Fallo ANSES 479/14

El recurso de apelación en subsidio contra la resolución de fs. 90/93 y vta, que admitió la medida cautelar solicitada por la Federación Argentina de Colegios de Abogados y -previa caución juratoria y por el plazo de seis meses- suspendió la resolución ANSES 479/14, en el marco de una acción declarativa de inconstitucionalidad contra este último reglamento; y
CONSIDERANDO:

1º) Que el juez de grado entendió, con el grado de provisionalidad propio de toda medida cautelar, que la resolución cuestionada -en principio- regularía el ejercicio profesional de abogados y procuradores, obligándolos al cumplimiento de una serie de recaudos que excederían la simple anotación de datos en un registro, temperamento que -según sostuvo- configuraría una invasión de las competencias propias de los colegios de abogados e implicaría una doble matriculación. Asimismo, sin perjuicio de los dispuestos en el art. 10 de la ley 26.854, a tenor de las circunstancias del caso y la naturaleza de la cuestión planteada, entendió suficiente fijar una caución juratoria, con fundamento en que tal determinación configura una materia privativa del juez.

2º) Que el recurrente destacó que el reglamento cuestionado en modo alguno impide el ejercicio de la profesión de abogado y responde a prerrogativas propias del organismo atribuidas por el art. 36 de la ley 24.241 y el art. 3º del decreto 2741/91. En este sentido, destacó que los requisitos para la inscripción en el registro son similares a los exigidos para la matriculación en un colegio profesional. Asimismo, señaló que el cuestionamiento de la facultad disciplinaria supuestamente prevista en la norma resulta conjetural, dado que no se aplicó sanción alguna y que tal eventualidad sería pasible de revisión administrativa y judicial.
En cuanto al sistema de asignación de turnos descentralizados señaló que su finalidad se orientaba a la mejor prestación del

servicio a la luz del incremento de las prestaciones y la necesidad de inmediación. Asimismo, recordó que tal sistema fue convalidado por distintos pronunciamientos de la sala II de esta Cámara en autos “Argentum Consulting” y de la sala V en “Vulijsher”.
A todo evento, se agravió del apartamiento de lo dispuesto en el art. 10 de la ley 26.584 y solicitó la imposición de una contracautela real.

3º) Que la resolución 479/14 crea un “Registro de Abogados y Gestores Administrativos habilitados para ejercer la representación de los titulares de derechos o sus causahabientes ante la ANSES para tramitar prestaciones del Sistema Integrado Previsional Argentino (art. 1º) e indica el plazo (art. 2º) y la documentación necesaria para la inscripción (arts 3º, 4º y 8), la cual durará dos años y podrá renovarse periódicamente (art. 7º). El incumplimiento por parte de los abogados y/o gestores administrativos a los deberes que emergen de la presente norma y de las que regulan la actividad de los abogados y/o gestores administrativos en el ámbito de esta Administración, facultará a esta ANSES a denegar el alta o suspender la renovación de la habilitación solicitada (art. 8).

Asimismo, establece que, a los efectos de ejercer la representación en el carácter de abogado y/o gestor administrativo ante la ANSES, el trámite de solicitudes de prestaciones previsionales, sus modificaciones y/o ajustes y reconocimientos de servicios previstos en el SIPA será atendido en las dependencias operativas correspondientes a la zona de influencia del domicilio del poderdante, asignadas mediante el sistema de turnos de atención vigente en esta Administración, debiendo haber realizado el interesado, en forma previa y sucesiva, el trámite de inscripción en el Registro creado en el art. 1° y la acreditación de la carta poder que materializa la representación invocada.

Finalmente, dispone que el incumplimiento por parte de los

abogados y/o gestores administrativos a los deberes impuestos en la ley 17.040 y su decreto reglamentario 4179/67, así como también toda irregularidad detectada en virtud de controles propios de la Administración o de denuncias que se reciban de terceros, que afecte o viole los procedimientos vigentes relacionados con la acreditación como abogado y/o gestor administrativo para la representación de afiliados y sus derechohabientes, facultará a la ANSES a articular los procedimientos administrativos tendientes a producir la inhabilitación de su inscripción en el Registro de abogados y gestores administrativos, previa notificación fehaciente cursada al domicilio declarado (art. 9º). En este sentido, faculta a la Dirección General Prestaciones Centralizadas dependiente de la Subdirección Ejecutiva de Prestaciones para el dictado del acto administrativo individual o colectivo, según corresponda, que decida la suspensión preventiva o la inhabilitación en el Registro a los abogados y/o gestores administrativos; y a la Dirección Unidad Central de Apoyo dependiente de la Dirección General Prestaciones Centralizadas para el dictado del acto administrativo, individual o colectivo, que decida el alta o la baja por falta de reinscripción en el nuevo Registro en el plazo determinado en la presente norma, o por falta de renovación del alta al vencimiento del plazo de vigencia de la credencial de los abogados y/o gestores administrativos, en las condiciones, procedimientos y plazos que se establecen en la presente resolución (art. 10).

4º) Que el tratamiento de la apelación exige un examen diferenciado de los diferentes aspectos regulados por la resolución 479/14, tarea que implicará determinar si el ANSES puede válidamente (i) impedir que un letrado que no se encuentra inscripto en el citado registro pueda actuar ante ella, (ii) establecer un régimen sancionatorio y (iii) exigir que los trámites ante su sede se inicien en el domicilio del poderdante previa acreditación de la carta poder.

5º) Que los agravios no logran desvirtuar los fundamentos de la sentencia de grado en punto a la suspensión cautelar del reglamento respecto de los aspectos precedentemente individualizados como (i) y (ii), esto es, de los arts. 1º, 2º, 3º, 4º, 5º in fine, 7º, 8º, 9º y 10, en la medida en que la matriculación de abogados y procuradores prima facie excedería la competencia del ANSES y se encuentra reservada a los colegios profesionales, así como a las cámaras federales del interior del país (conf. leyes 21.192 y 23.187 y las acordadas CSJN 54/85 y 37/87).

En efecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en oportunidad de expedirse con relación a la obligación de matriculación en el Colegio Público de Abogados, afirmó la razonabilidad de la reglamentación del ejercicio de la abogacía por parte del legislador en nombre del constitucional poder de policía del Estado y sostuvo, asimismo, que "la facultad atribuida al Congreso Nacional para dictar normas generales relativas a las profesiones cuyo ejercicio es consecuencia de los títulos habilitantes otorgados por las universidades nacionales, por el art. 67, inc. 16, de la Constitución Nacional, no es exclusiva ni excluyente de las potestades de reglamentación y policía locales, en tanto no enerven el valor del título…"

(Fallos: 308:987, consid. 7° y sus citas — I.a Ley, 1986-D, 308). Asimismo, en los casos en los que se hallaba en juego la posibilidad de que profesionales no matriculados ejercieran en las provincias con la oposición de los respectivos colegios, la Corte juzgó que era atribución de los estados locales reglamentar la práctica de las profesiones liberales en sus respectivas jurisdicciones, en la medida en que con dicha reglamentación no se alterasen sustancialmente los requisitos exigidos al efecto por la norma nacional; pues, dentro de lo razonable, las provincias pueden establecer los requisitos complementarios que, en el ejercicio del poder de policía, les corresponde (conf. doctrina de Fallos: 320:89).

En otras palabras, con el título habilitante y la inscripción en la matrícula profesional correspondiente (sea ante el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal o una Cámara Federal del interior del país), el abogado se encuentra en condiciones de actuar profesionalmente ante cualquier organismo de la administración pública nacional.

Sin embargo, el reglamento cuestionado permitiría a la demandada impedir el ejercicio profesional en su ámbito a un abogado efectivamente matriculado ante una Cámara Federal del Interior o ante el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, en la medida que no cumpliese con los recaudos previstos en aquél, temperamento que configura la verosimilitud del derecho invocado por la parte actora y de la ilegitimidad alegada.

Lo mismo cabe concluir respecto de la facultad de suspensión preventiva e inhabilitación del registro, en la medida en que tal prerrogativa involucra el establecimiento de un régimen sancionatorio en infracción al principio de reserva legal (arg. Fallos 328:940; entre otros), cuya aplicación, por otra parte, se superpondría con las facultades disciplinarias atribuidas a los colegios profesionales.
6º) Que, sin embargo, no corresponde extender tal solución respecto de sistema de turnos descentralizado y la previa acreditación de la carta poder (conf. Cámara Federal de Rosario, sala B, causa 18878/14, “Colegio de Abogados de Rosario c/ ANSES s/ amparo ley 16.986”, resol. del 20 de marzo de 2015), en la medida en que el examen de razonabilidad de tal temperamento, así como la invocada desviación de poder revisten una complejidad fáctica y jurídica que atenta contra la verosimilitud del derecho e impide que ellos puedan ser evaluados en el reducido marco cognoscitivo de la medida impetrada, sin perjuicio de lo que se resuelva en la sentencia de mérito, previa sustanciación del proceso con plena intervención de la contraria (esta sala en Expte. 26.887/2012 “Monsanto Argentina S.A. -incidente medida cautelar c/ EN –

AFIP DGI Resol 2300/07 RG s/ amparo ley 16.986", resol. del 30 de agosto de 2012).

No obsta a lo expuesto el criterio adoptado por las salas II y V de esta Cámara en los precedentes "Argentum Consulting SA y otros c/ ANSES (PRES 11-01) s/ amparo ley 16.986", sent. del 27/2/14 y "Vulijsher, Alejo Damián c/ ANSES s/ amparo ley 16.986", sent. del 15/7/14, respectivamente, toda vez que con la salvedad del voto del juez Alemany, tales pronunciamientos se limitaron a examinar la exigencia o no de publicación de lo que se consideró como un acto interno de la Administración, supuesto diverso al planteado en esta oportunidad.

7º) Que, finalmente, corresponde rechazar el agravio vinculado con la fijación de una contracautela juratoria, toda vez que la imposibilidad de fijar ese tipo de caución fuera de los supuestos expresamente habilitados (art. 10 de la ley 26.854) comporta una restricción normativa dirigida a los jueces, que no podría aplicarse de manera absoluta sin importar una inaceptable injerencia en el ámbito decisorio propio del Poder Judicial, en tanto vedaría lisa y llanamente la apreciación de las circunstancias del caso que permiten al juez exigir tal tipo de caución cuando se verifican los extremos que prudencialmente lo autoricen. Desde esta perspectiva, la división del Gobierno en tres grandes departamentos, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, independientes y soberanos en sus esferas, constituye un principio fundamental de nuestro sistema político. De ello se sigue forzosamente que las atribuciones de cada uno le son exclusivas, pues el uso concurrente o común de ellas haría necesariamente desaparecer la línea de separación entre los tres altos poderes políticos y destruiría la base de nuestra forma de gobierno (Fallos 310:1162). Asimismo, se ha señalado que los otros poderes del Estado carecen de atribuciones para modificar, mediante el ejercicio de sus funciones específicas, las previsiones constitucionales impuestas para asegurar la independencia del Poder Judicial (Fallos: 324:1177; esta sala, "EN Mº Economía-RQU (autos 21996/13 "Colegio de Abogados Bs As") s/ queja",

res. del 11/6/13; conf. también, sala II de esta Cámara, en la causa “Grimberg, Marcelo Pablo c/ PEN dto 1570/01 s/ amparo ley 16.986”, res. del 25/6/02).

Sobre dicha base, la pretensión de los actores carece de referencia patrimonial, circunstancia que, sumada a la franca configuración de los requisitos para el dictado de la tutela, permiten convalidar el temperamento adoptado por el a quo en punto a la contracautela (esta sala, expte. nº 2/2015 “Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional y otros c/ EN Procuración General de la Nación s/ amparo”, resol. del 30 de enero de 2015).

Por lo expuesto, SE RESUELVE: rechazar parcialmente la apelación y confirmar la resolución apelada en punto a caución impuesta y a la suspensión cautelar de los arts. 1º, 2º, 3º, 4º, 5º in fine, 7º, 8º, 9º y 10 de la resolución 479/14, referidos a la imposibilidad de que un letrado que no se encuentra inscripto en el citado registro se vea impedido de actuar ante la ANSES el establecimiento de un régimen sancionatorio, revocándola en cuanto suspendió la primera parte del art. 5º de ese reglamento, vinculado a la obligación de que los trámites se inicien en el domicilio del poderdante previa acreditación de la carta poder. Sin especial imposición de costas dada la ausencia de contradicción (fs. 132/133).
Regístrese, notifíquese y devuélvase.

JORGE EDUARDO MORÁN
MARCELO DANIEL DUFFY
ROGELIO W. VINCENTI
en disidencia parcial

El juez Rogelio W. Vincenti dijo:
1º) Los hechos de la causa han sido adecuadamente relatados en los considerandos 1º a 3º de la resolución que antecede, a los que me remito para evitar repeticiones.

Asimismo, adhiero a lo expuesto en el considerando 5º en

relación con la configuración de la verosimilitud del derecho y, en el considerando 7º, sobre la contracautela.

No obstante, entiendo que tal conclusión debe aplicarse a la resolución 479/14 en su totalidad, sin que resulte posible excluir de tal vicio a las disposiciones del art. 5º, toda vez que aquélla configura un sistema cuyos términos no parecen prima facie susceptible de tratamiento diferenciado.

Sobre dicha base, en esta etapa inicial del proceso y sin perjuicio de lo que se resuelva en la sentencia definitiva, disiento con la distinción efectuada en el considerando 6º y entiendo que corresponde confirmar la sentencia apelada en todos sus términos.

2º) Por lo demás, advierto la existencia de un importante número de procesos iniciados con idéntico o similar objeto al examinado en el sub lite (planteo de inconstitucionalidad de la resolución 479/14 de la Administración Nacional de Seguridad Social) en trámite ante distintos juzgados del fuero y en otras jurisdicciones.

Sobre dicha base, sin adelantar un pronunciamiento en torno al efectivo cumplimiento de los recaudos para hacer viable en el sub lite una acción colectiva de acuerdo con la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en precedente “Halabi” (Fallos 332:111), lo cierto es que se deberá examinar en la instancia de origen tales extremos en los términos de la acordada 32/14 de aquel Tribunal, a los efectos de evitar que la multiplicidad de procesos redunde en un dispendio de recursos materiales y humanos o en el dictado de sentencias contradictorias (CSJN, 4878/2014/CS1 RSI, García, José y otros el PEN y otros s/ amparo ley 16.986”, resol. del 15/3/15).

En efecto, corresponde recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación advirtió acerca del incremento de causas colectivas con idénticos o similares objetos que provienen de diferentes tribunales del país, y señaló que la insuficiencia

normativa en la materia no empece a que, con el fin de prevenir que se menoscabe la garantía del debido proceso legal, se adopten, por vía de interpretación integrativa, pautas mínimas indispensables de prelación para que se eviten pronunciamientos contradictorios derivados de procesos colectivos en los que se ventilan pretensiones sobre un mismos bien jurídico (causa CSJ 1145/2013 (49-M) /CS1 “Municipalidad de Berazategui c/ Cablevisión S.A. s/ amparo”, fallada el 23 de septiembre de 2014).

Por todo lo expuesto, entiendo que corresponde confirmar la sentencia apelada en todos sus términos. Asimismo, con el fin de enderezar el proceso, es necesario también hacer saber al juez de grado que deberá examinar si se verifican los extremos para hacer viable en el sub lite una acción colectiva en los términos de la doctrina sentada en el precedente de Fallos 332:111 y, en tal caso, dé cumplimiento a la registración dispuesta por la acordada 32/14. ASÍ VOTO.

ROGELIO W. VINCENTI

Correlaciones:
RESOLUCIÓN (ANSES) 479/2014 – BO: 10/09/2014”.