antecedentes de hecho y de derecho, se hayan evaluado soluciones alternativas y se haya recabado el dictamen jurídico previo;

(iii) en el caso de considerarse a la PRE 11-01 como un acto de naturaleza reglamentaria hipotéticamente válido desde el punto de vista formal y debidamente publicado (*quad non*), la solución allí consagrada se opone a reglas y principios de la LNPA y su decreto reglamentario, normas que evidentemente

tienen mayor jerarquía que cualquier resolución de la ANSES puesto que **(iii.1)** es radicalmente opuesta a la regla consagrada en el artículo 25 del decreto 1759/72 que habilita toda y cualquier presentación a través de la mesa de entradas del organismo por correo, todo lo cual se halla en línea con los derechos de peticionar a las autoridades y de ser oído en sede administrativa; **(ii.2)** vulnera lo establecido en el artículo 6 del Decreto-Ley 17.040 –que rige la actividad administrativa de la ANSES- y lo dispuesto en la “Carta Compromiso Ciudadano” aprobada por el Decreto 229/00, a través de la cual se establece que los organismos nacionales de previsión están obligados a prestar a los interesados, representantes y gestores, gratuitamente el asesoramiento y colaboración necesaria para la realización de los trámites relativos a la obtención de sus prestaciones;

**(iv)** la PRE 11-01 es manifiestamente arbitraria e irrazonable desde que no están acreditadas ni mucho menos exteriorizadas las razones que llevaron a su implementación, ni demostrada la proporcionalidad de la medida adoptada con los cometidos que se procuraron satisfacer;

**(v)** lejos de ordenar el procedimiento administrativo y la distribución de tareas entre distintas delegaciones la PRE 11-01, entraña, en realidad, el propósito de desincentivar la participación de abogados, lo cual implica una verdadera desviación de poder la arbitrariedad e ilegalidad manifiestas; y, por último,

**(vi)** las manifestaciones públicas de la ANSES (en forma de carteles, spots publicitarios y textos en la página Web) son agraviantes de la actuación de los abogados que resultan al mismo tiempo lesivas del honor y la dignidad de la profesión, y contrarias al orden público.

### **2.3 LA RESOLUCIÓN DEL 4 DE OCTUBRE DE 2013**

En atención a la arbitrariedad e ilegitimidad manifiesta en la actuación de la ANSES, el 4 de octubre de 2013 V.S. resolvió:

(i) hacer lugar a la medida cautelar solicitada por los Colegios de Abogados demandantes, y en consecuencia, ordenar a la ANSES “*que suspenda la aplicación, en toda la jurisdicción de la provincia de Buenos Aires, de la norma identificada como ‘PRE-11-01’ permitiendo la iniciación de trámites previsionales a los profesionales inscriptos en todos los Colegios de Abogados de la Provincia de Buenos Aires, sin limitación de cantidad, ni asignación exclusiva de determinadas oficinas*”(el destacado es propio);

(ii) “ordenar, asimismo a que el ANSES proceda, de manera inmediata, y en el plazo máximo de 24 hs., a **retirar los textos en la Página WEB, spots publicitarios, carteles, banners y afiches en dependencias de ANSES que hagan referencias agraviantes a la dignidad de los abogados**” (el destacado es propio);

(iii) “hágase saber a la demanda que deberá comunicar en autos el cumplimiento de lo ordenado, y que **la medida ha sido dispuesta bajo apercibimiento de desobediencia, en los términos del art. 239 del Código Penal**”; y

(iv) “El funcionario receptor de la manda judicial deberá poseer jerarquía administrativa suficiente para **responsabilizarse por el cumplimiento de la orden**, debiendo identificarse en la copia del oficio que será devuelta a este Juzgado

### 3.

#### **DENUNCIA INCUMPLIMIENTO DE MEDIDA CAUTELAR**

A través de los hechos y actos que serán detallados a continuación, la ANSES ha restringido nuevamente de manera arbitraria e ilegítima la actividad profesional de los abogados ante dicho organismo y, además, ha iniciado una nueva campaña agravante de la dignidad de los

abogados, todo lo cual configura un claro apartamiento arbitrario e ilegítimo de la medida cautelar dictada en autos.

### **3.1 LA ANSES INCUMPLIÓ LA MANDA JUDICIAL QUE LE ORDENA QUE LA INICIACIÓN DE TRÁMITES PREVISIONALES POR PARTE DE LOS ABOGADOS NO TENGA ASIGNACIÓN EXCLUSIVA DE DETERMINADAS OFICINAS**

A través de la **PRE 11-01** la ANSES había exigido que los trámites fueran presentados personalmente por el apoderado y su presentación debía ser exclusivamente en la sede de la ANSES más próxima el domicilio registrado del interesado (con exclusión de cualquier otra sede de la ANSES, incluso la que correspondía al domicilio del apoderado, y con exclusión de su remisión por correspondencia).

En el escrito de demanda se sostuvo que la **PRES 11-01** introdujo una restricción evidentemente irrazonable en materia de procedimiento, que provoca una severa reducción del ámbito de libertad del ejercicio de la profesión, sin ningún fundamento válido.

En consecuencia, V.S. hizo lugar a la medida cautelar solicitada y, en consecuencia, **ordenó a la ANSES a que permita la iniciación de trámites previsionales a los profesionales inscriptos en todos los Colegios de Abogados de la Provincia de Buenos Aires sin asignación exclusiva de determinadas oficinas.**

Ello no obstante, el 5 de septiembre de 2014 la ANSES dictó la **Resolución 479/2014**<sup>1</sup> (se acompaña como Anexo D) –publicada en el Boletín Oficial el 10 de septiembre de 2014– a través de la cual creó un nuevo Registro de Abogados y Gestores Administrativos habilitados para ejercer la representación

---

<sup>1</sup> Esta parte hace expresa reserva de impugnar la Resolución 479/2014 en sede administrativa y/o judicial en virtud de su arbitrariedad e ilegitimidad manifiesta.

de los titulares de derechos o sus causahabientes ante la ANSES para tramitar prestaciones del Sistema Previsional Argentina, en los términos de los previsto en los incisos b) y c) del art. 2º de la ley 17.040.

En particular, a través del artículo 5º de la Resolución 479/2014, la ANSES estableció que *“a los efectos de ejercer la representación en el carácter de abogado y/o gestor administrativo ante esta Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en el marco de las previsiones de la Ley Nº 17.040 (T.O. 1974), el trámite de solicitudes de prestaciones previsionales, sus modificaciones y/o ajustes y reconocimientos de servicios previstos en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) será atendido en las dependencias operativas correspondientes a la zona de influencia del domicilio del poderdante, asignadas mediante el sistema de turnos de atención vigente en esta Administración, debiendo haber realizado el interesado, en forma previa y sucesiva, el trámite de inscripción en el Registro creado en el Artículo 1º de la presente y la acreditación de la carta poder que materializa la representación invocada”* (el destacado es propio).

Cabe destacar, asimismo, que en forma concomitante al dictado de la Resolución 479/2014, **la ANSES bloqueó de su página web toda posibilidad de que un abogado apoderado pueda solicitar un turno para jubilación y/o pensión a través de la Ley 26.970 (que complementa la Ley 24.241)**. Esto queda acreditado mediante el acta notarial que se acompaña como anexo II, a través de la cual consta que al intentar obtener un turno para los trámites previsionales ordinarios desde la página de la ANSES, en la pantalla no se da opción de turno en las zonas correspondientes a los domicilios de los letrados.

De esa manera, mediante la resolución 479/14 art. 5 impuso (otra vez) que los abogados presenten el trámite previsional de sus mandantes en la sucursal de la ANSES que corresponda al domicilio postal de éstos, **la**

**demandada incurrió en un flagrante incumplimiento de la medida cautelar ordenada el 4 de octubre de 2013.**

### **3.1.1 LA ILEGITIMIDAD DEL ARTÍCULO 5° DE LA RESOLUCIÓN 479/2014**

A resultas de la exigencia puesta nuevamente en vigor mediante el artículo 5° de la Resolución 479/2014, y el incumplimiento de la medida cautelar aquí denunciado, el suscripto y los abogados del Colegio que por su área de práctica deban presentar trámites ante la ANSES a nombre de los beneficiarios del sistema previsional, ven injustificadamente limitada la posibilidad de actuar en representación de sus clientes, en la medida en que deben concurrir personalmente a la sede de la ANSES más próxima al domicilio de cada mandante (que puede estar en cualquier otra localidad o provincia, ya que en la práctica no hay, ni puede exigirse que haya, relación jurídica alguna entre el domicilio donde se ejerce la profesión y el domicilio postal de los clientes).

De este modo, se vulneran los derechos constitucionalmente garantizados de trabajar y ejercer industria lícita, de propiedad y de peticionar a las autoridades.

#### **(A) La ANSES carece de competencia para dictar normas reglamentarias del procedimiento administrativo**

Ante todo, cuadra poner de resalto que el régimen legal que instituye a la ANSES como autoridad de aplicación del Sistema Único de Seguridad Social no contiene ninguna norma que le confiera a ese organismo una potestad reglamentaria expresa ni implícita en lo expreso para regular los procedimientos administrativos que se sustancian en su sede (mucho menos, existiendo ya un régimen normativo aplicable al procedimiento común,

directamente aplicable a la ANSES en virtud de lo dispuesto en el art. 1º de la LNPA<sup>2</sup>).

Ello evidencia la existencia de un grave vicio en uno de los elementos esenciales que conciernen a la validez de dicho acto (arts. 3, y 7, inc. a, LNPA) y cuya violación acarrea la nulidad absoluta de la resolución controvertida (art. 14, inc. b, LNPA).

En efecto, en los considerandos de la Resolución 479/14 se afirma que aquella se dicta en uso de las facultades conferidas por el art. 36 de la Ley 24.241 y el art. 3º del Decreto 2741/91. Sin embargo, como lo demostraremos seguidamente ninguna de dichas normas apoderan a la demandada para emitir una regulación del tenor de la establecida en el art. 5 de la Resolución 479/14, como así también de los demás artículos de la misma

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

Nótese que, en lo que hace al procedimiento administrativo, la disposición mencionada únicamente habilita a la referida entidad a reglamentar un

---

<sup>2</sup>LNPA, art. 1º: “Las normas del procedimiento que se aplicará ante la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, inclusive entes autárquicos, con excepción de los organismos militares y de defensa y seguridad, se ajustarán a las propias de la presente ley y a los siguientes requisitos...”.

trámite específico: el que corresponde a las denuncias contempladas en el artículo 13 de la Ley 24.24.

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

A su vez, el art. 3° del Decreto 2741/91 dispone: *“La ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL estará a cargo de un Director Ejecutivo designado por el MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. La ADMINISTRACION tendrá facultades propias para su conducción administrativa y financiera independiente del Tesoro Nacional”*.

Su sola lectura pone en evidencia que allí no se le confiere a la ANSES ninguna facultad reglamentaria. Por tanto, la norma nada aporta al caso.

**Entonces, de todo lo hasta aquí expuesto se desprende con claridad que, el artículo 5° de la Resolución 479/2014, al igual que la PRE 11-01, no puede reputarse emitida en ejercicio de atribuciones conferidas por el ordenamiento jurídico a la ANSES, razón por la cual, a falta de norma habilitante, no cabe sino concluir que la ANSES carece de competencia para el dictado de la Resolución 479/14.**

**Dicho acto contraría** uno de los postulados básicos del Estado de Derecho, como es **el principio de legalidad**, el cual *“exige que toda la actividad de la Administración encuentre fundamento en una norma. Toda aquella actuación que cuente con sustento normativo será considerada válida,*

*mientras que, al contrario, la actividad que no tenga antecedente en norma alguna será irregular”.*<sup>3</sup>

Sobre el particular, en un ejemplar y conocido pronunciamiento dictado en fecha no muy lejana, la Corte Suprema de Justicia expresó: “...*ni el Legislativo ni ningún otro departamento del gobierno puede ejercer lícitamente otras facultades que las que le han sido acordadas expresamente o que deben considerarse conferidas por necesaria implicancia de aquéllas (Fallos: 137:47).*

*“Es por ello que a ninguna autoridad republicana le es dado invocar origen o destino excepcionales para justificar el ejercicio de sus funciones más allá del poder que se le ha conferido, pues ‘toda disposición o reglamento emanado de cualquier departamento (...) que extralimite las facultades que le confiere la Constitución, o que esté en oposición con alguna de las disposiciones o reglas en ella establecidas, es completamente nulo’ (Fallos: 155:290)”*<sup>4</sup>.

Concorde con ello, el cimero tribunal de la República en otra ocasión sostuvo que la regla constitucional que predica que es inválido privar a alguien de lo que la ley no prohíbe, ha sido consagrada en beneficio de los particulares (art. 19 de la Constitución Nacional) y no de los poderes públicos, los cuales, para actuar legítimamente, requieren una norma de habilitación<sup>5</sup>.

No está demás señalar que las normas antes citadas no dan pie para invocar la existencia de una competencia implícita en lo expreso de la

---

<sup>3</sup> cfr. GORDILLO, Agustín - Daniele, Mabel (dirs.), *Procedimiento Administrativo*, LexisNexis, Buenos Aires, Segunda Edición, pág. 143.

<sup>4</sup> CSJN, causa R.369, L.XLIX. “Rizzo, Jorge Gabriel [apoderado Lista 3 Gente de Derecho] s/ acción de amparo c/ Poder Ejecutivo Nacional, ley 26.855, medida cautelar”, sentencia del 18/6/13.

<sup>5</sup>Fallos:318:1967.

ANSES para emitir una regulación como la contenida en el art. 5 de la Resolución 479/14.

De todos modos, una medida de este tipo, en tanto restringe gravemente el derecho constitucional a ejercer la profesión de abogado, por su gravedad en cuanto a sus consecuencias y efectos, no puede surgir implícitamente de las competencias expresas. Admitirla sería contravenir el principio que impone que la restricción de derechos se realice por ley (arts. 14, 19 y 28 de la Constitución Nacional y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y Opinión Consultiva 6/86 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos)<sup>6</sup>.

Es que, como ha resuelto la Sala IV de la Cámara Nacional Contencioso Administrativo Federal *“en materia de derechos individuales, como son los implicados en el caso bajo examen, pueden ser limitados o restringidos por ley formal del Congreso de la Nación de conformidad con lo que dispone el art. 14 del texto constitucional (Fallos: 324:4048), de tal modo que el Estado Nacional se encuentra en estos aspectos sujeto al principio de legalidad”*<sup>7</sup>.

De acuerdo con el texto del artículo 14 de la Constitución Nacional, el ejercicio de tales derechos debe ser *“conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio”* (énfasis y subrayado propios).

De allí se deriva, entonces, que la reglamentación de los derechos constitucionalmente reconocidos sólo puede tener lugar por vía legislativa.

---

<sup>6</sup>Cam. Nac. Cont. Adm. Fed. Sala IV, causa N° 204/13. “FDM Management SRL c/ EN – AFIP – DGI – RG 3358/12 s/amparo ley 16.986”, sent. del 20/2/14, publicada en Diario DPI, Tributario año 2, N° 36, del 17/9/14; <http://www.dpicanatico.com/diario-dpi/tributario/>

<sup>7</sup>Cam. Nac. Cont. Adm. Fed. Sala IV, causa N° 204/13. “FDM Management SRL c/ EN – AFIP – DGI – RG 3358/12 s/amparo ley 16.986”, sent. del 20/2/14, publicada en Diario DPI, Tributario año 2, N° 36, del 17/9/14; <http://www.dpicanatico.com/diario-dpi/tributario/>

Abona esta tesis el hecho de que, según el artículo 19 de la Carta Magna, “[n]ingún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley ni privado de lo que ella no prohíbe” y que conforme lo dispone el artículo 28 del mismo cuerpo legal “[l]os principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio” (énfasis y subrayado propios).

Asimismo, diversos tratados internacionales protectores de los derechos humanos, que en nuestro país tienen jerarquía constitucional (Constitución Nacional, artículo 75, inciso 22) exigen que la regulación de los derechos individuales y sociales se efectúe por ley. Así lo disponen el artículo 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 4° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En particular, el artículo 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece: “Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a las leyes que se dictaren por razones de interés general con el propósito para el cual han sido establecidas”(énfasis y subrayado añadidos).

Con sustento en tales disposiciones, vale destacar, por un lado, que la reglamentación de derechos constitucionales sólo puede hacerse por ley; y, por otro, que dicha locución debe ser interpretada en sentido formal.

En este sentido, se ha escrito: “la ley reglamentaria a la que se refiere el art. 14 es la emanada del Congreso Federal”<sup>8</sup>; ya que “la reglamentación de los derechos constitucionales corresponde al Poder

---

<sup>8</sup> GELLI, María A., Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada, La Ley, Buenos Aires, 2007, pág. 76

*Legislativo*”<sup>9</sup>, razón por la cual “*el Poder Administrador no podrá obligar al administrado a hacer lo que no manda la ley ni privarlo de lo que ella no prohíbe*”<sup>10</sup>.

Ésa es también la conclusión alcanzada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la opinión consultiva OC-6/86<sup>11</sup> respecto del artículo 30 más arriba transcrito: “...*la palabra leyes en el artículo 30 de la Convención significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes*”.

A juicio del mencionado tribunal, “*no es posible interpretar la expresión leyes, utilizada en el artículo 30, como sinónimo de cualquier norma jurídica, pues ello equivaldría a admitir que los derechos fundamentales pueden ser restringidos por la sola determinación del poder público, sin otra limitación formal que la de consagrar tales restricciones en disposiciones de carácter general. Tal interpretación conduciría a desconocer límites que el derecho constitucional democrático ha establecido desde que, en el derecho interno, se proclamó la garantía de los derechos fundamentales de la persona; y no se compadecería con el Preámbulo de la Convención Americana, según el cual " los derechos esenciales del hombre... tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de*

---

<sup>9</sup> Fallos: 312:496; SAGUES, Néstor P., *Elementos de Derecho Constitucional*, 3ª ed., Astrea, Bs. As., 1999, t. II, p.879/880; BADENI, Gregorio, *Tratado de Derecho Constitucional*, La Ley; Bs. As., 2004, t. I, p.337; SCHIJVARGER, María E., “¿Cuándo un decreto del Poder Ejecutivo altera el espíritu de la ley? Criterios elaborados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, SJA 2/12/2009; PERRINO, Pablo E., “El crecimiento de la potestad normativa de la Administración en los Estados contemporáneos”, *Cuestiones de Acto Administrativo, Reglamento y otras fuentes del Derecho Administrativo*, AA.VV., Buenos Aires, Ediciones RAP, 2009, p.91yss..

<sup>10</sup> SCHIJVARGER, María E., op. cit.

<sup>11</sup> Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986; ver en <http://www.corteidh.or.cr>

*naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos ". Asimismo, la Corte sostuvo: "La reserva de ley para todos los actos de intervención en la esfera de la libertad, dentro del constitucionalismo democrático, es un elemento esencial para que los derechos del hombre puedan estar jurídicamente protegidos y existir plenamente en la realidad. Para que los principios de legalidad y reserva de ley constituyan una garantía efectiva de los derechos y libertades de la persona humana, se requiere no sólo su proclamación formal, sino la existencia de un régimen que garantice eficazmente su aplicación y un control adecuado del ejercicio de las competencias de*

**(B) El artículo 5° de la Resolución 479/2014 es contrario a normas de superior jerarquía**

No solo la Resolución 479/14 ha sido dictada por un autoridad manifiestamente incompetente, sino que, también, la solución consagrada en el artículo 5° de la Resolución 479/14 –al igual que la PRE 11-01- se opone a reglas y principios de la LNPA y su decreto reglamentario 1759/1972, de plena aplicación en el ámbito de la demandada en los cuales se regula el régimen de los apoderados, los domicilios y la presentación de los escritos antes las autoridades administrativas (LNPA, artículo 1, RLNPA, artículo 15, 16, 19 a 21, 25, 32 a 34 y cts.),

Ciertamente dichas normas tienen una mayor jerarquía normativa que cualquier resolución dictada por la ANSES, razón por la cual –y más allá de su falta de competencia- nunca podría contradecirlas o adoptar una solución diferente, como ocurre con la Resolución 479/14.

Por lo demás, la solución prevista en el art. 5 de la Resolución 479/14 violenta el principio basal del procedimiento administrativo del informalismo a favor del interesado, también llamado de “*formalidad*

*atenuada*”receptado en el art. 1º, inc. c., LNPA), el cual impone el deber de la Administración de resolver las peticiones de los administrados con criterios de benignidad respecto de la calificación errónea de los recursos y la imperfección técnica o literaria de planteos y peticiones, la subsanación de fallas en los escritos (incluso en el lugar de la presentación), como asimismo contemplar la inocuidad en muchos casos del incumplimiento de los plazos<sup>12</sup>.

Aquella regla rectora del procedimiento tiene indiscutible parentesco con dos construcciones de la Corte Suprema: la primera, la de la causal de arbitrariedad que descalifica como sentencias válidas a las que han incurrido en “*exceso ritual manifiesto*”<sup>13</sup> y la segunda, la admisión de los recursos *in forma pauperis*<sup>14</sup>, criterios ambos que suponen que nunca los órganos estatales de decisión (tanto judiciales como –con más razón– administrativos) pueden subordinar la existencia o el reconocimiento de un derecho o interés al cumplimiento de formas estrictas y excesivas, debiendo prevalecer, sin excepciones, el principio general *in dubio pro accione*<sup>15</sup>.

En línea con estas directrices, la LNPA y su reglamento consagran el principio del “informalismo a favor del administrado” (art. 1º, inc. c,) y la obligación de toda repartición pública de recibir y dar trámite a toda presentación inicial en su mesa de entradas, o incluso por correo (art. 25, RLNPA), a lo que se suma la posibilidad de hacer las ulteriores presentaciones en cualquier oficina donde se encuentre el expediente; todo lo cual sienta un

---

<sup>12</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, 10º edición, ed. AbeledoPerrot, pág. 21; ABERASTURY, Pedro-Cilurzo, María Rosa, *Curso de Procedimiento administrativo*, AbeledoPerrot, Buenos Aires, 1998, pág 31/32; GORDILLO, Agustín-DANIELE Mabel (directores), *Procedimiento administrativo*, 2ed, LexisNexis, Buenos Aires, 2006, pág. 369.

<sup>13</sup> Fallos 292:485; 238:550; 303:1535, entre muchos otros.

<sup>14</sup> Fallos 199:177; 246:177; 251:469; entre otros.

<sup>15</sup> SÁENZ, Jorge A., “*Principios Generales del Procedimiento Administrativo*”, en la Obra Colectiva *Procedimiento Administrativo* –POZO GOWLAND, Héctor, HALPERIN, David, AGUILAR VALDEZ, Oscar, LIMA, Fernando Juan y CANOSA, Armando (directores)- Tomo I, ed. La Ley, pág. 360.

principio de libre presentación que informa todo el sistema y que se halla en línea –evidentemente– con los derechos de peticionar ante las autoridades (art. 14 C.N.) y de ser oído en sede administrativa (art. 1, inc. f, ap. 1, de la ley 19.549) .

Al respecto se ha expresado, con gran acierto, que “*el principio de informalismo y del debido proceso adjetivo [...] hacen que el rechazo de los escritos, en cuanto a la inadmisibilidad física o material de su presentación resulte totalmente inaceptable en el trámite administrativo*”<sup>16</sup>.

Similarmente se ha resuelto –por ejemplo– que “[n]o obsta a la procedencia del amparo por mora la circunstancia de que el pedido de vista de las actuaciones administrativas haya sido presentado en una dependencia en la que no se encontraba, en ese momento, el expediente en cuestión, pues de acuerdo al principio establecido en el art. 1º, inc. c) de la ley 19.549 –informalismo a favor del administrado–, no es irrazonable interpretar que la Administración debería encauzar el pedido y resolverlo dentro del plazo previsto al efecto. Cabe señalar también que en el art. 38 del decreto 1759/72 (t.o. 1991) no se establece que el pedido de vista debe hacerse en la oficina en que se encuentre el expediente, sino que la vista solicitada se concederá en la oficina”<sup>17</sup>.

Pues bien, claramente que **la solución adoptada por la ANSES en la resolución controvertida no sólo es radicalmente opuesta a la consagrada en el artículo 25 del decreto 1759/1972 (que habilita toda y cualquier presentación a través de la mesa de entradas del organismo, o por correo) sino que además se halla en franca contradicción con los demás principios que rigen la materia y que están en su conjunto enderezados a**

---

<sup>16</sup> GORDILLO, Agustín –DANIELE, Mabel (Directores), *Procedimiento Administrativo*, 2º edición, LexisNexis, pág. 369.

<sup>17</sup> cfr. CCont. Adm. Fed., Sala IV, “Meza, Oscar Ramón c/Min. de Cultura y Educación s/amparo por mora”, del 24/8/92.

**garantizar el “derecho a ser oído” del interesado, de raigambre constitucional (art. 18 de la Const. Nac.).**

A mayor abundamiento, y en línea con lo anterior corresponde señalar que la disposición analizada vulnera además, lo establecido en el artículo 6 del Decreto-Ley 17.040 –que rige la actividad administrativa de la ANSES– y lo dispuesto en la “*Carta Compromiso Ciudadano*” aprobada por el Decreto 229/00. A través de la referida disposición se establece, en lo que aquí interesa, que “*los organismos nacionales de previsión están obligados a prestar a los interesados, representantes y gestores, gratuitamente el asesoramiento y colaboración necesaria para la realización de los trámites relativos a la obtención de sus prestaciones*”<sup>18</sup>.

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

Al contrario, **la ANSES –lejos de prever y regular mecanismos tendientes a asegurar la percepción de los beneficios previsionales dispuestos por el ordenamiento– ha establecido una limitación irrazonable que no hace más que impedir la actuación diligente y eficaz de los representantes**, quienes evidentemente, al no poder efectuar el trámite en la

---

<sup>18</sup> Decreto Ley 17.040, artículo 6.

dependencia de la ANSES más próxima a su domicilio, no podrán cumplir con los plazos que la situación previsional de cada titular reclama.

Por ello, vale traer a colación *“el principio de jerarquía normativa que sobre la idea de una estructuración piramidal en la edificación del Derecho, determina -según el grado de potencia asignado a cada una de las normas jurídicas- la prevalencia de unas sobre otras”*<sup>19</sup>. En efecto, *“la legalidad no se limita a verificar la existencia de una norma que sirva de sustento a la actuación administrativa o que fundamente determinada exigencia o regulación del proceso administrativo. Es necesario, además, verificar que la norma bajo análisis se integre al ordenamiento jurídico en su conjunto, respetando en este sentido el principio de jerarquía normativa”*<sup>20</sup>.

Con base en lo anterior, se derivado que *“[e]n todos los casos, estas diversas regulaciones de alcance general deben respetar el principio de jerarquía normativa, esto es: del mismo modo que el decreto debe ajustarse a la ley, las resoluciones administrativas, como las instrucciones o circulares de los organismos recaudadores, también están subordinadas a la ley y, a su vez, a los reglamentos ejecutivos”*<sup>21</sup>.

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

### **(C) Absoluta falta de razonabilidad del artículo 5º de la Resolución 479/2014**

---

<sup>19</sup>GRECCO, Carlos, “Vías de hecho administrativas”, LL 1980-C, 1203.

<sup>20</sup>POZO GOWLAND, Héctor M., “Los principios generales del proceso administrativo”, LL 2011-E, 785.

<sup>21</sup>CASÁS, José Osvaldo, “El principio de legalidad tributaria: decretos leyes, reglamentos y reglas generales administrativas”, PET 2008 (agosto-400), 6.

El artículo 5° de la Resolución 479/2014 –al igual que la PRE 11-01- es manifiestamente arbitrario o irrazonable desde que no están acreditadas ni mucho menos exteriorizadas las razones que llevaron a su implementación, ni demostrada la razonabilidad de la medida adoptada con los cometidos que se procuraron satisfacer.

Corresponde recordar que el artículo 28 de la Constitución Nacional, al prescribir que los derechos no pueden ser alterados por las leyes que reglamentan su ejercicio consagra el principio de la razonabilidad o justicia como regla sustancia del comportamiento del Estado, estatuyendo un principio que, aun cuando parezca referirse a las leyes formales, se extiende también a las leyes en sentido material y a los actos administrativos<sup>22</sup>.

Por lo demás, como lo ha resuelto en numerosas ocasiones la Corte suprema de Justicia de la Nación, las restricciones y disposiciones que establezca el Estado son válidas en la medida en que resulten razonables y mantengan adecuada proporción entre la necesidad de custodiar el interés público comprometido y eviten desnaturalizar los derechos constitucionales del afectado (Fallos: 332:2468; 333:993; 334:434; 335:239). En este sentido, el máximo tribunal delimitó el estándar referido al examen de la proporcionalidad de los medios a los fines propuestos y, en consecuencia, si es o no admisible la consiguiente restricción de los derechos individuales involucrados (Fallos: 247:121).

Desde tal perspectiva, el régimen de iniciación de trámites (idéntico a la PRE 11-01 suspendido mediante la medida cautelar que aquí se denuncia incumplida) se presenta como totalmente antojadizo, ya que no se funda sino en la voluntad del organismo (sobre cuyas no declaradas intenciones nos explayaremos en el apartado siguiente).

---

<sup>22</sup>CASSAGNE, Juan Carlos, *El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*, Marcial Pons, Buenos Aires, 2009, pág. 201.

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

En este sentido, hay que destacar que –en tanto pretende erigirse, en definitiva, como una norma de policía aplicable al ejercicio de la profesión de abogado– la atención de dicha finalidad no guarda relación de causalidad, ni de proporcionalidad, con un sacrificio como el que impone a la libertad de los abogados.

*En efecto, “[e]l poder de policía sólo puede imponer limitaciones referidas a lo estrictamente necesario y oportuno, para obtener el fin deseado. Así, sería improcedente el empleo inmediato de medidas extremas contra amenazas hipotéticas o mal expresadas. Debe existir proporcionalidad entre los males a evitar y los medios a emplear para prevenirlos. Los medios empleados no deben ir más allá de las necesidades del caso. Todo esto se explica, por cuanto la limitación a un derecho —ya se trate de la libertad, de la propiedad o de otro derecho— debe tender a la restricción mínima de la plenitud del mismo. Se ha dicho que las limitaciones a la libertad —y lo propio debe decirse de la de los demás derechos— son de aplicación restrictiva, debiendo interpretárselas en sentido favorable al respectivo derecho”<sup>23</sup>.*

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

---

<sup>23</sup>MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo IV, 6ª ed., 2ª reimp., AbeledoPerrot, Buenos Aires, 2011, pág. 539/540.

#### **(D) Desviación en la finalidad**

La decisión de la ANSES logra segregar y diferir en el tiempo la presentación de trámites, desfavoreciendo la presentación de derechohabientes con patrocinio letrado.

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

Esto implica una verdadera “desviación de poder”, es decir, *“una desviación en el empleo de las competencias estatales respecto de las finalidades que inspiraron su atribución por el ordenamiento jurídico superior y que se encuentran en la Constitución y en la ley”*<sup>24</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>25</sup>

En estos casos, como explica Comadira<sup>26</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”*.

---

<sup>24</sup> PÉREZ HUALDE, Alejandro, “Desviación de poder como "sistema" y un instrumento necesario: las lealtades personales”, La Ley, Sup. Adm. 2013 (febrero).

<sup>25</sup> JEANNERET DE PÉREZ CORTÉS, María, “La finalidad como elemento esencial del acto administrativo, y la desviación de poder”, LL 2002-D, 1408.

<sup>26</sup> COMADIRA, Julio R., *El acto administrativo*, La Ley, Buenos Aires, 2006, p. 125-127.

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>27</sup>, expresión que expone el alcance de la figura con adecuada generalidad.

Cabe tener presente, al respecto, que: “*Atento a que el vicio en la finalidad es clandestino, pues contiene un móvil subjetivo –la venganza, un deseo personal o el afán de lucro–, faltará siempre una prueba directa. En consecuencia, los indicios o la prueba indirecta son suficientes para formar en el juez la convicción sobre la existencia del defecto. En este sentido, el Tribunal Supremo Español ha dicho: es suficiente la convicción moral que se forme el tribunal. Un condicionamiento mayor implicaría imponer a quien alega el vicio la carga de una prueba diabólica. Por lo demás, es necesario recordar que el decisor tiende a ocultar o disimular sus verdaderos objetivos, por tales razones los indicios o la prueba indirecta son fundamentales (...) En fin, para demostrar este vicio, es necesario mostrar los indicios de la desviación de la finalidad*”<sup>28</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>29</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**

---

<sup>27</sup> Fallos, 316:365.

<sup>28</sup> BARRAZA, Javier I., “Finalidad del acto administrativo y la desviación de poder”, LL 2012-B, 1053

<sup>29</sup> JEANNERET DE PÉREZ CORTÉS, María, “La finalidad como elemento esencial del acto administrativo, y la desviación de poder”, LL 2002-D, 1408.

**tanto asegura la adecuada defensa de los derechos de los administrados frente a la ANSES, y contribuye a garantizar la legalidad del procedimiento administrativo, motivo por el cual –incluso– resulta obligatoria en tanto y en cuanto se trate de “cuestiones jurídicas”, conf. el art. 1º, inc. f) ap. 1º de la LNPA.**

De tal modo, la finalidad que en realidad perseguiría la ANSES al restringir el procedimiento de iniciación de trámites (desincentivar la participación de los abogados) es **diferente** a la finalidad de las normas que (supuestamente) le permitirían regular ese procedimiento. Esta circunstancia basta para declarar su invalidez, pero a lo expuesto se agrega –en este caso– que la finalidad realmente perseguida por el organismo es **manifiestamente contraria al interés público, que se beneficia con la participación de los profesionales del Derecho en la tramitación de los derechos y beneficios previsionales y de colaboración con la ANSES al presentarle los legajos previsionales completos restando a la ANSES solo la evaluación y liquidación de beneficios. Además si el solicitante debiera hacer servicios prestados en otras cajas previsionales o profesionales el personal de la ANSES, no se encuentra habilitado para tal cometido.**

### **3.1.2 COROLARIO**

En virtud de lo expuesto, mediante el dictado del artículo 5º de la Resolución 479/2014 y de la eliminación de la página web de la posibilidad de solicitar turnos en el domicilio del apoderado, la ANSES incumplió la medida cautelar del 4 de octubre de 2013 la cual se encargó precisamente de ordenar a dicha Autoridad a que permita la iniciación de trámites previsionales a los profesionales inscriptos en todos los Colegios de Abogados de la Provincia de Buenos Aires sin asignación exclusiva de determinadas oficinas.

### **3.2 LA ANSES INCUMPLIÓ LA MANDA JUDICIAL QUE LE ORDENA A PERMITIR LA INICIACIÓN DE TRÁMITES PREVISIONALES A LOS PROFESIONALES INSCRIPTOS EN TODOS LOS COLEGIOS DE ABOGADOS DE LA PROVINCIA**

El 27 de agosto de 2014 se sancionó la ley 26.970 de Sistema Integrado Previsional Argentino que crea un régimen de regularización para todos aquellos trabajadores autónomos inscriptos (o no) en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), y los monotributistas, que ya hayan cumplido la edad jubilatoria o que la cumplan dentro de los dos años de vigencia de la norma.

La ley 26.970 se complementa con la ley 24.241 de “Sistema Integrado Previsional Argentino” y el Decreto Ley 17.040/66 mediante el cual se regula la representación ante los organismos nacionales de previsión.

En efecto, el artículo 1º del Decreto Ley 17.040/66 establece que:

*“La representación ante los organismos nacionales de previsión de los afiliados o sus derecho habientes, sólo podrá ejercerse por las siguientes personas: (...)*

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

A resultas de lo expuesto, no quedan dudas que todos aquellos interesados en adherirse al régimen de la ley 26.970 están facultados para contratar un abogado de matrícula a fin de ser representado ante la ANSES para el inicio del trámite.

No obstante ello, desde el dictado de la Ley 26.970 **la ANSES ha bloqueado la posibilidad de que los abogados inicien el trámite jubilatorio**

**de aquellos interesados en someterse al nuevo régimen, mediante vías de hecho manifiestamente lesiva de derechos constitucionales.**

A los comportamientos materiales de la ANSES se suman las manifestaciones públicas efectuadas por el Director Ejecutivo de ese organismo que confirman la imposibilidad de que los abogados puedan iniciar un trámite de adhesión a la ley 26.970.

En consecuencia, la ANSES incurrió en un incumplimiento de la medida cautelar vigente que la obliga a *“permitir la iniciación de trámites previsionales a los profesionales inscriptos en todos los colegios de abogados de la Provincia”*.

### **3.2.1 LAS VÍAS DE HECHO EN QUE INCURRIÓ LA ANSES**

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 9º de la Ley 19.549 establece en su inc. a) que *“la Administración se abstendrá de comportamientos materiales que importen vías de hecho administrativas lesivas de un derecho o garantía constitucional”*.

Pues bien, cabe destacar que mediante la prohibición dispuesta de hecho por la ANSES se afecta el derecho de los abogados de **“ejercer toda industria lícita”** previsto en el artículo 14 de la Constitución Nacional.

En este sentido, el artículo 56 del Decreto-Ley 5177 establece que:

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

- a) *Defender, patrocinar o representar causas propias o ajenas, en juicio o proceso o fuera de ellos, en el ámbito judicial o*

*administrativo y en cualquier otro donde se controviertan intereses legítimos.*

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

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

Como consecuencia de esa restricción, se ve también agraviado el **derecho de propiedad de los abogados afectados**, en razón del impacto que esta restricción tiene en su actividad profesional.

Además, la conducta de la ANSES desvirtúa también el contenido del “**derecho a ser oído**”, ya que el art. 1º inc. f) ap. 1º de la LNPA dispone que todo administrado tiene el derecho: “*de exponer las razones de sus pretensiones y defensas antes de la emisión de actos que se refieren a sus derechos subjetivos o intereses legítimos, interponer recursos y hacerse patrocinar y representar profesionalmente (...)*”.

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

Finalmente, tenga presente V.S. que la ANSES ni siquiera se ha encargado de prohibir la actuación de los abogados en la reciente resolución 540/2014 (se acompaña como Anexo III), mediante la cual:

(i) aprobó como Anexo el “diagrama de proceso general para la tramitación de prestaciones en el marco de la ley 26.970” (este diagrama explica que el trámite consiste en “4 pasos”: (i.1) solicitud de turno; (i.2) presentación ante la ANSES; (i.3) pago de la cuota inicial; y (i.4) otorgamiento de la jubilación), pero no hace ninguna referencia a la actuación profesional de los abogados); y

(ii) dispuso que la adhesión al régimen podrá realizarse por medio de alguna de las siguientes formas (ii.1) a través de telefonía celular mediante el envío de un SMS; (ii.2) mediante transferencia electrónica de datos vía internet a través del sitio web de ANSES; (ii.3) mediante llamado telefónico a las Unidades de Atención Telefónica; o (ii.4) por presentación ante las Unidades de Atención Integral (nuevamente sin hacer ningún tipo de referencia a la actuación profesional de los abogados).

Ello deja en evidencia que la ANSES optó por incurrir en vías de hecho antes que plasmar el incumplimiento de la medida cautelar en un acto administrativo de alcance general.

#### **(A) El bloqueo de solicitud de turnos vía web**

En la página web institucional de la ANSES se ha creado un nuevo aplicativo<sup>30</sup> que obra bajo el título “jubilarse es fácil y rápido” y “no hacen falta gestores” en el cual figuran tres opciones: (i) “todo lo que necesitas saber”; (ii) “cómo jubilarse paso a paso” y (iii) “inicia tu jubilación”.

---

<sup>30</sup><http://www.anses.gob.ar/moratoria/>

Al ingresar a la opción “inicia tu jubilación” figura un link que indica “hacé click para obtener un turno”.

Una vez ingresado allí, se accede a una nueva página titulada “Plan de Inclusión Previsional Ley 26.970” desde la cual se puede obtener el turno para iniciar el trámite.

Ahora bien, **en esta última página únicamente figura la opción de que el turno sea solicitado por el “titular”**, quien debe ingresar su número de documento, sexo, teléfono y correo electrónico, para luego ser contactado por un agente de la ANSES.

En consecuencia, el sistema creado por la ANSES ha bloqueado de hecho toda posibilidad de que un abogado apoderado inicie el trámite vía web (mediante el acta notarial que obra como Anexo II se acredita la imposibilidad de los abogados de iniciar el trámite).

### **(B) El bloqueo de solicitud de turnos vía presentación personal en el organismo**

A lo dicho se suma que, en reiteradas oportunidades desde la entrada en vigencia de la Ley 26.970, se han presentado distintos abogados en diferentes dependencias de la ANSES a fin de iniciar personalmente el trámite en representación de un interesado en adherirse al régimen.

En todas ellas la respuesta fue la misma: los abogados están imposibilitados de iniciar el trámite (se adjunta acta notarial como Anexo IV).

### **3.2.2 LAS MANIFESTACIONES DEL DIRECTOR EJECUTIVO DE LA ANSES QUE DAN CUENTA DE LAS VÍAS DE HECHO INCURRIDAS POR EL ORGANISMO**

Las vías de hecho en que incurrió la ANSES quedan también acreditadas mediante las diversas manifestaciones públicas efectuadas por el Director Ejecutivo de la ANSES, y también surge de carteles y spots publicitarios de la ANSES, en donde este organismo deja en evidencia que los trámites no pueden ser iniciados por un abogado.

Según dichos de la ANSES<sup>31</sup>, *“la página web informa todos los requisitos que se deben cumplir para adherirse a la nueva moratoria, así como los cuatro sencillos pasos que deben realizarse. Además, la ANSES garantiza el asesoramiento previsional personalizado **para que los adultos mayores puedan regularizar su situación sin necesidad de pagarle a un gestor, si así lo desean**”* (el destacado es propio).

En la misma página de la ANSES se transcriben manifestaciones del propio Director Ejecutivo de la ANSES acerca de una reunión que mantuvo ante la sanción de la ley 26.970 en la que sostuvo que *“fue un encuentro de mucho trabajo y de gestión en el que los defensores del pueblo de distintas provincias y zonas del interior de la provincia de Buenos Aires abordamos el tema de la inclusión jubilatoria, la cual se está tratando en el Congreso de la Nación. Esta ley permitirá que 500 mil nuevos argentinos puedan realizar el trámite gratuitamente **sin tener que recurrir a un profesional y a ningún gestor que, habitualmente, terminan quedándose con parte de los recursos de la jubilación**”*.

### 3.2.3 COROLARIO

En consecuencia, la vía de hecho de la ANSES a través de la cual imposibilita que los abogados soliciten un turno para iniciar el trámite previsto por la ley 26.970 implica un incumplimiento de la medida cautelar del 4

---

<sup>31</sup>[www.anses.gob.ar/noticia/mas-de-personas-solicitaron-turno-para-jubilarse-por-la-nueva-moratoria-1112](http://www.anses.gob.ar/noticia/mas-de-personas-solicitaron-turno-para-jubilarse-por-la-nueva-moratoria-1112)

de octubre de 20103 a través de la cual se ordenó a la ANSES a que permita *“la iniciación de trámites previsionales a los profesionales inscriptos en todos los Colegios de Abogados de la Provincia de Buenos Aires”*.

### **3.3 LA ANSES INCUMPLIÓ LA MANDA JUDICIAL QUE LE ORDENA A RETIRAR LAS REFERENCIAS AGRAVIANTES A LA DIGNIDAD DE LOS ABOGADOS**

De manera concomitante al dictado de la PRE 11-01, la ANSES inició una campaña en contra de la labor profesional de los abogados cuya área de práctica es el derecho previsional.

En consecuencia, y de conformidad con lo solicitado por esta parte, en la medida cautelar del 8 de octubre de 2013 se ordenó a la ANSES que proceda *“de manera inmediata, y en el plazo máximo de 24 hs., a retirar los textos en la Página WEB, spots publicitarios, carteles, banners y afiches en dependencias de ANSES que hagan referencias agraviantes a la dignidad de los abogados”*.

No obstante, recientemente, **la ANSES ha iniciado una nueva campaña de desprestigio a la actividad de los abogados**, que configura un manifiesto incumplimiento de la manda judicial del 4 de octubre de 2013.

- **En primer lugar** destacamos que el titular de la ANSES viene manifestando públicamente que para iniciar los trámites ante la ANSES correspondientes a la nueva moratoria (ley 26.970) no se necesitan intermediarios. Así, en la página web institucional se transcriben los dichos siguientes del director del organismo: *“Queremos que cada persona que cumpla con los requisitos pueda jubilarse sin necesidad de recurrir a un gestor. De esta forma el retroactivo lo*

obtiene el jubilado y su familia”<sup>32</sup> (se acompaña copia certificada como Anexo V).

- **En segundo lugar**, en la página web del organismo se encuentra un spot publicitario –cuya copia certificada se adjunta como Anexo VI donde se describen los pasos que debe realizar cualquier interesado en adherirse al régimen de la ley 26.970 y se aclara que “no hacen falta gestores”.

- **En tercer lugar**, en la misma página web del organismo, a través de un instructivo de YouTube, cuya transcripción se acompaña certificada como Anexo VII nuevamente se informa a los interesados que no es necesario que los particulares sean asistidos o intervengan profesionales en el trámite.

Todo ello configura una verdadera campaña administrativa de desprestigio de la profesión de los abogados, a quienes se los menciona como “gestores” o “intermediarios” (que no tienen habilitación legal para realizar trámites previsionales).

En consecuencia, a través de la campaña en desprestigio de la actividad de los abogados se está vulnerado nuevamente lo establecido por la ley 17.040 sobre apoderados ante la ANSES cuyo artículo 1 prescribe que “*La representación ante los organismos nacionales de previsión de los afiliados o sus derechohabientes, sólo podrá ejercerse por las siguientes personas (...) inciso b) Los abogados y procuradores de la matrícula...*” y de los derechos previstos en los artículos 14, 14 bis y 19 de la Constitución Nacional

Asimismo, cabe destacar que el artículo 56 del Decreto-Ley 5177 establece que: “*En el desempeño de su profesión, el abogado será asimilado a los magistrados en cuanto atañe al respeto y consideración que debe guardársele. Cometerá falta grave quien no respete esta disposición y su*

---

<sup>32</sup><http://noticias.anses.gob.ar/noticia/bossio-brindo-detalles-del-proyecto-del-nuevo-plan-de-inclusion-previsional-1212>

*violación podrá dar lugar a la pertinente denuncia ante el superior jerárquico del infractor...”*.

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

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

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

Sea o no esa la explicación, **lo indudable es que la campaña emprendida por la ANSES es agraviante, descalificadora de la profesión de abogado en general, y gravemente lesiva del honor y la dignidad de nuestra noble profesión.**

En consecuencia, solicito a V.S. que declare incumplida la medida cautelar y ordene nuevamente a la ANSES a que proceda *de manera inmediata, y en el plazo máximo de 24 hs., a retirar los textos en la Página WEB, spots publicitarios, carteles, banners y afiches en dependencias de ANSES que hagan referencias agraviantes a la dignidad de los abogados*” (el destacado es propio).

4-

#### **PRUEBA DOCUMENTAL**

Se acompaña la siguiente:

Anexo I: Copia de la Resolución ANSES 479/2014.

Anexo II: Acta de constatación notarial en la cual consta **(i)** la imposibilidad de iniciar trámites ordinarios en el domicilio del abogado apoderado y **(ii)** la imposibilidad de los abogados de solicitar turnos para dar inicio al trámite creado por la ley 26.970.

Anexo III: Copia de la Resolución ANSES 540/2014.

Anexo IV: Acta de constatación notarial de rechazo de trámite de ley 26.970 efectuado personalmente.

Anexo V: Copia certificada de las manifestaciones del Lic. Bossio en la página web de la ANSES.

Anexo VI: Copia certificada de spot publicitario en página web de la ANSES.

Anexo VII: Copia certificada de transcripción de instructivo de YouTube.

**5-**

### **CASO FEDERAL**

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

**6-**

### **AUTORIZACIONES**

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

**7-**

### **PETITORIO**

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

1. agregue la documentación acompañada;
2. tenga presente las autorizaciones conferidas y el mantenimiento de la cuestión federal;

**3.** declare incumplida la medida cautelar ordenada el 4 de octubre de 2013 y, en consecuencia, ordene a la ANSES a que de manera inmediata, con habilitación de días y horas inhábiles:

**3.1** reciba los trámites previsionales de cualquier índole (incluido el trámite creado mediante la ley 26.970) por parte de los abogados afiliados al Colegio en cualquiera de sus sedes dentro de la jurisdicción de la institución; y

**3.2** cese inmediatamente la campaña de desprestigio contra la actuación de los abogados en trámites previsionales, y en particular que retire las manifestaciones publicitarias cuyas constancias se agregaron en los Anexos V, VI y VII.

Proveer de conformidad,

**SERÁ JUSTICIA.**