

**PROMUEVE ACCION DE AMPARO. SE DECLARE INCONSTITUCIONALIDAD CIRCULAR DP Nº 22/23 DE LA ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES). SOLICITA MEDIDA CAUTELAR. CASO FEDERAL.-**

Señor Juez:

**RICARDO RODOLFO GIL LAVEDRA**, en mi carácter de Presidente del **COLEGIO PÚBLICO DE ABOGADOS DE LA CAPITAL FEDERAL**, con el patrocinio letrado del **Dr. Juan Pablo ECHEVERRIA**, Tº 67 Fº 327 C.P.A.C.F., constituyendo domicilio legal en la Av. Corrientes 1441 (zona 107), y el domicilio electrónico en 20241716326, ante V.S. me presento y respetuosamente digo:

**I.- PERSONERIA.**

Que conforme acredito con los instrumentos adjuntos (Actas de Proclamación de Autoridades y Distribución de cargos del **Colegio Público de Abogados de la Capital Federal**), he sido designado Presidente de la Institución para el Período 2022/2024, por lo que solicito que en tal carácter se me tenga por presentado y por parte en la representación invocada.

**II.- OBJETO.**

Que en dicho carácter, vengo a iniciar la presente **acción de amparo, Ley 16.986 y Art. 43 CN, con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de la Circular DP Nº 22/23 de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) de fecha 8 de mayo de 2023, que dice:**

*"Buenos Aires, 8 de mayo de 2023*

**CIRCULAR DP Nº 22/23 LEY Nº 27.705**

**PLAN DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL - UNIDAD DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL - FIRMA DE FORMULARIOS**

*Se pone en conocimiento a todas las Unidades de Atención Integral (UDAI) y las demás áreas operativas dependientes de esta ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), que al momento de iniciar un expediente por Ley Nº 27.705 "Plan de Pago de Deuda Previsional", los formularios/documentos que a continuación se detallan deben ser indefectiblemente impresos y firmados individualmente por la persona titular, para luego ser digitalizados y subidos el expediente SIEEL:*

- *Solicitud de Prestaciones Formulario 6.18 (Lo emite SIGA).*
- *Solicitud de opción y baja de beneficio/ plan social incompatible (de corresponder). (Lo emite SIGA).*
- *Detalle del Plan de Pagos elegido, Aceptación del Plan y Aceptación de descuento de las cuotas en el haber previsional (de caso de corresponder). (Lo emite SIGA).*
- *Consentimiento para la realización de la evaluación Patrimonial y Socioeconómica. (Lo emite SIGA).*
- *Form. PS 6.284 "DD.JJ. sobre la eventual Percep. de Prestac. en Provincias no Adheridas al SIPA o en las Fuerzas Armadas o de Seguridad".*
- *Formulario PS 2.91 "Consentimiento de Guarda Documental" que se encuentra en: [https://intranetanses.anses.gob.ar/archivos/informacion/658056- ps\\_2\\_91.pdf](https://intranetanses.anses.gob.ar/archivos/informacion/658056- ps_2_91.pdf)*

*Asimismo, se hace saber que los formularios que genere el sistema SIGA y requieran firma por parte de la persona solicitante, deberán ser suscritos en el momento de la atención en la UDAI, no*

*resultando válidos todos aquellos que no sean los emitidos por los sistemas, o que sean firmados y certificados, fuera del ámbito de dicha UDAI.*

**Área destinataria:** UDAI y Áreas Operativas

**Área emisora:** Coordinación Emisión de Normas Previsionales

**Contacto:** CRM - Tema: "DETERMINACIÓN DE DERECHO"

Subtema: "MORATORIA PREVISIONAL"

La acción, como se dijo, se inicia con el fin de que se declare la inconstitucionalidad de la circular transcripta, procurándose la tutela jurisdiccional de los intereses de esta parte, conforme mandato legal impuesto por la Ley 23.187, y se dirige contra la **ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES)**, con domicilio en Av. Córdoba 720, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y, consecuentemente, comprende a toda ley, decreto, resolución administrativa, reglamentación y/o todo acto administrativo individual, ya dictado o que se dicte en el futuro, que de cualquier manera importen la imposición de restricciones para gestionar y ser representado por un abogado o una abogada ante la Administración Nacional de la Seguridad Social.

La normativa precitada vulnera, en forma manifiestamente ilegal y arbitraria los derechos de los abogados y las abogadas en general y de los matriculados de este Colegio Público de Abogados de la Capital Federal -CPACF- especialmente, en tanto **al intentar reglamentar la Ley 27.705, impide en forma ilegal y arbitraria que los trámites iniciados por los particulares para obtener el beneficio jubilatorio, en los términos de dicha ley, puedan ser iniciados a través de representación letrada y/o de apoderado.**

Ello, en franca violación del debido proceso, así como de las garantías constitucionales tuitivas del derecho a la propiedad y al trabajo.

Asimismo, **y como medida cautelar**, se solicita **la suspensión de la circular impugnada**, a fin de impedir los graves prejuicios que su aplicación inmediata provoca, hasta tanto se dilucide la pretensión de fondo.

Esto así, de conformidad con los fundamentos de hecho y derecho que a continuación se expondrán.

### **III.- COMPETENCIA.**

La competencia debe entenderse como *"...la capacidad o aptitud que la ley reconoce a un órgano o conjunto de órganos judiciales para ejercer sus funciones con respecto a una determinada categoría de asuntos o durante una determinada etapa del proceso."* (PALACIO, Lino. Derecho Procesal Civil, t II. Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2007, 6ª Edición, pág. 366 t ss.).

**V.S. resulta competente para entender en la presente acción en virtud de tratarse de un amparo en el que se pretende alcanzar una declaración de inconstitucionalidad de una Circular dictada por la Administración Nacional de la Seguridad Social**, en tanto al intentar reglamentar la Ley 27.705, impide a los abogados y a las abogadas en forma ilegal y arbitraria patrocinar y/o representar a los particulares en el trámite para obtener el beneficio jubilatorio previsto en aquella, **sin que con ello se cuestionen aspectos que tengan relación con el Derecho de la Seguridad Social.**

**La competencia contencioso administrativa federal** puede estar fijada por un criterio subjetivo, determinada exclusivamente en función del sujeto público que interviene en la causa, o por un criterio objetivo, teniendo en consideración que la acción entablada y el derecho objetivo aplicable estén sometidos a las normas de derecho administrativo.

El Máximo Tribunal ha dicho que para determinar la competencia, se debe indagar la naturaleza de la pretensión, examinar su origen, así como la relación de derecho existente entre las partes (Fallos: 321:2917; 322:617).

Así, se ha dicho: *“vistos los términos en que ha sido planteada la presente acción considero que a fin de resolver el planteo efectuado será necesario en examinar (sic) la competencia de la ANSeS en el ejercicio de sus facultades reglamentarias al establecer un procedimiento para el pago de honorarios, por lo que para su solución tendrán prioritaria relevancia aspectos tanto del derecho constitucional como administrativo, circunstancia que permiten considerar al sub lite como una causa contencioso administrativa en los términos del art. 45, inc. a, de la ley 13.998.-“* (Dictamen Fiscal, Fiscalía en lo Civil y Comercial y Contencioso Administrativo Federal Nº 7, 11/07/2021, en autos *“Colegio Público de Abogados de la Capital Federal c/ EN-ANSES Circular 6/21 s/ Proceso de Conocimiento”, Expte. Nº 10.121/21*, en trámite ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal Nº 12, Secretaría Nº 23, el resaltado me pertenece).

En tal sentido, **la competencia del fuero contencioso administrativo federal aparece definida no sólo en virtud del órgano productor del acto** o por la intervención en él del Estado *lato sensu* o porque se impugne un acto administrativo, **sino fundamentalmente, por la subsunción del caso en el derecho administrativo.**

Así, la **jurisprudencia del Fuero** ha dicho que *“...es oportuno recordar que en diversos precedentes, esta Cámara tiene decidido que cuando la controversia involucra aspectos concernientes al ejercicio del poder de policía, o abarca aspectos que exceden el marco de las específicas disciplinas que las normas en cuestión vienen a reglamentar, comprometiendo en ello las políticas de estado de orden general, es alcanzada por las normas y principios de derecho público que organizan las facultades y deberes propios de la Administración, que son en definitiva los llamados a decidir la contienda, todo lo cual determina la atribución del conocimiento a la justicia en lo contencioso administrativo (conf.Sala I, “J.M.V. SRL c. EN. M. de Trabajo y SS s. Amparo”, del 3.4.92; “Employer SRL c. La Nación-Ministerio de Trabajo y SS s. Juicio de Conocimiento” del 17.7.92; “Hugo Ignacio Peña e Hijos SA c. Ministerio de Economía-Resol 90-01 s. Amparo” del 26.6.01; “Asoc de Abogados Laboralistas c. Estado Nacional - PEN s. Acción de Amparo” del 23.5.13; esta Sala “Activa Personal SA c. EN (Min. de Trabajo y SS) s. ordinario” del 2.9.86; Sala IV “Gomez, Cristian R. y otro c. EN M. Resol. 3210/11 s. Amparo” del 1.11.12; Sala V “Ercolini, Paola G. y otro c. EN - Resol. 3210/11 y 333/12 s. Amparo” del 10.4.14.)”* (CAF Sala II, “Echeverría, Juan Pablo y Otros c/Estado Nacional Poder Ejecutivo Nacional s/ Amparo Ley 16.986”, Expte. Nº 9423/2017, sentencia del 21/06/18).

Mucho más recientemente, en un dictamen que tiene sólo unas horas, con fecha 18/05/2023, en una causa análoga a la presente iniciada por un grupo de matriculados, el Fiscal Miguel Angel Gilligan, dictaminó que *“Visto lo manifestado en el escrito inicial, considero*

que el sub lite resulta propio de vuestro conocimiento porque: a) La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha expresado reiteradamente que, para determinar la competencia, corresponde atender de modo principal a la exposición de los hechos que el actor hace en su demanda y después sólo en la medida que se adecue a ello, al derecho que invoca como fundamento de la acción (Fallos 323:470 y 2342; 325:483). También ha dicho que, a tal fin, se debe indagar la naturaleza de la pretensión, examinar su origen, así como la relación de derecho existente entre las partes (Fallos 321:2917; 322:617). b) En el caso **el accionante impugna las normas dictadas por ANSES, Circular DP Nro. 22/23 y cualquier restricción técnica y que impida el ejercicio del patrocinio letrado, en condición de apoderado frente ANSES. Entiendo en consecuencia que, en atención a los términos en que ha quedado planteada la acción, a fin de resolverla, resultarán de aplicación normas y principios propios de derecho administrativo, en tanto se cuestiona la actuación de la ANSES como organismo administrativo...**", Causa 23353/2023. El destacado me pertenece.

Por lo tanto, atento lo aquí expuesto, **se concluye en afirmar que la presente acción debe tramitar por ante la Justicia Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal.**

#### **IV.- LEGITIMACION ACTIVA.**

El Colegio Público de Abogados de la Capital Federal fue creado por la **Ley Nacional Nº 23.187** "con el carácter, derechos y obligaciones de las personas jurídicas de derecho público" conforme establece el art. 17 de la citada norma.

La misma, en el **art. 20 inc. c)**, ha determinado entre estas obligaciones legales, la de "Defender a los miembros del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal para asegurarles el libre ejercicio de la profesión conforme a las leyes, velar por la dignidad y el decoro profesional de los abogados y afianzar la armonía entre ellos."

A tales efectos, el **art. 21 inc. j)** estatuyó que mi mandante "Tutelará la inviolabilidad del ejercicio profesional en todos sus órdenes, estando investido a esos efectos **la legitimación procesal para ejercitar la acción pública**", en consonancia con el artículo 43 CN y pétreo doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN).

Es así que, la Institución que represento, se encuentra **obligada por ley a asegurar que el libre ejercicio profesional no se vea menoscabado** desde ningún punto de vista como un deber ineluctable, conforme emana del art. 1º "... La protección de la libertad y dignidad de la profesión del abogado forma parte de las finalidades de esta ley y ninguna de sus disposiciones podrán entenderse en un sentido que menoscabe o restrinja", en consonancia con los artículos antes citados.

Por los fundamentos expuestos, resulta insoslayable para esta Institución asumir la defensa de los profesionales cuando se encuentran amenazados sus legítimos derechos.

Por otra parte, el contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva, ante el posible vacío normativo sobre la acción y el proceso, ha de ser suplido para dar aplicación a la CN, pues entre sus derechos fundamentales se encuentra el derecho a la jurisdicción (art. 14 CN).

En ese sentido la CSJN, ha expresado: *"Que es función indeclinable de los jueces el resolver las causas sometidas a su conocimiento, teniendo como norte el asegurar la efectiva vigencia de la Constitución Nacional, sin que puedan desligarse de este esencial deber, so color de limitaciones de índole procesal. Esto es especialmente así, si se tiene en cuenta que las normas de ese carácter deben enderezarse a lograr tal efectiva vigencia y no a turbarlas"*. (CSJN, Fallo del 27/12/90 "in re" Peralta, Luis c/ Estado Nacional - Ministerio de Economía - Banco Central de la República Argentina s/ Amparo, publicado en LA LEY 1991-C, 158 y en ED del 24/4/91).

En cuanto al ejercicio de las facultades que le han sido delegadas al CPACF, en el caso "Ferrari, Alejandro c/ Gobierno Nacional", (sentencia del 18/9/85 - LL T. 1985-E, pág. 345 y ss.) la CSJN ha declarado: *"... Que así se ha admitido la delegación en organismos profesionales de control del ejercicio regular de sus labores y un régimen adecuado de disciplina y se ha señalado que al margen del juicio que merezca el sistema adoptado por el legislador, su razonabilidad está avalada por el directo interés de sus miembros en mantener el prestigio de su profesión, así como porque cabe reconocerles autoridad para vigilar la conducta ética en el ejercicio de aquélla..."*.

A mayor abundamiento, cabe destacar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido en la causa citada: *"Que, en cuanto a las notas que determinan la estructura del Colegio, es fácil advertir que se trata de un órgano de naturaleza pública destinado al cumplimiento de funciones igualmente públicas, tales como el gobierno de la matrícula de los abogados y el control del ejercicio profesional, el dictado de normas de ética, el resguardo de dicho ejercicio..."* Agregando que este Colegio es *"una entidad destinada a cumplir fines públicos que originariamente pertenecen al Estado, y que éste por delegación, circunstanciada normativamente, transfiere a dicha institución que crea para el gobierno de la matrícula..."*.

Asimismo, la CSJN en este fallo estableció que el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal **"es una estructura representativa de intereses sectoriales, de grupo o clase..., integrado por miembros que se reúnen para la gestión y defensa de sus intereses y la promoción u ordenación común del sector a que pertenecen"**.

Así también, declaró que: *"...Los Colegios no tutelan sólo los intereses de la clase profesional, sino también -aunque más no sea indirectamente- los de personas extrañas a ella, esto es, los de los ciudadanos en cuanto que son, de hecho, potencialmente, clientes de los profesionales inscriptos."*

*"La defensa a los miembros del Colegio para asegurarles el libre ejercicio de la profesión conforme a las leyes... está íntimamente ligada a la matriculación y al ejercicio profesional. Aquél que lleva la matrícula, que habilita para ejercer la profesión,... debe también proveer lo necesario para preservar dicho derecho..."*

Del mismo Fallo, se destaca con claridad dogmática del voto del Dr. Petracchi: *"Esto es así, pues la defensa de los miembros persigue con arreglo al contexto de la ley 23.187, una análoga finalidad pública. Efectivamente, en virtud de esta ley, el Colegio está encargado de coadyuvar en la custodia de la garantía constitucional de la defensa en juicio, protegiendo el libre desarrollo de la función de los abogados como representantes de los justiciables y como órganos auxiliares de la justicia (art. 5° párrafo primero y ratio del art.7°, inc. e) parte primera de la Ley 23.187)."*

En este orden de ideas, es dable concluir que **la calidad de los derechos tutelados resulta del ejercicio de una potestad delegada por el Estado al Colegio**, y que como toda potestad se caracteriza por ser **irrenunciable, inalienable e imprescriptible, siendo su ejercicio** no sólo un derecho de la Institución investida de tal prerrogativa, sino **una obligación** o deber en su ejercicio.

Sin duda, a través de la doctrina de nuestro más Alto Tribunal ha quedado instituida la función y razón de existencia del Colegio profesional, no sólo para los fines de control, sino también para la defensa irrestricta de la libertad, dignidad y ejercicio profesional de los abogados y abogadas en su misión de defender la vigencia del Estado de Derecho.

El espíritu de la ley de creación del CPACF ha tenido por norte proveer un organismo rector que proteja la libertad y la dignidad de la profesión del abogado, la vigencia de la CN y las Instituciones de la República. Los abogados y las abogadas nucleadas en esta Institución representativa, más allá de establecer una comunidad de funciones e intereses, perseguimos objetivos de conveniencia o interés público que trascienden aspectos meramente sectoriales.

Así las cosas, **la legitimación del CPACF ha sido ampliamente reconocida en numerosos pronunciamientos**; así se ha expresado que: *“El C.P.A.C.F., creado por ley 23.187, puede actuar como parte en juicio, toda vez que resulta ser una persona de derecho público, desde que no se lo concibe como una asociación del derecho común, a la cual se es libre de asociarse o de no asociarse, para la defensa de intereses sectoriales, sino como el órgano que en el ámbito de la delegación transestructural de las funciones estatales es revestido de naturaleza pública para llevar adelante el cumplimiento de un cometido público que se le encomienda, cual es el de controlar el ejercicio de la profesión con arreglo a las pautas preestablecidas en resguardo de los intereses, no de los abogados individual o sectorialmente, sino de la comunidad que necesita del concurso de éstos para garantizar el afianzamiento, motivo principal por el que dicho órgano ha de gobernar la matrícula”* (CSJN, 26/06/1986, Fallos 308:987).

*“Debe reconocerse legitimación a las asociaciones profesionales para interponer acción de amparo en defensa de los derechos de sus representados... pues la recepción de dicha vía procesal por la Constitución Nacional como derecho inalienable de toda persona para obtener la tutela judicial, desautoriza una interpretación restrictiva que impida la actuación de dichas entidades para cumplir con su función específica.”* CNTrab., Sala II, 2000/06/30, LL 2000-D, 180.

En el mismo sentido la jurisprudencia ha sostenido: *“...En principio debe dejarse en claro que, desde la reforma de la Constitución Nacional de 1994, esta acción puede ser promovida por las asociaciones contra ‘cualquier acto de discriminación’. En el plano legal, además, no es dudoso que los respectivos Colegios profesionales gozan de suficiente legitimación para velar por los intereses de sus integrantes”*, Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 4, fallo confirmado por la Cámara del fuero, que entendió que el Colegio Público puede demandar en defensa de los derechos de todos los abogados y abogadas, conforme lo ha resuelto la CNCAF Sala III, en los autos *“C.P.A.C.F. c/ Sec. de Estado y Rel. de la Com. (Dir. Nac. de Migraciones) s/ Amparo Ley 16.986, causa 6128/96”*, 17/IV/97.

Resulta particularmente importante lo manifestado por el Procurador de la Nación en autos “Monner Sans Ricardo c/EN Secretaría General de Presidencia – Ley 26.080 s/ Amparo”, Expte. Nº 2503, Tº 42, Letra M, Tipo REX, que expresó: “... *toda vez que en la causa tomó intervención el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal e hizo suyos los agravios que el restante actor planteó contra la sentencia de primera instancia, la cámara entendió que dicha entidad sí está legitimada para accionar judicialmente en nombre de sus matriculados, en su carácter de persona de derecho público que tiene a su cargo el gobierno de la matrícula...*”

En cuanto a la legitimación procesal del CPACF, nada más actual que el reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la Causa “**Colegio de Abogados de la Ciudad**”, de fecha 16/12/21, en la que declaró la inconstitucionalidad de la Ley 26.080 de reforma del Consejo de la Magistratura de la Nación.

Allí, el Alto Tribunal sostuvo el papel preponderante que desempeña el CPACF y todos los colegios de abogados en la vida institucional de este país: “*El demandante tiene legitimación porque los colegios de abogados cumplen una función importantísima en la defensa de la Constitución, y en particular del sistema republicano, de la división de poderes y la independencia del Poder Judicial.*”

***“La historia argentina revela el coraje y el patriotismo que tuvieron numerosos integrantes de los colegios de abogados en todo el país, en la defensa de los derechos humanos en tiempos en que imperaba el terrorismo de Estado, en la tutela de los derechos sociales, y en particular, del sistema republicano.*”**

*“Decisiones relevantes de esta Corte Suprema que afirmaron grandes principios constitucionales se basaron en casos promovidos directa o indirectamente por colegios de abogados. La causa “Rizzo” (Fallos: 336:760), vinculada a la ley que es materia de análisis en esta sentencia; la causa “Halabi” (Fallos: 332:111) que habilitó los procesos colectivos y numerosos pedidos de acceso a la información, son muestras cabales del valor que tiene la amplia legitimación de los colegios profesionales en el proceso de construcción democrática y republicana.”* (Los resaltados me pertenecen).

La ampliación de la legitimación para interponer acciones colectivas no sólo ha sido ratificada por la moderna jurisprudencia -liderada por la CSJN en la postura expuesta por el Dr. Lorenzetti en el caso “Mujeres por la Vida” (fallos 329:4593), o el considerando 10 del voto del Dr. Maqueda en el caso “Defensor del Pueblo” del 26 de Junio de 2007 (330:2800), y finalmente en el caso “HALABI” (CSJN: 270.XLII. 24/02/2009)- sino que también ha sido ampliamente receptada por la doctrina especializada.

Así, Agustín Gordillo sostiene “*Pues es obvio que resultaría absurdo, teniendo una nueva Constitución con nuevos derechos y garantías de naturaleza colectiva, resolver que decenas de miles de estudiantes (no se olvide que una universidad grande tiene más de medio centenar de miles de alumnos) hagan decenas de miles de juicios individuales que tendrán decenas de miles de providencias iguales y decenas de miles de sentencias iguales; o decenas de miles o millones de obreros litiguen por lo mismo, o decenas de miles de abogados por su profesión*” (Agustín Gordillo, Jurisprudencia de 1997: Elogio a la Justicia, L.L. 1997-F-1318).

En efecto, la normativa atacada **cercena el derecho de los abogados y las abogadas a trabajar y ejercer libremente nuestra profesión, que sólo se encuentra sujeta a la Ley 23.187, pero de ninguna manera a lo que pretenda la autoridad de aplicación, en el caso la ANSeS, a través de una norma inferior con pretensiones legislativas.**

#### **V.- PROCESO COLECTIVO. EFECTOS EXPANSIVOS DE LA COSA JUZGADA.**

Es por lo expuesto que, por la naturaleza de los derechos en juego, solicito que los efectos expansivos de la cosa juzgada en el presente, mal llamada por la doctrina *erga omnes*, teniendo en cuenta que nuestro sistema de derecho jamás adoptó el modelo de *stare decisis*, sean extensivos al colectivo aquí involucrado, de acuerdo a la jurisprudencia sentada en los autos **“HALABI, Ernesto c/P.E.N. Ley 25.873 Dto.1563/04 s/Amparo ley 16986”**, alcanzando a todos los abogados y abogadas que pretendan asistir, ya sea como patrocinantes o apoderados, a sus clientes beneficiarios de la Ley 27.705.

La normativa aquí atacada impone requisitos que no fueron tenidos en mira por la ley que explícitamente intenta reglamentar, de manera que se encuentra acreditada la existencia de un interés "concreto", "directo" e "inmediato" de esta parte, representativa del colectivo de abogados y abogadas matriculadas en la Capital Federal, en aras de obtener la declaración de inconstitucionalidad de la Circular impugnada.

En el caso “Halabi”, la CSJN ha dicho: *“Que la Constitución Nacional admite en el segundo párrafo del art. 43 una tercera categoría conformada por derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos. Tal sería el caso de los derechos personales o patrimoniales derivados de afectaciones al ambiente y a la competencia, de los derechos de los usuarios y consumidores como de los derechos de sujetos discriminados. En estos casos no hay un bien colectivo, ya que se afectan derechos individuales enteramente divisibles. Sin embargo, hay un hecho, único o continuado, que provoca la lesión a todos ellos y por lo tanto es identificable una causa fáctica homogénea. Ese dato tiene relevancia jurídica porque en tales casos la demostración de los presupuestos de la pretensión es común a todos esos intereses, excepto en lo que concierne al daño que individualmente se sufre. Hay una homogeneidad fáctica y normativa que lleva a considerar razonable la realización de un solo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada que en él se dicte, salvo en lo que hace a la prueba del daño...”*.

*“...Frente a esa falta de regulación que, por lo demás, constituye una mora que el legislador debe solucionar cuanto antes sea posible, para facilitar el acceso a la justicia que la Ley Suprema ha instituido, cabe señalar que la referida disposición constitucional es claramente operativa y es obligación de los jueces darle eficacia, cuando se aporta nítida evidencia sobre la afectación de un derecho fundamental y del acceso a la justicia de su titular. Esta Corte ha dicho que donde hay un derecho hay un remedio legal para hacerlo valer toda vez que sea desconocido; principio del que ha nacido la acción de amparo, pues las garantías constitucionales existen y protegen a los individuos por el solo hecho de estar en la Constitución e independientemente de sus leyes reglamentarias, cuyas limitaciones no pueden constituir obstáculo para la vigencia efectiva de dichas garantías. (Fallos: 239:459; 241:291 y 315:1492)”*.



“La eficacia de las garantías sustantivas y procesales debe ser armonizada con el ejercicio individual de los derechos que la Constitución también protege como derivación de la tutela de la propiedad, del contrato, de la libertad de comercio, del derecho de trabajar, y la esfera privada, todos derechos de ejercicio privado. Por otro lado, también debe existir una interpretación armónica con el derecho a la defensa en juicio, de modo de evitar que alguien sea perjudicado por una sentencia dictada en un proceso en el que no ha participado (doctrina de Fallos: 211:1056 y 215:357)” .CSJN: 270.XLII. 24/02/2009 'Halabi, Ernesto c/ P.E.N. - ley 25.873 - dto. 1563/04 s/ amparo ley16.986.' (El destacado es propio).

Es por medio del fallo citado que la CSJN, pretorianamente, ha delineado los caracteres que debe reunir **una acción colectiva que tiene por objeto la protección de los derechos individuales homogéneos**, estableciendo tres **requisitos de procedencia**:

1.- La existencia de un hecho único o complejo que causa una lesión a una pluralidad relevante de derechos individuales.

El hecho, en el caso, es la aplicación de la Circular DP Nº 22/23 de la Anses, que perjudica a todos los abogados y abogadas de la matrícula, no permitiéndoles actuar ni como apoderados ni como patrocinantes de sus clientes en el trámite ante dicho organismo para obtener el beneficio jubilatorio establecido en la reciente Ley 27.705.

2.- La pretensión debe estar concentrada a los efectos comunes que produce un mismo hecho para toda la clase afectada.

El texto impugnado de la Circular atacada, revela el alcance a todo el universo que en esta causa representa el CPACF, proyectándose al colectivo antes indicado, por las características de que se trata, puesto que todos aquellos que pretendan asistir o representar a sus clientes en la tramitación del beneficio jubilatorio, se encuentran en igualdad de condiciones respecto de la inconstitucional Circular de la ANSeS.

Vale decir, la abogacía en su conjunto, que este CPACF representa, pretende y exige que las garantías enunciadas *ut supra* se mantengan incólumes, frente a discrecionalidades de la administración demandada, erigida en legisladora del procedimiento, excluyendo en forma arbitraria e ilegítima a los abogados y abogadas.

3.- Que el interés individual considerado aisladamente no justifique la promoción de una demanda y de esta forma se vea afectado el acceso a la justicia.

Al respecto, cabe destacar que si bien cada abogado y abogada, de forma individual, puede sentirse afectado por la normativa puesta en crisis, no hay dudas de que, la naturaleza colectiva de estos intereses involucrados lleva a la forzosa conclusión de que lo más eficiente resulta ser una *Acción de Clase*, encontrándose a tal efecto legitimado el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal como ente público no estatal creado por la Ley Nº 23.187, cuya finalidad, entre otras, es representar a todos los abogados y abogadas que ejercen en el ámbito territorial de la Capital Federal.

De este modo, podemos individualizar un derecho de incidencia colectiva afectado, el que se puede esbozar a partir del concepto del libre ejercicio del derecho a trabajar de los profesionales, de conformidad con lo que sólo las leyes de la nación mandan (art. 19 CN).

La incidencia colectiva está dada en la medida en que la afectación, como fuera señalado, se extiende a todos los abogados y abogadas.

Así las cosas, no sólo interesa al CPACF salvaguardar este derecho de incidencia colectiva, sino que está obligado a defenderlo por mandato expreso de la ley.

En el caso “PADEC”, la CSJN confirmó el criterio sentado en “HALABI”, en el sentido de que las Asociaciones que defienden intereses difusos que surgen de su objeto social, pueden accionar de forma colectiva defensa de tales intereses.

**Cumpléndose así con los requisitos pretorianos establecidos por la CSJN y de conformidad con el artículo 43 CN, el CPACF se encuentra debidamente legitimado para instar esta Acción de Amparo, haciendo ciertos los derechos contenidos en los artículos 14, 14bis, 17, 18, 28, 31 y 33 de la CN.**

Es dable recordar, además, en lo referido al control de constitucionalidad, que esta es una facultad de los jueces establecida en la CN (art.33), así como **sostener la observancia de la CN es uno de los fines del Poder Judicial** (Ley 27, artículo 3); lo que determina la imperiosidad inexcusable del examen de constitucionalidad que se solicita se realice sobre la normativa en crisis.

*“Es un contrasentido aceptar que la Constitución Nacional confiere rango constitucional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 75, inc. 22), incorpora sus disposiciones al derecho interno y, por consiguiente, habilita la aplicación de la regla interpretativa -formulada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos- que obliga a los tribunales nacionales a ejercer de oficio el control de convencionalidad y que ,por otro lado, impida a esos mismos tribunales ejercer similar examen con el fin de salvaguardar su supremacía frente a normas locales de menor rango.” (Fallos: 335:2333).*

En el caso “Carranza” (Informe N° 30/97, caso N° 10.087), resuelto el 30 de septiembre de 1997, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos efectuó un análisis relevante. Al interpretar, en esa ocasión el artículo 8.1., la Comisión concluyó que los Tribunales de la República Argentina habían violado esa disposición al negarse a tratar la impugnación de la separación de un juez de su cargo, ocurrida durante la dictadura militar, con base en la doctrina de las *“cuestiones políticas no justiciables”*. Al fundar su solución, la Comisión señaló que *“...La garantía del peticionario de ejercer una adecuada defensa de su pretensión legal se vio lesionada, pues finalmente su ejercicio resultó ilusorio. En consecuencia, en el presente caso, la decisión del Superior Tribunal de Chubut ratificada por la Corte Suprema de Argentina, resultó violatoria del derecho al debido proceso consagrado en el artículo 8 de la Convención Americana...”*.

La Comisión consideró que existía violación al art 25.1., luego de reconocer que el peticionario había tenido libre acceso a un recurso judicial para impugnar la decisión de las autoridades políticas, agregó sin embargo que *“...el derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el art 25 no se agota con el libre acceso y desarrollo del recurso judicial. Es necesario que el órgano interviniente produzca una conclusión razonada sobre los méritos del reclamo, que establezca la procedencia o improcedencia de la pretensión jurídica que, precisamente, da origen al recurso judicial. Es más, esa decisión final es el fundamento y el objeto final del derecho al recurso judicial reconocido por la Convención Americana en el art 25, que*

*estará también revestido por indispensables garantías individuales y obligaciones estatales (arts 8 y 1.1.)...”*

En efecto, tal como lo señaló la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *“...Las garantías a la tutela judicial efectiva y el debido proceso imponen una interpretación más justa y beneficiosa en el análisis de los requisitos de admisión a la justicia, al punto que por el principio ‘pro actione’, hay que extremar las posibilidades de interpretación en el sentido más favorable al acceso a la jurisdicción...”* (Caso “Palacios c. Argentina”, Informe N° 105/99, consid. 61, L.L. 2000-F-549).

En tal sentido, la CSJN expresó: *“...siguiendo el modelo de la jurisprudencia de los Estados Unidos de América, es inherente a las funciones de un tribunal judicial interpretar las normas que confieren dichas potestades para determinar su alcance, sin que tal tema constituya una ‘cuestión política’ inmune al ejercicio de la jurisdicción (‘Baker v. Carr’ 369 U.S. 186). Ello, porque – tal como luego se desarrollará – esclarecer si un poder del Estado tiene determinadas atribuciones, exige interpretar la Constitución y tal misión permitirá definir en qué medida – si es que exista alguna – el ejercicio de ese poder puede ser sometido a revisión judicial (‘Powell v. Mc. Cormack’ 396 U.S. 486)...”* (Fallos: 324:3358, considerando 4°, Caso Bussi).

En el mismo pronunciamiento el Tribunal señaló como, a través del tiempo, se ha limitado radicalmente el alcance de la doctrina de las cuestiones políticas no justiciables: *“...La amplia y vaga extensión dada a aquéllas, condujo a que el desmantelamiento de la doctrina anterior se hiciera a través de pronunciamientos dictados en temas muy diversos. Así, lisa y llanamente, entró a conocer en causas que se referían al desenvolvimiento de la vida de los partidos políticos (Fallos: 307:1774 y sus citas); trató el tema de la admisibilidad de la presentación de un candidato independiente para diputado nacional (Fallos: 310:819) y revisó resultados electorales al dejar sin efecto resoluciones de juntas electorales provinciales (Fallos: 308:1745); también conoció de la legalidad del procedimiento de formación y sanción de las leyes (Fallos: 317:335) y aun de las facultades del Senado de la Nación para decidir la detención de personas (Fallos: 318:1967 y 319:122)...”* (Caso Bussi, cit., considerando 5°).

*“Charles L. Black, en su agudo y famoso ensayo titulado ‘The people and the Court-Judicial review in a democracy’, ed. The Macmillan Company, New York, 1960, sostenía que el control judicial cumple una función vital en un gobierno de poderes limitados, consistente en mantener el sentimiento público de que el gobierno ha cumplido con las normas de su propia Constitución y por ello la función ‘legitimante’ de las normas por parte de la Corte Suprema- lo cual implica constatar su constitucionalidad- es de inmensa por no decir vital importancia para el país, agregando que no veía como un gobierno de poderes limitados podría vivir sin la existencia de algún órgano que desempeñe esa función. (pág. 64/67, 86, 224)”*, (citado por el Dr. Fernando N. Barrancos y Vedia, en sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, 13/08/2003).

Es ineludible la función del Poder Judicial de controlar que la actuación de los poderes del Estado permanezca dentro de los lineamientos fijados por la CN, examinando la constitucionalidad de la normativa atacada, a la luz de lo establecido por el artículo 31 de la CN.

La cuestión aquí planteada por el CPACF es justiciable y se encuentra contenida en el marco conceptual establecido por el artículo 116 de la CN, por ello corresponde a S.S. examinar el flagrante apartamiento constitucional que motiva esta acción bajo los dictados del artículo 43 del mismo cuerpo normativo ya que, no sólo están ampliamente cumplidos los requisitos expresados por la CSJN en “HALABI” sino que, principios de economía procesal fundan la solicitud.

En este orden de ideas, debemos aunar esfuerzos para defender el Estado de Derecho, y asegurar la libertad, igualdad ante la ley y la protección de todos y cada uno de los derechos constitucionales cuyo pleno reconocimiento se reclama a través de la presente acción, que tiene por norte hacer valer y asegurar la Supremacía irrestricta de la letra y el espíritu de nuestra Constitución Nacional, tantas veces bastardeada.

## **VI.- FUNDAMENTOS DE LA INCONSTITUCIONALIDAD ALEGADA.**

### **VI.I.- DE LOS PRINCIPIOS DE RESERVA Y DE LEGALIDAD.**

La **garantía constitucional** establecida en el **art.19** determina que *“las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados”*. Lo que, a su vez, se complementa con la estipulación siguiente en cuanto a que *“ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe”*.

De este modo, las garantías protectorias del trabajo y la propiedad, aludidas anteriormente, no pueden verse cercenadas por aquello que la ley no ordena.

**En el caso, de dicho principio de legalidad se deriva que una Circular de ANSeS no puede pretender alterar lo dicho por el Legislador mediante una norma concreta, a fin de excluir ilegítima y arbitrariamente a los abogados y a las abogadas del proceso de obtención del beneficio jubilatorio consagrado en la Ley 27.705, ejecutando abusivamente una facultad inexistente, invadiendo la función legislativa y afectando así esenciales garantías establecidas por nuestra Ley Suprema.**

**La inconstitucionalidad es manifiesta en la medida que atenta decidida y acabadamente contra el derecho a trabajar libremente de los abogados y abogadas, que ven además afectado su derecho a la propiedad, por el hecho de encontrarse impedidos de representar y asistir a sus clientes en la tramitación del aludido beneficio jubilatorio.**

**En este sentido, se observa antirrepublicano y atentatorio del principio de división de poderes el hecho de que la Administración pretenda determinar el alcance de una ley del Congreso, desnaturalizando su espíritu, a través de una circular que se presenta como de carácter interno (advirtase que la circular reza: *“Se pone en conocimiento de todas las Unidades de Atención Integral (UDAI) y las demás áreas operativas dependientes de esta ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES)...”*).**

Empero, la Circular, pretendiendo dirigirse internamente a las *UDAI, oficinas y dependencias* de la ANSeS, introduce -con burda técnica legislativa- un procedimiento

administrativo que prohíbe la libre actuación profesional de los abogados y las abogadas, tanto en carácter de patrocinante como de apoderado.

En efecto, a lo largo de los siguientes puntos, la Circular establece una serie de formularios/documentos que deben ser indefectiblemente impresos y **firmados individual y personalmente por el titular**, para luego ser digitalizados y subidos al expediente SIEEL.

Por último, *“...hace saber que los formularios que genere el sistema SICA y requieran firma por parte de la persona solicitante, **deberán ser suscritos en el momento de la atención en la UDAI, no resultando válidos todos aquellos que no sean emitidos por los sistemas, o que sean firmados y certificados, fuera del ámbito de dicha UDAI**”* (El destacado es propio).

**De este modo, establece mediante instrucciones que tienen fuerza legal interna dentro de la jerarquía administrativa del organismo, una serie de requerimientos ilegales y carentes de todo sustento normativo como así también de razonabilidad, pues en los hechos lo instruido importa, lisa y llanamente, dejar desprotegidas a las personas que integran la clase pasiva o pretendan incorporarse a ella, por un lado, mientras que por el otro se traduce en una prohibición, para quienes ejercen la abogacía, de asesorar, patrocinar o representar a quienes concurren a tramitar peticiones ante el citado organismo, pues esas instrucciones importan en la práctica un verdadero bloqueo para cada profesional en lo que hace al acceso al trámite que se esté gestionando o pretenda iniciar; queda así la ciudadanía absolutamente indefensa y merced de la buena o mala gestión del referido organismo público. Las claras intenciones que el organismo demandado deja traslucir en sus instrucciones a través de la Circular cuestionada no son otras que: a) limitar o directamente conculcar los derechos constitucionales de quienes peticionen ante el organismo, y b) bloquear a todos los abogados/as a quienes la ciudadanía puede recurrir en defensa de sus derechos, el ejercicio profesional que, atento a resultar una actividad lícita, tiene amparo constitucional.**

Queda claro de esta manera, la pretendida intención de la Administración demandada de erigirse en verdadera Legisladora, estableciendo un procedimiento caprichoso y arbitrario, que afecta en forma directa y flagrante los derechos de defensa, debido proceso y propiedad de aquellos ciudadanos susceptibles de acogerse al beneficio jubilatorio de la Ley 27.705.

Por los motivos expresados, que se desarrollarán a continuación, se colige con claridad meridiana que la norma en crisis es ostensiblemente inconstitucional en orden a contrariar todo el sistema establecido en nuestra Ley Fundamental en materia de garantías, afectando específicamente los principios de reserva y legalidad, y exteriorizando de este modo una perturbación directa a la forma de gobierno instaurada en el artículo primero de nuestra Carta Magna.

Máxime, cuando la normativa en crisis contraviene específicamente la prohibición contenida en **el art. 99, inc. 3, 2º párrafo de la CN**, que establece sin excepción que: *“El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.”*

**VI.II.- DE LA AFECTACIÓN AL DERECHO DE TRABAJAR Y EJERCER TODA INDUSTRIA LÍCITA (ART. 14 CN).**

El Derecho de Trabajar es un derecho fundamental consagrado por nuestra Carta Magna. Es bajo su amparo que los abogados desarrollamos nuestro ejercicio profesional.

El Artículo 14 de la Constitución Nacional establece el derecho de trabajar y ejercer toda industria lícita, el cual permite que quien se dedica al ejercicio de la abogacía lo haga bajo la protección de un precepto de la mayor jerarquía normativa.

La circular impugnada en el presente violenta flagrantemente dicho ordenamiento constitucional, al impedirle al universo de abogados y abogadas representados por este Colegio, ejercer libremente su profesión, cuando les imposibilita ejercer el patrocinio o representación de aquellos que se presenten ante la ANSeS a fin de acogerse al beneficio previsional previsto en la Ley 27.705.

**Es este CPACF el que tutela el ejercicio profesional de los abogados (conforme art. 43 CN y Ley 23187), el que según el Reglamento Interno del CPACF, consiste en *“el ofrecimiento, y prestación de servicios que incumban al título de abogado ante personas o entidades, públicas o privadas, dentro del ámbito de aplicación de la ley 23187”* (art. 2, Reglamento interno del CPACF).**

La presente acción de amparo involucra derechos y garantías constitucionales en tanto se procura la tutela jurisdiccional frente a la conducta de la ANSeS que, a través del dictado de la Circular DP N° 22/23, cercena el derecho a trabajar y, consecuentemente, el derecho de propiedad de los profesionales abogados y abogadas representados en la presente acción.

También se pretende aquí salvaguardar la integridad y aptitud de los honorarios profesionales de los abogados, considerando la naturaleza alimentaria de los mismos, con el fin de asegurarles el libre ejercicio de la profesión y velar por su dignidad, finalidades éstas - entre otras- que constituyen razón de ser y creación de este Colegio Público de Abogados (conf. Ley 23.187).

El deber de defender a sus matriculados que este Colegio Público tiene establecido normativamente a través del art. 20 de su ley de creación, procurando asegurarles el libre ejercicio de la profesión y velando por su dignidad en el desempeño profesional, se encuentra materializado en la presente acción.

La injustificada e incomprensible decisión de la ANSeS de prohibir la actuación profesional del universo abogadil, importa lisa y llanamente una restricción y afectación al trabajo de los profesionales abocados a representar a un segmento de la sociedad, potenciales beneficiarios del sistema previsional, entorpeciendo y limitando no sólo el libre ejercicio de la abogacía, de todos los abogados y abogadas, en tanto matriculados de este Colegio, sino también los derechos conculcados de ellos en su carácter de potenciales beneficiarios del sistema previsional.

Decimos ello, en tanto se impone poner de resalto que, el ejercicio profesional del Derecho Previsional, como en el presente, es una importante y reconocida

especialidad que involucra a la sociedad toda que, antes o después, acudirá ante la Administración demandada a solicitar su beneficio.

En tal sentido, en ese universo social se encuentran inmersos los abogados y las abogadas que, en su momento, también recurrirán a colegas especialistas en la materia solicitando el necesario asesoramiento profesional.

Pretender a través de la inconstitucional circular que los beneficiarios, en su mayoría adultos mayores entre ellos nuestros matriculados, se vean privados de la debida representación y el correspondiente asesoramiento, los obliga no sólo a concurrir personalmente ante las oficinas de la ANSeS, con las complicaciones que ello podría ocasionar por el segmento de la sociedad de que se trata (el de mayor edad), sino porque aún cuando en el supuesto de presentarse personalmente, se verían claramente imposibilitados de defender acabadamente sus derechos e intereses.

En lo concreto, quien se presenta a solicitar un beneficio previsional, difícilmente cuente con la información necesaria a fin de comprender acabadamente los alcances de la documentación que debe suscribir atento la voluminosa y específica normativa que rige en dicho sistema, por lo que el desamparo es total.

Ello, sin perjuicio de aquellos abogados y abogadas que pretendan acceder a dicho beneficio y que no se hayan especializado en esta materia específica.

El sinnúmero de sujetos involucrados -la sociedad toda- en la preocupante situación actual creada por la Administración demandada, permite vislumbrar, no sólo la indefensión de los matriculados que no se han dedicado a la rama Previsional, sino la enorme repercusión sobre la privación del derecho a trabajar del universo de matriculados y el consecuente impacto negativo sobre los honorarios que nunca devengarán.

**VI.III.- CERCENAMIENTO DEL DERECHO A CONFERIR Y ACEPTAR MANDATOS. IMPLÍCITA MODIFICACIÓN DEL CCYCN CONTRARIA AL ART. 75 INC. 12 CN. OBSTÁCULO PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES DE LOS ABOGADOS Y ABOGADAS RESPECTO DE SUS CLIENTES.**

La inconstitucional Circular que mediante la presente acción se ataca, no solo priva al colectivo aquí representado, de manera arbitraria e ilegítima, de patrocinar y/o representar a los ciudadanos susceptibles de acogerse al beneficio previsional consagrado en la Ley 27.705, sino que viene a alterar sustancialmente lo dispuesto por el Código de Fondo en relación con el contrato de mandato, exhibiendo una nueva inconstitucionalidad sobre este punto.

En efecto, la “prohibición” de asesorar, patrocinar o representar a quienes concurren a tramitar peticiones ante el organismo demandado, teniendo en cuenta que, como se dijo, las instrucciones de pretendido carácter interno SUPUESTAMENTE establecidas por la circular importan, en la práctica, un verdadero bloqueo para cada profesional en lo que hace al acceso al trámite que se esté gestionando o se pretenda iniciar, no solo resulta incompatible con las garantías constitucionales de los ciudadanos que realicen peticiones en el marco de la Ley 27.705, así como de los profesionales que patrocinen sus intereses, sino que viene a modificar abiertamente lo dispuesto en el Capítulo 8, Título IV del Libro Tercero del Código Civil y Comercial

de la Nación.

Como podrá apreciar S.S., **el derecho de peticionar ante las autoridades consagrado en el art. 14 de nuestra Carta Fundamental**, cuando es ejercido en el marco de la asistencia letrada, se puede instrumentar ya con patrocinio profesional, ya mediante un mandato expreso.

En este sentido, **cuando** tal derecho de contar con representación letrada **es ejercido positivamente por los administrados, no puede ni debe ser desconocido por la autoridad**, so pena de vulnerar garantías de rango convencional.

Ciertamente, son los letrados quienes deben abogar por los intereses de sus clientes ya que estos, por ser legos en la materia, deben confiar en el buen saber y entender de aquellos; empero, conductas como las antes descritas, resultan violatorias de las garantías antes citadas, al exigir aquello que la ley no manda o prohibir aquello que la norma no prohíbe (art. 19 CN).

Desde esta óptica, **la obligación que se pretende instaurar mediante la inconstitucional Circular 22/23, en el sentido de que los formularios/documentos “deben ser indefectiblemente impresos y firmados individualmente por la persona titular”, desconoce sin más el derecho de conferir un mandato por parte de los Ciudadanos** que pretendan instrumentar la petición a las autoridades mediante representación, **así como de los propios abogados que, no siendo especialistas en la materia, decidan otorgar un mandato a otro colega** que efectivamente se especialice en el asunto.

En otras palabras, la Circular en cuestión implicaría una modificación, cuando menos implícita, del Código Civil y Comercial de la Nación que bien podría traducirse de la siguiente manera: “Se encuentra prohibido conferir un mandato para realizar actos jurídicos en relación con la ley 27.705.”

No podrá pasar por alto S.S. que la normativa en cuestión vulnera a las claras derechos primarios en relación con el ejercicio de la abogacía, que han sido delineados por la Ley 23.187, a saber:

*“Art. 7: Son derechos específicos de los abogados, sin perjuicio de los acordados por otras disposiciones legales, los siguientes:*

*a) Evacuar consultas jurídicas y percibir remuneración;*

*b) Defender, patrocinar y/o representar judicialmente a sus clientes”.*

*Art. 8: “es facultad de los abogados en el ejercicio de su profesión requerir a las entidades públicas información concerniente a las cuestiones que se les hayan encomendado y, asimismo, tener libre acceso personal a archivos y demás dependencias administrativas en las que existan registros de antecedentes”.* (énfasis añadido en ambos casos).

Tampoco debemos soslayar lo normado por el art. 5 de la citada ley: *“El abogado en el ejercicio profesional, estará equiparado a los magistrados en cuanto a la consideración y respeto que se le debe. Sin perjuicio de las sanciones penales que pudieran corresponder a quien no observare esta norma, el abogado afectado tendrá derecho a efectuar una reclamación ante el superior jerárquico del infractor, que deberá tramitarse sumariamente. Además, el afectado deberá comunicar de inmediato al Colegio cualquier violación de la presente*



*norma quien podrá constituirse en parte en dichas actuaciones.”*

En el caso de los administrados que requieran asistencia profesional, el “acceso a justicia” *lato sensu*, se realiza mediante una actuación con asesoramiento letrado, de modo tal que la imposibilidad de que los abogados puedan ejercer libremente la profesión deviene en un obstáculo de igual tenor constitucional para los primeros.

Sobre este punto, la afectación de los abogados y abogadas no puede ser mayor toda vez que, el art. 1322 del CCyCN prevé que: *“El mandato se presume oneroso. A falta de acuerdo sobre la retribución, la remuneración es la que establecen las disposiciones legales o reglamentarias aplicables, o el uso. A falta de ambos, debe ser determinada por el juez.”*

Entonces, **presumiéndose oneroso el mandato y siendo un derecho de los profesionales del derecho asesorar, patrocinar y “percibir remuneración”** (cfr. cit. Art. 7 Ley 23.187), **la normativa en cuestión impide a los administrados** (entre ellos, como se dijo, también abogados no especializados en la materia) **conferir un mandato**, cercenando así el derecho de los letrados y letradas de *“trabajar y ejercer toda industria lícita”* (art. 14 CN), **afectando a su vez el derecho de propiedad, al obstaculizar el mencionado derecho de cobrar remuneración** nada menos que por el ejercicio de su profesión.

Finalmente, la mencionada afectación al Código de Fondo, que no se exhibe sino como una inconstitucional intromisión en las facultades del Congreso de la Nación, -al agregar una prohibición implícita al otorgamiento de un mandato- arrasando con el principio republicano de la división de poderes (en pureza de una de las funciones del poder: la legislativa), a la luz de lo estatuido por el art. 75 inc. 12 de nuestra Carta Magna (*“Corresponde al Congreso: (...) Dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, y del Trabajo y Seguridad Social”*), deviene, asimismo, en una vulneración de las obligaciones de los abogados y abogadas, que sólo se encuentran reguladas por la normativa específicamente aplicable al ejercicio profesional.

Ello debido a que, mal podría un abogado o una abogada *“atender los intereses confiados con celo, saber y dedicación”* (cfr. art. 19 inc. a) del Código de Ética), y cumplir con lo establecido por el art. 1324 inc. a) del CCyCN, en relación con el mandato conferido, esto es, *“cumplir los actos comprendidos en el mandato, conforme a las instrucciones dadas por el mandante y a la naturaleza del negocio que constituye su objeto, con el cuidado que pondría en los asuntos propios o, en su caso, el exigido por las reglas de su profesión, o por los usos del lugar de ejecución”*, cuando en los hechos, de habersele conferido un mandato, se ve imposibilitado de cumplirlo por razones ajenas a su voluntad.

De allí que, la inconstitucional normativa, a más de vulnerar todas las garantías constitucionales antes señaladas, se constituye en un obstáculo para el desarrollo de la profesión abogadil de tal entidad, que podría devenir en la aplicación de sanciones disciplinarias al impedir el libre ejercicio de la profesión y el cumplimiento de un mandato, cuestiones que, como se explicó, solo se encuentran reguladas por la normativa específicamente aplicable a la materia.

#### **VII. I. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE AMPARO. PRESUPUESTOS DE ADMISIBILIDAD.**

El artículo 43 CN establece requisitos de procedencia de la acción de

amparo, los que se encuentran debidamente cumplidos en la presente causa, a saber:

**VII. I. 1)** Existe un acto de autoridad pública: el dictado de la Circular DP Nº 22/23 por parte de la Administración Nacional de la Seguridad Social.

**VII. I. 2)** Que en forma inminente amenaza: Esta amenaza se vincula con la existencia de circunstancias que ponen en real, efectivo e inminente peligro la **plena vigencia de nuestra Constitución Nacional**.

**VII. I. 3)** Conculca con ilegalidad y arbitrariedad manifiesta derechos fundamentales y garantías reconocidas por la CN y los instrumentos internacionales sobre derechos humanos con jerarquía constitucional.

**VII. I. 4)** En cuanto al recaudo "medio judicial más idóneo", no es un acto muy complejo establecer que para la situación planteada, no existe un remedio judicial alternativo que sea expedito, rápido y que, garantizando una decisión oportuna de jurisdicción, resguarde los derechos fundamentales conculcados.

Estamos ante una cuestión de pleno derecho, donde no es necesario un amplio debate o la producción de prueba. En este sentido, ¿qué consecuencias traería la utilización de la vía ordinaria, aún en el supuesto de alcanzar una sentencia de primera instancia favorable? Un proceso lento y engorroso que podría durar años y que se devoraría la pretensión procesal actual.

**VII. I. 5)** La ostensible inconstitucionalidad de esta Circular, cuya declaración se persigue mediante esta acción de amparo, es cuestión judicial.

En nuestro ordenamiento jurídico, artículo 31 CN, la voluntad del Constituyente prima sobre la del Legislador, por lo que, atento las facultades de control de constitucionalidad confiado por la CN al Poder Judicial, corresponde que éste intervenga cuando tales derechos se desconozcan o se encuentren amenazados.

Asimismo, es necesario hacer notar y recordar a V.S. lo que tiene dicho la CSJN respecto del carácter que debe dársele a esta acción, siendo el amparo un remedio procesal no sólo tendiente a reparar la lesión, restricción, alteración o amenaza actual o inminente a un derecho o garantía reconocida constitucionalmente, sino que tiene también una finalidad preventiva, no siendo necesaria la existencia del daño concretamente consumado para resguardar los derechos que se vieren afectados.

*"La acción declarativa, **al igual que el amparo**, tiene una finalidad preventiva y no requiere la existencia de daño consumado en resguardo de los derechos."*  
(ASOCIACION DE GRANDES USUARIOS DE ENERGIA ELECTRICA DE LA REPUBLICA ARGENTINA (AGUEERA) c/ BUENOS AIRES, PROVINCIA DE Y OTRO s/ACCION DECLARATIVA - A. 95. XXX. ORI22/04/1997), (el resaltado me pertenece).

*"La acción declarativa que, **como el amparo**, tiene una finalidad preventiva no requiere la existencia de daño consumado en resguardo de los derechos, es un medio plenamente eficaz y suficiente para satisfacer el interés de la actora -en tanto procura tutela jurisdiccional ante la actitud, exteriorizada a través de comunicaciones telegráficas emitidas por Yacimientos Petrolíferos Fiscales, de no proveer "carburantes o productos e imponer sanciones en caso de aplicar la ley 5464" de la Provincia de Santiago del Estero- que, en las actuales*

*circunstancias, se agota en una mera declaración de certeza” (Provincia de Santiago del Estero c/ Nación Argentina. - 1985 - Fallos: 307:1379).*

Lo precedentemente manifestado resulta argumento más que suficiente para evitar el posible desliz en el que pudiera incurrir el juzgador, al interpretar que en el presente nos encontraríamos frente a una ausencia de “caso” sobre el cual expedirse o ausencia de “perjuicio o lesión actual” que impidiera la intervención de V.S. en autos.

#### **VII.- II.- PERJUICIO O LESIÓN ACTUAL.**

Como se sostuvo previamente, la **lesión actual y concreta** se produce en forma inmediata y manifiesta sobre el universo representado por este CPACF, **al ser privado este colectivo, de manera arbitraria e ilegítima, de patrocinar y/o representar a los ciudadanos susceptibles de acogerse al beneficio previsional consagrado en la Ley 27.705.-**

El Decreto-Ley 17.040/66, en su art. 1º, sostiene 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;...*

*La representación a que se refieren los incisos a) y b) será acreditada mediante carta poder otorgada ante cualquier organismo nacional, provincial o municipal de previsión social, autoridad judicial, policial o consular competente, escribano público o director o administrador de los establecimientos mencionados en el apartado 1º, inciso d) del artículo 4º o por escritura pública...”*

Sin perjuicio de ello, al ingresar a la página web de la ANSeS a efectos de solicitar un turno para acogerse al beneficio jubilatorio que otorga la Ley 27.705, éste únicamente permite ingresar los datos del TITULAR, no permitiendo designar letrado patrocinante o apoderado.

No sólo eso, sino que además contradice la letra del Decreto-Ley citado, al reglamentar que únicamente serán válidos los formularios/documentos suscriptos en el momento de la atención en la UDAI, no resultando válidos todos aquellos que no sean emitidos por los sistemas, o que sean firmados y certificados fuera del ámbito de dicha UDAI.

Es decir, que la Circular mencionada no sólo menoscaba ilegítimamente los derechos de los abogados y las abogadas que este Colegio tiene por obligación legal defender, sino que también viola en forma flagrante un Decreto-Ley que ostenta jerarquía superior. Un despropósito.

#### **VII.- III.- INTERÉS JURÍDICO SUFICIENTE EN EL ACTOR.**

El CPACF ostenta la calidad de parte interesada ya que, como fuera señalado, por disposición de la Ley 23.187, es el representante de los abogados y las abogadas de la Capital Federal, y es el órgano obligado a tutelar la inviolabilidad del ejercicio profesional en todos sus órdenes, estando investido a estos efectos de la legitimación procesal para ejercitar la acción pública.

En este entendimiento, su actuación trasciende y se proyecta en defensa del interés general del colectivo conformado por los profesionales liberales, en tanto resultan

afectados por las modificaciones introducidas por la normativa bajo análisis.

### **VIII.- INCOMPETENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN. NULIDAD ABSOLUTA**

#### **DEL ACTO.**

A más de lo antes señalado, la presente acción se funda en la incompetencia absoluta *ratione materiae*, o exceso de poder, en tanto vicio de legitimidad del acto administrativo, por parte de la Administración demandada.

Asimismo, la Circular impugnada vulnera la normativa aplicable, a la sazón: la Constitución Nacional (arts. 1, 14, 14 bis, 17, 18, 19, 28, 31, 99 inc. 3, y concordantes), los Tratados Internacionales incorporados al derecho interno por imperio del art. 75, inc. 22 de esta, la Ley 27.423, acarreado así la nulidad absoluta e insanable (art. 14 inc. b ley 19.549), su calificación como acto irregular (art. 17 de dicha ley) y el consecuente deber de su revocación.

En cuanto a la nulidad señalada, debemos recordar que la Ley 19.549 establece dos categorías en relación con dicho instituto: los actos nulos (art. 14) y los anulables (art. 15), que se encuentran definidos de la siguiente manera:

*“Artículo 14.- El acto administrativo es nulo, de nulidad absoluta e insanable en los siguientes casos: a) Cuando la voluntad de la Administración resultare excluida por error esencial; dolo, en cuanto se tengan como existentes hechos o antecedentes inexistentes o falsos; violencia física o moral ejercida sobre el agente; o por simulación absoluta. b) Cuando fuere emitido mediando incompetencia en razón de la materia, del territorio, del tiempo o del grado, salvo, en este último supuesto, que la delegación o sustitución estuvieren permitidas; falta de causa por no existir o ser falsos los hechos o el derecho invocados; o por violación de la ley aplicable, de las formas esenciales o de la finalidad que inspiró su dictado.”*

*“Artículo 15.- Si se hubiere incurrido en una irregularidad, omisión o vicio que no llegare a impedir la existencia de alguno de sus elementos esenciales, el acto será anulable en sede judicial.”*

En esta inteligencia, Marienhoff y Cassagne, definen a los reglamentos como aquellas normas generales que dicta la Administración, sobre materias que pertenecen a su “zona de reserva”, es decir sobre temas privativos de su competencia no regulados por una ley. Mientras que, para otros autores, como Gordillo, Dromi y Diez, esta “zona de reserva de la administración” no existe.

En este punto, Dromi señala que son típicos reglamentos de organización administrativa, que en general no rigen ni regulan la actividad de los particulares, ni de terceros extraños a la Administración. Tal modalidad reglamentaria se manifiesta por medio de “instrucciones y circulares”. (Dromi, José Roberto: Derecho Administrativo, Cap. VII, I Reglamento Administrativo, 10.ª ed. Buenos Aires y Madrid, s. e., 2004. p. 448).

Ahora bien, las circulares en tanto medidas que emplea el superior jerárquico para dar indicaciones a los funcionarios en relación con la interpretación de las leyes y reglamentos que se deben aplicar, por su carácter de ordenamiento interno, se traducen en una obligación para el funcionario en virtud de obediencia jerárquica, pero jamás podrían impactar directamente sobre los administrados.

Dromi explica que “...el acto viciado es el que aparece en el mundo jurídico por no haber cumplido los requisitos esenciales que atañen a su existencia, validez o eficacia...” agregando que: “...vicios del acto administrativo son las faltas o defectos con que éste aparece en el mundo del derecho y que, de acuerdo con el orden jurídico vigente, lesionan la perfección del acto, en su validez o en su eficacia, impidiendo su subsistencia o ejecución. La invalidez es la consecuencia jurídica del acto viciado, en razón de los principios de legalidad, justicia y eficacia administrativa (...) la gravedad de la invalidez de un acto administrativo no debe medirse por la conducta del agente creador del vicio, sino por la lesión que produzca en los intereses de los afectados y en el orden público y jurídico estatal. Hay una relación de causa a efecto entre vicios y nulidades. Precisamente la nulidad es la consecuencia jurídica que se impone ante la transgresión al orden jurídico. Las nulidades actúan como antibióticos de la juridicidad, para el saneamiento del anti-derecho. Son un resultado obligado del antecedente: los vicios jurídicos...” (Dromi, José Roberto, Manual de derecho administrativo, Astrea, Ramos Mejía, Buenos Aires, 1987, Tomo I, págs. 158/159, el destacado fue añadido).

En esta misma tesitura, la doctrina es conteste en afirmar que para que la nulidad resulte absoluta, los vicios que padezca el acto deben recaer sobre sus elementos esenciales y deben ser graves.

Como se explicó *supra*, la Circular de la ANSeS se encuentra viciada en sus elementos esenciales, a tenor de la incompetencia en razón de la materia, y el exceso de poder que supone el acto dictado en palmaria contravención a las garantías constitucionales antes reseñadas.

De allí que la cuestión planteada encuentra favorable acogida en lo establecido por el art. 14 inc. b) de la Ley 19.549, que en su descripción normativa sella la suerte insalvable de la nulidad absoluta denunciada, motivo por el cual, la única solución ajustada a derecho resulta ser la declaración de inconstitucionalidad del acto y su inmediata suspensión cautelar, como se peticiona.

En este sentido, el Tribunal Fiscal de la Nación ha sostenido que las instrucciones, los reglamentos internos, circulares, órdenes de servicio, son actos administrativos emitidos por la Administración Pública tendientes a regular su propia organización o funcionamiento interno, siendo sus destinatarios los funcionarios y empleados públicos, más no los administrados o personas particulares, agregando luego que dicho acto de administración no produce efecto con relación a los administrados, pues, correspondiendo a la actividad interna de la Administración Pública, agotan su eficacia dentro de la esfera de ésta sin proyectarse hacia lo exterior de ella o más allá de tal esfera; en principio el acto de administración resulta *res inter alios acta* para el administrado (T.F.N., Sala C, “Ricardo Almar de Hijos S.A. S/ rec. De apelación ahorro obligatorio” 02/08/1999).

En consecuencia, resulta inadmisibles que se generen perjuicios a los letrados que pretendan intervenir en actuaciones que tramiten ante la ANSeS por decisiones que sólo deberían tener efectos en el ámbito interno de la Administración.

Por otra parte, no debemos perder de vista lo dicho respecto de los actos de carácter no resolutive en punto a que no generan derechos y/u obligaciones. Aunque

pueden resultar orientativos, no son de cumplimiento obligatorio.

A ello debe adunarse lo indicado por la Dirección General de Asuntos Jurídicos (DGAJ) sobre el punto B.b.I del Anexo I Disposición 446/2009 de AFIP, en relación con las circulares emitidas por la Administración Federal en el sentido de que: *“Son actos de alcance general emitidos exclusivamente por el Administrador Federal en el marco de las facultades del Artículo 9º Apartado 1) del Decreto Nº 618/97, sus modificatorios y complementarios, por los que se aclaran o precisan aspectos vinculados con la interpretación o aplicación de determinadas normas, tales como leyes, decretos o resoluciones generales, con el sustento legal indicado.”*

De modo que nos encontramos frente a un ejercicio por parte de la Administración demandada que se exhibe a todas luces contrario a la Constitución, sin sustento alguno en una delegación de facultades, que ostenta manifiesta incompetencia y exceso de poder por parte de la autoridad que lo dictó.

Al respecto, la CSJN ha dicho que, en materia de interpretación de las leyes, se impone que se acuerde a sus palabras, en primer lugar, el sentido más obvio al entendimiento común (**Fallos: 258:75; 304:195**), que constituye una adecuada hermenéutica la que conduce a dar a las palabras de la ley el significado que tienen en el lenguaje común (**Fallos: 321:153**), y que si la ley emplea determinados términos, la regla de interpretación más segura es la de que esos términos no son superfluos, sino que han sido empleados con algún propósito, por cuanto, en definitiva, **el fin primordial del intérprete es dar pleno efecto a la voluntad del legislador (Fallos: 314:458)**.

*“Para dilucidar la cuestión corresponde atenderse a aquellos elementos que se conformen a las razones que inspiraron al legislador en oportunidad de sancionar la norma y a la finalidad de su dictado, criterio que adquiere singular relevancia en materia de normas impositivas.” (Fallos: 302:429).*

*“La primera regla de interpretación de las leyes es dar pleno efecto a la intención del legislador, y la primera fuente para determinar esa voluntad es la letra de la ley.” (Fallos: 322:2321).*

Ergo, el Legislador jamás delegó ningún tipo de facultades a favor de la Administración, de manera que le permita emitir una Circular como la aquí analizada, modificando *a piacere* el trámite por el cual se solicita el beneficio jubilatorio, excluyendo arbitrariamente a los abogados y abogadas.

#### **IX.- PRUEBA DOCUMENTAL. SE RESUELVA DE PURO DERECHO.**

Si bien el derecho se presume conocido de modo que las normas sólo deben invocarse sin que sea necesaria su exhibición mediante algún medio probatorio, por principios de celeridad y economía procesal, a los fines de facilitar el desenvolvimiento del presente proceso, y dado que se trata de una acción de amparo, se acompaña al presente la mencionada Circular de la ANSeS que, como se dijo, por su naturaleza, no se encuentra publicada en el Boletín Oficial.

Asimismo, por tratarse de la dilucidación de cuestiones de **gravedad institucional**, en atención a las garantías constitucionales vulneradas en forma palmaria por la

inconstitucional norma, solicitamos que la cuestión se resuelva como de puro derecho; máxime teniendo en cuenta que no existe prueba alguna que resulte conducente a los fines de discernir una cuestión como la aquí planteada.

#### **X.- GRAVEDAD INSTITUCIONAL.**

La gravedad institucional que se presenta en autos resulta evidente y manifiesta, ya que se encuentra en juego, nuevamente, el sistema Republicano y de división de poderes.

Asimismo, **se encuentran en juego los derechos fundamentales de todos los profesionales abogados y abogadas involucrados**, que se encuentran privados ilegítimamente de patrocinar y/o representar a los beneficiarios de la Ley 27.705 en el presente, lo cual afecta el derecho de propiedad y trabajo del colectivo aquí representado.

Decimos entonces, que la situación provocada, trasciende el interés de las partes, de acuerdo a la doctrina de la **gravedad institucional** expuesta por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al sostener que existe aquella cuando la sentencia decide sobre cuestiones que afectan el interés de la colectividad en supuestos que derivan en la perturbación de actividades esenciales (Fallos 246:376; 268:126; 308:1230 entre muchos otros), cuando se encuentran en juego instituciones básicas de la Nación (Fallos 307:973); o la marcha de las instituciones (Fallos 303:1034).

#### **XI.- SOLICITA COMO MEDIDA CAUTELAR LA SUSPENSIÓN DE LA APLICACIÓN DE LA CIRCULAR DP Nº 22/23 de la ANSES.**

Con base en las razones expuestas, solicito se ordene la suspensión de la fuerza ejecutoria de la normativa citada.

Ello fundado en el peligro que implica que, durante el transcurso del tiempo que demande la resolución definitiva de la presente acción, los legítimos derechos reclamados en representación de los abogados y abogadas aquí representados se vean vulnerados, los que -como se demostró- se proyectan hacia el colectivo conformado por los profesionales que asistan y/o pretendan asistir jurídicamente a los beneficiarios de la Ley 27.705.

Si bien son reconocidas las presunciones de ejecutoriedad y legitimidad del acto administrativo, *“(l)a supervivencia de la ejecución forzosa del acto administrativo -como regla general- difícilmente pueda convivir mucho tiempo más con el principio de “tutela judicial efectiva”, el cual excluye la posibilidad de ejecutar coactivamente el acto impugnado antes de su juzgamiento por el poder judicial”* (Juan Carlos Cassagne, Efectos de la Interposición de los Recursos y la Suspensión de los Actos Administrativos, E.D. 153,995.).

Asimismo, la mentada presunción de legitimidad no significa que éste sea válido, sino que simplemente se presume que ha sido emitido conforme al ordenamiento jurídico. *“Indiscutiblemente es una presunción legal relativa, provisional, transitoria, calificada como presunción iuris tantum, que puede desvirtuar el interesado demostrando que el acto controvierte el orden jurídico. Tal presunción no es un valor consagrado, absoluto, iure et de iure, sino un “juicio hipotético”, que puede invertirse acreditando que el acto tiene ilegitimidad”*

(Hutchinson, Régimen de Procedimientos Administrativos, Ed. Astrea. 5°ed.).

Difícilmente pueda la ANSeS ampararse en el interés público para oponerse a la suspensión de la aplicación de la normativa impugnada, ya que no basta la alegación de un interés genérico, sino que deben acreditarse los intereses específicos y concretos que se oponen a la presente medida cautelar solicitada.

La medida que esta Institución peticiona comporta un verdadero resguardo de la garantía jurisdiccional que se solicita, con el objeto de impedir que el derecho cuyo reconocimiento se reclama pierda virtualidad durante el plazo que transcurra entre la promoción de la presente acción y el pronunciamiento definitivo.

Así la doctrina nacional viene sosteniendo que: *“...se ha abierto camino una tendencia amplia y flexible, que ha terminado por prevalecer, porque tanto o más que al interés privado del solicitante, interesa al orden público que la justicia no fracase por la inevitable lentitud de su actuación, motivo por el cual se viene resolviendo que es preferible un exceso en acordarlas que la parquedad en desestimarlas, ya que con ello se satisface el ideal de brindar seguridades para la hipótesis de triunfo.”* (Morello, Passi Lanza, Sosa, Berizonce, Códigos procesales, V III).

A todo efecto, el daño producido por la aplicación inmediata de la Circular DP Nº 22/23 de la ANSeS surge en forma prístina, provocando un daño actual de imposible reparación ulterior, por lo cual, en la presente acción, concurren los presupuestos que ameritan la concesión de la medida cautelar solicitada, a saber: verosimilitud en el derecho, peligro en la demora y la exigencia de contracautela.

#### **XI.- I.- VEROSIMILITUD EN EL DERECHO.**

El *fumus bonis iuris* surge incuestionablemente de la descripción de los derechos y garantías amenazados por la normativa impugnada.

Así es que, para que la viabilidad de la medida precautoria prospere, los tribunales nacionales han exigido la acreditación *prima facie* de la arbitrariedad del acto cuya descalificación se persigue, o la violación de la ley, a fin de hacer caer la presunción de legalidad de que goza y, por lo tanto, suspender la ejecutoriedad del acto.

En este punto, sin perjuicio de destacar que lo expuesto hasta aquí permite considerar que en el caso existe verdadera certeza sobre la bondad del derecho alegado, no es ocioso recordar que la jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal ha sentado una importante pauta interpretativa para el análisis de este requisito al expresar que *“...las medidas cautelares no exigen de los magistrados el examen de certeza sobre la existencia del derecho pretendido sino sólo su verosimilitud. Es más, el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad de la medida cautelar, que no es otra que atender a aquello que no excede del marco de lo hipotético, dentro del cual, asimismo, agota su virtualidad”*. (Conf. CSJN in re "Evaristo Ignacio Albornoz v. Nación Argentina - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social s/Medida de no innovar", 20/12/84, Fallos 306:2060). Por ello, estimo que V.S. debe considerar acreditada la bondad del derecho invocado.



#### **XI.- II.- PELIGRO EN LA DEMORA.**

La Circular impugnada se encuentra vigente afectando actualmente los derechos de propiedad y trabajo de los abogados y abogadas aquí representados, huelga decir, de naturaleza indiscutiblemente alimentaria.

No menos importante es la afectación que genera al derecho a ejercer libremente el trabajo, en el caso la profesión liberal, sólo sujeta a la normativa específica de la Colegiación.

En efecto, consentir una norma como la aquí atacada significaría la aceptación de un procedimiento arbitrario que excluya e imposibilite la representación letrada de los particulares beneficiados por la Ley 27.705.

**Sólo ordenando la suspensión inmediata de la aplicación de la normativa impugnada podrán mantenerse incólumes los derechos constitucionales al trabajo y a la propiedad.**

En consideración de tales motivos, es de esperar que, dentro del contexto de urgencia explicitado, S.S. suspenda la aplicación de la norma impugnada y resuelva conforme se solicita.

#### **XI.- III.- CONTRACAUTELA.**

Ofrezco como contracautela caución juratoria, en los términos y con el alcance previsto por el artículo 199 del CPCCN.

#### **XII.- INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 26.854.**

Para el hipotético y poco probable supuesto que S.S. entienda aplicables las disposiciones impugnadas, se plantea la inconstitucionalidad de artículos 2º inciso 2, 3º, 4º, 5º, 9º, 10º, 13º incisos 1, 2, 3, 4; 14º y 15º de la Ley 26.854; y se solicita que a la medida cautelar requerida por este CPACF no le sean aplicables estos artículos.

Este planteo se efectúa toda vez que se exhibe una evidente contradicción al confrontarse los arts. 4º inc 2, 5º y 7º del mismo texto, con el art. 28 de la CN (*“Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”*).

Asimismo, no debemos soslayar que nos encontramos frente a un caso contemplado por el art. 2º inc. 2 de la citada ley, por cuanto se trata sin lugar a duda de un supuesto en el que *“se encuentre comprometida la vida digna conforme la Convención Americana de Derechos Humanos, la salud o un derecho de naturaleza alimentaria. También tendrá eficacia cuando se trate de un derecho de naturaleza ambiental”*.

La inconstitucionalidad de la ley que restringe las medidas cautelares contra el Estado Nacional, se funda en que padece graves anomalías que la tornan manifiestamente inválida y contraria a los principios constitucionales ampliamente reconocidos, a saber: derecho de propiedad, igualdad ante la ley, tutela judicial efectiva, independencia del poder judicial, defensa en juicio, supremacía constitucional, seguridad y razonabilidad.

El conjunto de exigencias impuestas a las medidas cautelares contra el

EN constituye un obstáculo insalvable, convirtiendo a las medidas cautelares en un derecho ilusorio. De esta manera, si se aplicara la ley 26.854 se privaría al CPACF y a la clase por éste representada de una herramienta imprescindible ante la necesidad cierta de garantizar justicia en tiempo oportuno.

La aplicación inmediata de la norma provocaría a los matriculados que esta Institución representa un perjuicio de imposible reparación ulterior, por lo cual se solicita que, a fin de no destruir la naturaleza misma de la medida cautelar cuya concesión se requiere en la presente, ésta **se conceda inaudita parte**, a efectos de no vulnerar la igualdad entre las partes, y en consideración a la urgencia que la medida requiere.

Es dable recordar que sólo el Juez de la causa es quién debe cotejar los extremos que habilitan su procedencia, y, en su caso, el EN podrá solicitar el debido control de legalidad a través del correspondiente recurso de apelación.

Asimismo, y respecto a los límites impuestos a la contracautela, y atento a que se ha solicitado y ofrecido caución juratoria, se solicita que ésta se tenga por suficiente garantía. En este contexto, entendemos que debe ser sólo el Juez de la causa quien estime cuál es la contracautela que resulta indicada para el caso concreto, no pudiendo extremarse el rigor a punto tal que torne materialmente imposible la concesión de la medida.

Va de suyo que las arbitrarias limitaciones a las medidas cautelares contra el EN impuestas por la Ley 26.854, comprometen la independencia judicial, sometiendo la decisión del Juez a reglas rígidas, impropias y ajenas a la discrecionalidad de aquel a quien le cabe decidir qué tipo de medida y aseguramiento es el indicado.

Particularmente grave resulta lo dispuesto por artículo 13 inc. 3 de la ley 26.854, que otorga efecto suspensivo al eventual recurso de apelación interpuesto por el EN.

No obstante, cabe señalar que, ante tal eventualidad, el efecto debiera ser devolutivo, teniendo en cuenta que el mencionado artículo remite categóricamente a los supuestos del art. 2º inc. 2) antes citado, esta norma pretende vaciar de contenido la oportuna decisión merituada por el Juez de la causa, quien, al dictarla, entiende que se encuentran reunidos los requisitos para dicha concesión.

A todo efecto, téngase presente lo manifestado por esta parte en los puntos relativos a la verosimilitud en el derecho y peligro en la demora ya expuestos, a fin de no desmerecer la gravedad institucional alegada al momento de resolver la inconstitucionalidad que se solicita.

### **XIII.-COLOFÓN.**

Este CPACF no reservará ninguna herramienta, de cualquier índole que se encuentre a su alcance, en aras de alertar sobre los riesgos implícitos que conlleva la aplicación de la normativa impugnada.

Del mismo modo utilizará con las máximas determinaciones, todos y cada uno de los remedios de impugnación judiciales, nacionales o internacionales, que el Derecho vigente le autorice con la finalidad de preservar el Estado de Derecho que una República debe tener para seguir llamándose como tal, lo que no se encuentra sujeto a meras opiniones sino a

principios liminares trabajosamente logrados en el curso de generaciones y luego de distintos procesos de consolidación institucional.

**XIV.- INSCRIPCIÓN REGISTRO DE PROCESOS COLECTIVOS. ACORDADAS 32/2014 Y 12/2016 DE LA CSJN.**

Atento lo determinado por las acordadas citadas, vengo a cumplimentar lo dispuesto por el Reglamento de actuación en procesos colectivos. Al efecto, vengo a precisar que:

La causa de afectación a nuestros derechos como abogados profesionales de la matrícula, radica en la afectación inmediata que la Circular DP N° 22/23 de la ANSeS produce a los derechos de propiedad y trabajo de los abogados y abogadas que se encuentran privados ilegítimamente de representar y/o patrocinar a sus clientes en el trámite administrativo para obtener el beneficio jubilatorio previsto en la Ley 27.705, vulnerando especialmente lo dispuesto por los arts. 1, 14, 14 bis, 16, 17, 18, 19, 28, 31, 33, 75 incisos 2 y 22, 99 inc. 3 de la Constitución Nacional, el Pacto de San José de Costa Rica; la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La aplicación del articulado impugnado *in totum*, produce una lesión sobre los derechos de propiedad y del trabajo, limitándolos, restringiendo y afectando nuestra libertad y dignidad profesional.

Tal afectación, como se desprende del acápite correspondiente al “Objeto” del presente, afecta legítimos intereses de los abogados y abogadas matriculados en esta institución, proyectándose a la postre sobre el universo descripto que, en virtud de la normativa aquí impugnada se ve sometido al arbitrio de la Administración.

De allí decimos que, la normativa impugnada afecta en forma general a este colectivo que se expresa como indivisible e infraccionable, ya que como abogados en el ejercicio de nuestra profesión, la decisión que mediante la presente acción se procura deberá afectar asimismo de manera común, a todo el universo de personas inmersas en la misma situación.

En efecto, cuando el perjuicio es compartido por una pluralidad indeterminada de sujetos, la satisfacción de tal interés -individual y homogéneo- por parte de alguno de los titulares, implica *ipso facto* la satisfacción del interés de la totalidad; congruentemente la vulneración en cabeza de cualquiera de aquellos constituye necesariamente la de la comunidad entera.

Atento ello, la sentencia que se dicte en el presente, deberá necesariamente resolver en un sólo acto las pretensiones en juego, evitando así las eventuales dilaciones innecesarias y pronunciamientos de una demanda por cada abogado litigante o profesional que se vea afectado por la inconstitucional normativa.

De lo contrario, se anularía el pleno efecto y vigor de la tutela constitucional en cuestión, desnaturalizando una garantía fundamental, tuitiva de cualquier lesión, restricción, alteración o amenaza -con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta- de derechos y

garantías reconocidos por nuestra Constitución Nacional, en un contexto de homogeneidad fáctica y normativa que llevó a los constituyentes a prever una acción específica que tutelara tales intereses.

En cuanto a la afectación del derecho de acceso a la justicia de los integrantes del colectivo involucrado, debemos decir, en primer lugar, que sería equivocada la interpretación alcanzada si se considerase que nos encontramos frente a derechos subjetivos individuales y exclusivos de cada abogado o profesional.

Tal razonamiento, significaría que cada matriculado/profesional debería iniciar una acción con el propósito de salvaguardar los derechos que por la presente se intentan amparar, deduciendo individualmente un pedido a la judicatura por verse afectada la órbita de su derecho subjetivo, desconociéndose así el sentido de los derechos de incidencia colectiva como el aquí reclamado.

Con la presente, en tanto pretensión procesal enfocada desde el aspecto colectivo de los efectos de un hecho -la Circular DP N° 22/23 de la ANSeS-, se suple la afectación del derecho de acceso a la justicia que significaría la necesaria y poco probable posibilidad de que cada uno de los aquí representados, individualmente afectados en sus intereses particulares, peticione ante la jurisdicción.

Al respecto, cabe mencionar que muchos son los factores que impedirían que cada abogado/profesional afectado por los alcances de la inconstitucional norma, iniciase su respectiva acción ante el correspondiente órgano judicial; todos estos impedimentos, son suplidos por la acción aquí iniciada, asumiendo de esta manera la representación colectiva de los abogados/profesionales.

Respecto del art. II, punto 2 del reglamento mencionado, en lo que hace a los requisitos comunes tanto para los procesos que tengan por objeto bienes colectivos, como los referentes a intereses individuales homogéneos, decimos:

a) Que la presente acción involucra derechos y garantías constitucionales en tanto se procura la tutela jurisdiccional frente a una conducta de la Anses, quien a través de la mentada Circular, nos afecta de modo directo, a saber: como abogados/profesionales lesiona nuestros derechos de propiedad y de trabajar (daño actual), como fuera hartamente señalado *ut supra*. De allí que la presente acción procura salvaguardar la integridad y aptitud de los derechos citados, con el fin de asegurarnos el libre ejercicio de la profesión.

b) En lo que hace a la adecuada representación del colectivo, se observa y justifica en el actuar del suscripto, en representación del CPACF, con legitimación activa suficiente por ser un caso de incidencia colectiva.

Es así que, mediante la presente acción, solicito se reconozca en cabeza de esta parte, la defensa de nuestros derechos y los de todos los profesionales involucrados. En este sentido, nuestra pretensión incluye a los intereses individuales homogéneos.

Se trata de derechos de incidencia colectiva en cuanto intereses individuales homogéneos, los de toda la matrícula abogadil que representamos, siendo una pluralidad indeterminada de personas, existiendo como objeto de tutela una pretensión general de un bien jurídico que puede ser fraccionado en cabeza de cada abogado/profesional, pero

afectando de manera homogénea. Así que decimos que se pretenden tutelar derechos entendidos como intereses individuales homogéneos.

Respecto del art. II punto 2, inc. d) del Reglamento, el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal no ha iniciado acción alguna cuya pretensión guarde sustancial semejanza con la afectación de los derechos de incidencia colectiva ya señalados.

En relación con el punto II) apartado e), realizada la consulta al Registro Público de Procesos Colectivos respecto de la existencia de otro proceso en trámite cuya pretensión guarde sustancial semejanza, declaro bajo juramento que la misma arroja resultado negativo al día de la fecha.

Sin perjuicio de lo aquí manifestado, V.S. podrá subsanar cualquier omisión que considere pertinente, si así lo entendiere, en los términos del art. III del Reglamento.

#### **XV.- DOCUMENTAL.**

Se acompaña:

1) Acta de Proclamación de Autoridades del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal para el Período 2022/2024.

2) Acta de Distribución de Cargos del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, para el Período 2022/2024.

3) Circular DP Nº 22/ ANSeS de fecha 08 de mayo de 2023.

#### **XVI.- PLANTEA CUESTION CONSTITUCIONAL. CASO FEDERAL.**

Desde ya dejo planteada la cuestión constitucional, en el entendimiento de que no hacer lugar a la presente acción configuraría una violación de los **arts. 1, 14, 14 bis, 16, 17, 18, 19, 28, 31, 33, 75 incisos 2 y 22, 99, inc. 3 de la Constitución Nacional**, el Pacto de San José de Costa Rica; la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Se formula expreso planteo del caso federal para el supuesto improbable de que las instancias ordinarias no acogieran la acción deducida formal o sustancialmente, conforme a las prescripciones del artículo 14 de la ley 48, a fin de articular oportunamente el recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por violación de los preceptos constitucionales individualizados en esta presentación.

#### **XVII.- AUTORIZADOS.**

Se autoriza expresamente a los Dres. Juan Pablo IRRERA, Lucas Ezequiel LORENZO, Soledad de los Ángeles MOLINA, Nancy BLASI y Vanina COLENDER y al Sr. Pablo Martín MOZZI, DNI. 28.382.648; a examinar el expediente, retirar copias y diligenciar cédulas, oficios, y toda otra actividad que se deba efectuar en estas actuaciones.

#### **XVIII.- PETITORIO.**

Por todo lo expuesto, solicito:

**A.-** Me tenga por presentado y por parte en el carácter invocado y por constituido el domicilio

procesal y electrónico. Se valide en forma inmediata en el sistema informático.

**B.-** Se tenga por interpuesta la presente acción de amparo y se declare competente V.S.

**C.-** Se ordene la inscripción del proceso en el Registro Público de Procesos Colectivos.

**D.-** Se haga lugar a la **medida cautelar solicitada**, ordenando la suspensión de la aplicación de la Circular DP Nº 22/23 de la ANSeS.

**E.-** Se declare la inconstitucionalidad de los artículos 2º inciso 2, 3º, 4º, 5º, 9º, 10º, 13º incisos 1, 2, 3, 4; 14º y 15º de la ley 26.854.

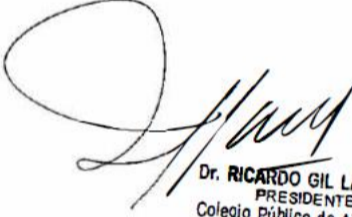
**F.-** Se tenga presente la cuestión constitucional y el planteo del caso federal.

**G.-** Oportunamente, se dicte sentencia haciendo lugar a la presente acción de amparo, declarándose la inconstitucionalidad de la norma señalada, con efectos expansivos de la cosa juzgada y con expresa imposición de costas.

**H.-** Se ordene la inscripción del proceso en el Registro Público de Procesos Colectivos.

Proveer de conformidad,

**SERA JUSTICIA**



Dr. RICARDO GIL LAVEDRA  
PRESIDENTE  
Colegio Público de Abogados  
De la Capital Federal