



*Poder Judicial de la Nación*

45650/2014; ASOCIACION DE ABOGADOS DE BUENOS AIRES  
c/EN Y OTRO s/ PROCESO DE CONOCIMIENTO

IBP            En Buenos Aires, a los        días del mes de marzo de 2019, reunidos en acuerdo los señores jueces de la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, para resolver el recurso interpuesto contra la sentencia de primera instancia dictada en los autos “Asociación de Abogados de Buenos Aires *c/ EN y otro s/ proceso de conocimiento*”, causa N° 45650/2014, y planteado al efecto como tema para decidir si se ajusta a derecho el fallo apelado, el Señor Juez de Cámara, Doctor Sergio Gustavo Fernández dice:

I. Que a fs. 176/181vta. el Sr. Juez de primera instancia resolvió declarar abstracta la cuestión planteada por la Asociación actora mediante acción declarativa de inconstitucionalidad –en los términos del art. 322 del CPCCN- promovida con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de la resolución ANSeS N° 479/14, por incurrir en un exceso reglamentario y usurpación de competencias que son propias de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al regular el ejercicio profesional de la Abogacía. Impuso las costas en el orden causado.

Para así decidir, la magistrada *a quo*, luego de precisar las diferencias existentes entre la acción meramente declarativa receptada normativamente en el art. 322 y la acción declarativa de inconstitucionalidad, recordó que continúa vigente la exigencia de los requisitos propios de un caso judicial, en la medida en que la cuestión no tenga un carácter simplemente consultivo ni importe una indagación meramente especulativa, sino que responda a un caso y busque precaver los efectos de un acto en ciernes. Luego, procedió a analizar la normativa aplicable al caso.

Comenzó por afirmar que la resolución ANSeS N° 479/14 crea un registro de abogados y gestores administrativos habilitados para ejercer la representación de los titulares de derechos ante el ANSeS, a fin de realizar prestaciones del Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA), con carácter obligatorio. Asimismo, señaló que establece que el trámite de solicitudes de

prestaciones previsionales sea atendido en las dependencias operativas correspondientes a la zona de influencia del domicilio del poderdante, asignadas mediante el sistema de turnos.

Párrafo seguido, indicó que los efectos de la resolución impugnada, a partir de la circular DP N° 31/15, no resultan de aplicación ni son requeridos a los profesionales que realizan trámites ante el SIPA, en virtud de que tal circular dispone que el procedimiento de alta, modificación o baja de un representante para tramitar una prestación puede ser realizado al momento del inicio de la prestación previsional, sin solicitud de turno previo, no se debe controlar la jurisdicción de presentación del trámite y no resulta necesario que los abogados se encuentren previamente registrados en las bases de ANSeS.

De tal modo, la Jueza de grado sostuvo que, en virtud de las circunstancias puestas de manifiesto, resulta evidente que no subsiste en el *sub examine* una disputa actual y concreta entre las partes que configure un “caso” susceptible de ser sometido a los jueces, toda vez que las presentes actuaciones han sido iniciadas a fin de que sea revocada la resolución que determina los requisitos para la realización de trámites en el SIPA, por parte de los apoderados, los cuales ya no resultan más exigibles, a partir de la Circular DP N° 31/15. En consecuencia, declaró abstracto el tratamiento del fondo de la *litis*.

**II.** Que contra dicha sentencia interpuso recurso de apelación la parte actora a fs. 182, y expresó agravios a fs. 190/193vta., cuyo traslado no fue replicado por la demandada.

En los fundamentos de su apelación, la recurrente se agravia en relación a que la Jueza de grado ha declarado abstracta la cuestión, y propone analizar los dos supuestos considerados por la *a quo* para así decidir. Es decir, si subsiste la actualidad del planteo y si la circular DP N° 31/15 tiene entidad normativa para decidir sobre la exigibilidad de una resolución administrativa. Aclara que ambos supuestos se implican mutuamente.

De ese modo, comienza por indicar que la resolución administrativa ANSeS N° 479/14 crea un registro de abogados y gestores para actuar en el ámbito de la ANSeS, derivando ello en una regulación del



*Poder Judicial de la Nación*

45650/2014; ASOCIACION DE ABOGADOS DE BUENOS AIRES  
c/EN Y OTRO s/ PROCESO DE CONOCIMIENTO

ejercicio profesional ante el organismo y en un claro exceso reglamentario y usurpación de competencias que son propias de las provincias y la CABA. Asimismo, sostiene que no se trata de una simple anotación de datos, sino el haberse arrogado para sí la facultad de otorgar o denegar la habilitación profesional, la potestad de sancionar a los profesionales y de retirarles la habilitación, todas ellas competencias exclusivas de los Colegios Profesionales.

Posteriormente, manifiesta que luego de iniciada la acción y conferido el traslado de la demanda, la accionada dictó la circular DP N° 31/15, de fecha 21/05/2014, a la cual la actora califica como una “instrucción interna” que, en principio, no produce efectos jurídicos inmediatos, sino que se dirige al funcionario y tampoco vicia el acto administrativo dictado en contraposición a ella. Asimismo, en su razonamiento deja de lado -por exceder a su análisis- la discusión existente en punto a si los administrados tienen derecho a exigir su cumplimiento, lo que implicaría reconocer la existencia de derechos subjetivos emergentes de tales circulares; puesto que considera que la resolución impugnada sigue plenamente vigente.

En ese sentido, afirma que la demandada pudo haber dictado una nueva resolución que revocara la resolución ANSeS N° 479/14, pero no lo hizo. Solo dictó una instrucción interna indicando “*las pautas a las que deben ajustarse las áreas operativas de ANSeS, para gestionar el alta, modificación o baja de una representante para tramitar una prestación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)*”, y que nada impide que la demandada dicte una nueva instrucción que deje sin efecto la circular N° 31/15, como -a entender de la actora- es de uso frecuente en la práctica normativa de la ANSeS, lo cual sería suficiente para que la resolución N° 479/14 recobre toda su actualidad.

Concluye que cuando la Jueza *a quo* razona sobre el objeto de la acción declarativa de inconstitucionalidad, diciendo que allí “la incertidumbre radica en si la decisión adoptada es acorde o no a los preceptos de la Carta Magna”, debió responderse por la actualidad de esa

incertidumbre y por consiguiente por la existencia del “caso” susceptible de ser eficazmente tutelado por un pronunciamiento judicial, puesto que de ningún modo se encuentra subsanado por el dictado de la circular DP N° 31/15, ni en razón de su contenido ni de su jerarquía normativa.

Finalmente, afirma que dicha circular, en los hechos, haya significado la suspensión de algunos efectos de la resolución N° 479/14, no deriva en la extinción del agravio inicial, ni del interés legítimo de la actora en obtener un pronunciamiento judicial que resuelva sobre la legitimidad de la norma impugnada.

**III.** Que, a fs. 197/201vta. obra dictamen del señor Fiscal General, mediante el cual al contestar la vista conferida a fs.196, emite opinión en el sentido de revocar la sentencia de grado y hacer lugar al recurso de apelación impetrado por la actora.

**IV.** Que de modo liminar es imprescindible advertir que no he de seguir a las partes en todas sus argumentaciones, así como tampoco he de volcar en este voto la totalidad del resultado del análisis de los planteos formulados en torno de las cuestiones introducidas y debatidas, sino que limitaré la exposición a aquéllos aspectos que sean conducentes y posean relevancia para decidir el caso, pues conforme lo tiene dicho reiterada doctrina y la constante jurisprudencia del Alto Tribunal –con fundamento en elementales razones de buen sentido-, los jueces no están obligados a analizar todas y cada una de las argumentaciones de las partes ni a ponderar la totalidad de los elementos de juicio aportados, sino abordar y dar tratamiento a aquéllos que se estimen conducentes y relevantes para resolver la cuestión y arribar a la solución definitiva (conf. C.S.J.N., Fallos: 144:611; 258:304; 262:222; 265:301; 272:225; 278:271; 291:390; 297:140; 301:970, en igual sentido, Fassi, S. C. y otro “Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, Comentado, Anotado” Tomo I, pág.825; Fenocchieto, E. C. y Arazi, R. “Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, Comentado y Anotado”, t.1, pág. 620).

**V.** Que, asimismo, conviene dejar claramente expuesto que, atento a los términos en que ha quedado circunscripta la materia de conocimiento sometida a esta Alzada, no se encuentran en discusión los extremos de hecho relevantes y conducentes para emitir la decisión.



*Poder Judicial de la Nación*

45650/2014; ASOCIACION DE ABOGADOS DE BUENOS AIRES  
c/EN Y OTRO s/ PROCESO DE CONOCIMIENTO

Ello sentado, cabe recordar, en primer término, que la admisión de las acciones declarativas de mera certeza y de inconstitucionalidad están sujetas al cumplimiento de los recaudos a que alude el art. 322 del CPCCN entre los que se destaca la necesidad de la existencia de un caso en el que el titular de un interés jurídico concreto busca fijar la modalidad de una relación jurídica o prevenir o impedir las lesiones a un derecho de base constitucional (CSJN, Fallos: 307:1379 y 322:528); en lo que hace a este último supuesto no se requiere un daño efectivamente consumado (CSJN, Fallos: 322:1135; 322:1616; 327:3010 y "*Apache Energía S.R.L. c/ Río Negro Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad*", del 26/3/2009; y esta Sala, Causa N° 10.535/09, *in re "Central Patagonia S.R.L. y otro c/ E.N. -M° Economía- Resol 394/07 s/ proceso de conocimiento"*, del 31/08/09).

El fin y las consecuencias del control encomendado a la justicia sobre las actividades ejecutiva y legislativa requieren que el requisito de la existencia de un "caso" o "controversia judicial" sea observado rigurosamente para la preservación del principio de división de los poderes (CSJN, Fallos: 310:2342; 317:1224; 320:1556; 322:678, 325:474 y 326:2931) (Cons. III). 35.609/06 "*Movimiento Recuperación de Energía Nacional Orientadora c/ EN -Ley 23.696- Dto. 1055, 1212 y 1589/89/ amparo ley 16.986*", del 13/09/07).

En ese sentido, los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional encomiendan a los tribunales de la República el conocimiento y decisión de todas las "causas" y "casos" o "asuntos" que versen -entre otras cuestiones- sobre puntos regidos por la Constitución y, por otra parte, el art. 2° de la ley 27, establece que la justicia nacional "...sólo ejerce su jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte". En estos términos, las "causas" que habilitan la actuación judicial, son aquellas "en las que se persigue en concreto la determinación del derecho debatido entre partes adversas" (CSJN, Fallos: 311:2580; 313:588; 313:594; 317:335; 324:2381). A fin de ejercer la jurisdicción debe tenerse por configurado un

interés concreto, inmediato y sustancial que permita considerar al pleito como una "causa", "caso" o controversia", en los términos de los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional, único supuesto en que la mentada función puede ser ejercida (Fallos: 317:1224; 317:335; 323:1432; 324:2388, entre otros y ésta Sala, Causa N° 24122/15, *in re "Negri Mario Raul y otros c/EN –Honorable Cámara de Diputados- comisión de juicio político s/ amparo ley 16.986"*, del 16/07/15).

En razón de tales pautas, y toda vez que la cuestión planteada en la presente acción consiste en la impugnación -por parte de la Asociación de Abogados de Buenos Aires- de la resolución ANSeS N° 479/14, con argumento en que dicha norma resulta inconstitucional por regular el ejercicio profesional de la abogacía, en tanto ésta no resulta ser una materia delegada por las provincias al gobierno federal, y habida cuenta de la representación que ejerce la asociación en relación a la defensa de los intereses profesionales legítimos de sus asociados (conf. surge de los fines de su estatuto, especialmente en su art. 1º, inc. "g"), considero que el asunto traído a estos estrados habilita la actuación judicial, pues busca impedir lesiones a un derecho de base constitucional y persigue la determinación del derecho debatido, persiguiendo un interés concreto, inmediato y sustancial.

**VI.** Que, ahora bien, la Magistrada de grado ha entendido que mediante el dictado de la circular DP N° 31/15, el caso de autos ha perdido virtualidad, habida cuenta que los requisitos exigidos por la resol. N° 479/14 -impugnados por la actora- dejaron de resultar exigibles desde el dictado de la mentada circular. En consecuencia, declaró abstracta la cuestión, por carecer de un de interés jurídico susceptible de ser eficazmente tutelado por el pronunciamiento a dictarse.

De este modo, e ingresando en el tratamiento de uno de los agravios que plantea la actora, resulta imperioso analizar si la citada circular efectivamente posee la entidad que la Sra. Juez de grado le otorga y, en consecuencia, afecta, o no, la actualidad del caso planteado en la presente acción.

Para tal cometido, corresponde señalar inicialmente que del relato de los hechos, y particularmente de la versión brindada por la demandada, surge que la resolución impugnada no ha sido derogada, sino que su



*Poder Judicial de la Nación*

45650/2014; ASOCIACION DE ABOGADOS DE BUENOS AIRES  
c/EN Y OTRO s/ PROCESO DE CONOCIMIENTO

cumplimiento no estaría siendo temporalmente exigido a los apoderados que pretendan actuar ante la ANSeS, en atención a que la circular DP N° 31/15 determina que algunos de los requisitos exigidos por la resol N° 479/14 no sean verificados por las áreas operativas al momento de ingreso de un trámite previsional por un representante.

No obstante ello, resulta determinante, a este punto, tener presente el texto de la mentada circular, que establece: *“Por la presente se indican las pautas a las que deben ajustarse las áreas operativas de esta Administración Nacional, para gestionar el alta, modificación o baja de un representante para tramitar una prestación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).*

- *El procedimiento Alta/modificación de Representante para tramitar podrá ser realizado al momento del inicio de la prestación previsional, sin solicitud de turno previo.*
- *No se debe controlar la jurisdicción de presentación del trámite.*
- *No resulta necesario que los Abogados se encuentren previamente registrados en las bases de ANSeS.*
- *Se le deberá solicitar: Documento Nacional de Identidad. Credencial de Abogado, vigente.*

*Área destinataria: Áreas Operativas”.*

Así, de sus expresos términos, puede rápidamente advertirse que su finalidad es la aplicación de las directivas allí ordenadas por parte de las “áreas operativas” del organismo. Por ello, resulta de utilidad recordar que se ha sostenido "(...) las instrucciones, los reglamentos internos, circulares, órdenes de servicio, son actos de administración emitidos por la Administración Pública tendientes a regular su propia organización o funcionamiento interno, siendo sus destinatarios los funcionarios y empleados públicos, mas no los administrados o personas particulares" (cfr. Teresa Gómez y Carlos María Folco, "Procedimiento Tributario", 2da. Edición Actualizada y Ampliada, pág. 23); "(...) carecen de valor creador las circulares normativas o instrucciones que emiten las dependencias oficiales,

por tratarse de disposiciones internas con efectos en el orden jerárquico de la administración, sin carácter obligatorio para los particulares (Carlos M. Giuliani Fonrouge Obra Actualizada por Susana Camila Navarrine y Rubén Oscar Asorey, "Derecho Financiero", La Ley, 9na. Edición, Tomo 1, págs. 71 y 72); pues las instrucciones generales son actos internos de carácter resolutivo, de cumplimiento obligatorio para las dependencias y destinadas a ser aplicadas en el desarrollo de las tareas o funciones de éstas (cfr. esta Cámara, Sala II, causa N° 38.845/04, *in re "Delga SAIC y F (TF 21751-I) c/ DGI"*, del 11/12/07; causa N° 12.074/07, *in re "Consortio de Gestión de Puerto de Quequén (TF 15660-I) c/DGI."*, sentencia del 24/11/09; "*Puentes del Litoral SA (TF 26823-I) c/DGI*" pronunciamiento del 24/04/12; y causa N° 27027/13, *in re "Argentum Consulting SA y otros c/ ANSES (pres 11-01) s/amparo ley 16.986"*, del 27/02/14) (el destacado me pertenece).

**VII.** Que en el caso, puede apreciarse que la denominada circular DP N° 31/15 -emitida por la Coordinación de Emisión de Normas Previsionales del organismo previsional demandado- lejos de constituir un acto de alcance general de contenido normativo destinado a producir en forma directa efectos jurídicos sobre terceros ajenos a la Administración, resulta -de su objetivo y contenido- un instructivo general destinado a los empleados de la ANSeS, más precisamente a quienes se desempeñan en las áreas operativas, lo que determina su calidad de acto interno de la Administración.

De tal modo, y en sentido coincidente con la opinión vertida por el Fiscal General en su dictamen, considero que le asiste razón a apelante pues la circular citada -en tanto acto interno de la Administración- no posee entidad suficiente para dejar sin efecto el reglamento impugnado, el que a la fecha conserva su validez y vigencia.

Asimismo, es dable señalar que a fs. 153/160 vta, la demandada ha expresado que la circular DP N° 31/15 fue dictada "en consonancia" con el pronunciamiento del 22/09/15, recaído en la causa "*Federación Argentina de Abogados c/ANSES s/ proceso de conocimiento*", expte. N° 46.134/14, proceso en el que la Sala IV del fuero dictó una medida cautelar suspendiendo los efectos de la resolución aquí impugnada. Dicha situación ha sido advertida por el Fiscal General en su dictamen, haciéndole





*Poder Judicial de la Nación*

45650/2014; ASOCIACION DE ABOGADOS DE BUENOS AIRES  
c/EN Y OTRO s/ PROCESO DE CONOCIMIENTO

presuponer que la vigencia de la instrucción interna se encuentra supeditada al mantenimiento de dicha cautelar.

Por ello, en razón de lo hasta aquí expuesto considero que la cuestión planteada en la presente acción -declaración de inconstitucionalidad de la resol 479/14- no ha perdido actualidad, y en consecuencia, se encuentran reunidos los requisitos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación para la procedencia formal de la acción meramente declarativa, por concurrir un estado de incertidumbre sobre la existencia y modalidad de una relación jurídica, siendo la controversia actual y concreta, mediando interés jurídico suficiente por parte de la asociación actora y careciendo ésta de otra vía alternativa útil (cf. arg. CSJN, Fallos: 311:421).

**VIII.** Que, de esta manera, corresponde adentrarse ahora en el análisis relativo a la validez constitucional de la norma aquí impugnada, pues, como se ha dicho en reiteradas oportunidades, de acuerdo a la forma republicana y representativa de gobierno que establece nuestra Constitución (artículos 1º y 22), el poder se divide en tres departamentos con diferentes funciones y formas de elección pero cuya legitimidad democrática es idéntica. Sobre esas bases y con sustento en las previsiones constitucionales que establecen la supremacía de la Constitución Nacional y la función que le corresponde a los jueces (arts. 31, 116 y 117), la Excma Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido “...que es elemental en nuestra organización constitucional, la atribución que tienen y el deber en que se hallan los tribunales de justicia, de examinar las leyes en los casos concretos que se traen a su decisión, comparándolas con el texto de la Constitución para averiguar si guarda o no conformidad con ésta, y abstenerse de aplicarlas, si las encuentran en oposición con ella, constituyendo esta atribución moderadora, uno de los fines supremos y fundamentales del poder judicial nacional y una de las mayores garantías con que se ha entendido asegurar los derechos consignados en la Constitución, contra los abusos posibles e involuntarios de los poderes públicos” (CSJN, Fallos: 33:162; 336:760; causa N° S. 96. XL.REX, del 30/6/2005 -del dictamen del

Procurador General que la Corte hizo suyo-; y esta Sala, “*Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires y otros c/ EN- M° Público Fiscal- Procuración General de la Nación s/ amparo ley 16.986*”, del 16/7/15, entre otros).

Para tal cometido, debe tenerse presente que la resolución 479/14 crea un registro de abogados y gestores administrativos para ejercer la representación de los titulares de derechos o sus causahabientes ante la ANSeS para tramitar prestaciones del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), todo ello en los términos y condiciones que se establecen en los artículos 1°, incisos b) y c), y 2° de la Ley N° 17.040 (T.O. 1974) (cf. art. 1), que disponen “*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*” y “*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 1°, inciso d) del artículo 4° o por escritura pública*”.

A los fines de poder inscribirse en dicho registro -reza la norma impugnada- los abogados deberán presentar cierta documentación, a saber: DNI, Formularios, credencial vigente que lo habilite para el ejercicio profesional en la respectiva jurisdicción, certificado de matrícula vigente emitida por el Colegio o Cámara Federal donde se encuentre inscripto, declaración jurada en la que manifieste no estar comprendidos en alguno de los supuestos establecidos en el artículo 3° de la Ley N° 17.040 y en el artículo 6° de la Ley N° 19.549, así como constancia que refleje su situación tributaria ante la AFIP y los organismos provinciales de recaudación que correspondan (conf. art. 3).

Luego, la resolución determina que para efectuar el trámite de solicitudes de prestaciones previsionales los abogados y gestores administrativos deberán haber realizado en forma previa el trámite de inscripción en el registro (art. 5), otorgando un plazo de 30 días hábiles al organismo previsional, desde que los abogados hubieran cumplimentado las obligaciones y los requisitos exigidos en la resolución para que dicte el acto



*Poder Judicial de la Nación*

45650/2014; ASOCIACION DE ABOGADOS DE BUENOS AIRES  
c/EN Y OTRO s/ PROCESO DE CONOCIMIENTO

administrativo por intermedio del cual se apruebe el alta en el registro de los interesados y emita la credencial que acreditará a aquellos ante la ANSeS. Credencial que poseerá validez durante 2 años, debiendo presentar los interesados nuevamente la documentación actualizada- (conf. art. 7).

A su vez, el art. 8 de la mentada normativa establece que ante el incumplimiento por parte de los abogados a los deberes que emergen de ella y de las normas que regulan su actividad en el ámbito de la ANSeS, facultará al organismo a denegar el alta o suspender la renovación de la habilitación solicitada.

El art. 9 dispone que ante el incumplimiento por parte de los abogados a los deberes impuestos en la Ley N° 17.040 y su Decreto Reglamentario N° 4.179/67, así como también toda irregularidad detectada en virtud de controles propios de la ANSeS o de denuncias que se reciban de terceros, que afecte o viole los procedimientos vigentes relacionados con la acreditación como abogado para la representación de afiliados y sus derechohabientes, facultará al organismo a articular los procedimientos administrativos tendientes a producir la inhabilitación de su inscripción en el registro de abogados y gestores administrativos.

Y, finalmente, el art. 10 faculta a diversas direcciones del organismo a dictar actos administrativos individuales o colectivos que decidan la suspensión preventiva o la inhabilitación en el registro a los abogados y/o gestores administrativos, así como aquellos que decidan el alta o la baja por falta de reinscripción en dicho registro en el plazo determinado en la norma, o por falta de renovación del alta al vencimiento del plazo de vigencia de la credencial de los abogados, en las condiciones, procedimientos y plazos que se establecen en la resolución.

**IX.** Que, ello sentado, es preciso recordar que el Máximo Tribunal ha expresado 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 (actual art. 75, inc. 18), 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. 7º y sus citas). En ese sentido, tiene reiteradamente dicho que en materia de profesiones liberales, no es dudoso que las provincias tienen la atribución de reglamentar su ejercicio en sus respectivas jurisdicciones (Fallos: 308:403 y 315:1013), pero con la limitación natural que establece el art. 28 de la Constitución (Fallos: 304:1588 y 315:1013), pues dentro de lo razonable, las provincias pueden establecer los requisitos complementarios que, en el ejercicio del poder de policía, les corresponde (Fallos: 323:1374 y 325:1663). Y si el título habilita para ejercer la profesión, puede concebirse que las autoridades facultadas para reglamentar dicho ejercicio determinen, dentro de aquél parámetro, los modos de él según las circunstancias y establezcan requisitos destinados a asegurar la rectitud y responsabilidad con que la profesión ha de ser ejercida (Fallos: 320:89 y 2964).

Asimismo, tampoco es loable soslayar que mediante la ley 23.187 el Congreso de la Nación sancionó el régimen general del ejercicio de la profesión de abogado y dispuso la creación del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, persona jurídica de derecho público que controla el ejercicio de la profesión y tiene a su cargo el gobierno de la matrícula respectiva en el ámbito geográfico de la Capital Federal; quien tiene asimismo a su cargo el dictar las normas de ética que deben regir la actividad y aplicar las sanciones que correspondiesen (CSJN; Fallos: B.69.XXXIII, "*Baca Castex, Raúl Alejo c/ C.P.A.C.F. s/ proceso de conocimiento*", del 01/06/2000), de conformidad con lo normado en los artículos 17 a 21 de la citada ley.

A lo cual cabe anudar que, en forma coincidente con la doctrina que sostiene que las autoridades locales pueden dictar leyes en ejercicio del poder de policía y estatutos conducentes a su bienestar y prosperidad, el estatuto organizativo sancionado para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, atribuyó a la legislatura local la facultad de legislar "en materia del ejercicio profesional" (art. 80, inc. 2, d) y dispuso que "el control de la matrícula y el ejercicio del poder disciplinario de las profesiones liberales, continuará siendo ejercido por los colegios y consejos creados por ley de la Nación hasta que la ciudad legisle sobre el particular" (cláusula transitoria décimo



*Poder Judicial de la Nación*

45650/2014; ASOCIACION DE ABOGADOS DE BUENOS AIRES  
c/EN Y OTRO s/ PROCESO DE CONOCIMIENTO

octava).

X. Que, de lo hasta aquí expuesto, se desprende que, aun cuando la resolución bajo análisis emitida por la ANSeS -órgano administrador del Sistema Único de la Seguridad Social- pretenda ser complementaria de la ley 17.040 -que reglamenta la representación ante los organismos nacionales de previsión-, no solo altera el texto de dicha norma, sino que también ha avanzado en el marco de competencias que no le han sido otorgadas al mentado organismo (v. decreto N° 2741/91), pues la regulación de la matrícula profesional es una prerrogativa que, según la distribución de competencias prevista en la Constitución Nacional, le corresponde a las Provincias (conf. arts. 121 y 122 CN) y, a su vez, la matrícula federal se encuentra a cargo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, no obstante dicha potestad fue delegada al Colegio Público de Abogados de la Capital Federal y a las Cámaras Federales del interior (cf. decreto-ley N° 22.192, ley N° 23.187 y acordadas CSJN N°54/85 y 37/87).

En ese sentido, cabe precisar que mediante la resolución ANSeS N° 479/14, el organismo se ha atribuido la potestad de 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 cumpliera con los recaudos previstos en aquél; cuando con el título habilitante y la inscripción en la matrícula profesional correspondiente, el abogado se encuentra en condiciones de actuar profesionalmente ante cualquier organismo de la administración pública nacional (conf. ésta Cámara, Sala IV, causa N°46134/14, *in re* “Federación Argentina de Colegios de Abogados c/Estado Nacional – ANSES s/proceso de conocimiento”, del 22/09/15, y causa N° 28986/14, *in re* “Rodríguez Peralta, Diego Maximiliano c/EN-ANSeS s/amparo ley 16.986”, del 1/11/16).

Ello no puede sino constituir un avasallamiento de las facultades de regulación sobre la matrícula que poseen las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como los colegios de profesionales, las

Cámaras Federales del Interior y la Corte Suprema de Justicia de la Nación; pues una respetuosa observancia del Estado de Derecho supone un Estado cuyas potestades sean limitadas y se hallen sujetas al deslinde de competencias fijadas por la Constitución (ésta Cámara, Sala IV, “*Peso, Agustín Carlos c/Bco. Central de la República Argentina*”, del 13/6/1985, L.L. 1985-C, p.372).

**XI.** Que a idéntica solución se arriba respecto de la creación -por parte de la norma impugnada- de un régimen disciplinario especial (cf. arts. 8 a 10 de la resol. 479/14), que faculta a la ANSeS a denegar el alta o suspender la renovación de la habilitación solicitada por los profesionales, así como a disponer la suspensión preventiva e inhabilitación en el mentado registro. Pues, en primer término, no resulta constitucionalmente válido que el Poder Ejecutivo, sin una delegación expresa de la ley, atribuya facultades de índole sancionatoria a un organismo del estado, toda vez que la imposición de tales medidas requiere la configuración de supuestos previstos, aunque fuere de modo genérico, por el legislador (cf. arg. CSJN, Fallos: 328:940, entre otros).

Y, asimismo, resulta inevitable no advertir que la aplicación del mentado régimen creado por la norma se superpondría con las facultades disciplinarias atribuidas a los colegios profesionales que, -como por ejemplo- en el caso del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, éste se las ha conferido -a su vez- al Tribunal de Disciplina; puesto que dichas facultades persiguen el objetivo más amplio de asegurar el correcto ejercicio de la abogacía en todos los ámbitos de la actuación profesional, siendo que, a tal efecto, le permite juzgar a los abogados inscriptos en la matrícula y aplicar las sanciones correspondientes, previa tramitación de un procedimiento determinado, que debe desarrollarse con absoluto respeto de los principios inherentes al debido proceso legal para preservar los derechos de los citados profesionales (cf. esta Cámara, Sala I, causa N° 7.284/03, *in re “Bustos Fierro, Marcelo Ezequiel c/ C.P.A.C.F (Expte. 14.175/02)”*, del 30/04/07); sin que -por lo demás- tales garantías mínimas se encuentren siquiera mínimamente contempladas en la reglamentación impugnada.

Por las razones expuestas, voto por hacer lugar al recurso de



*Poder Judicial de la Nación*

45650/2014; ASOCIACION DE ABOGADOS DE BUENOS AIRES  
c/EN Y OTRO s/ PROCESO DE CONOCIMIENTO

apelación interpuesto por la parte actora, revocar la sentencia apelada y declarar la inconstitucionalidad de la resolución ANSeS N° 479/14, en cuanto impide que un letrado que no se encuentre inscripto en el citado registro se vea impedido de actuar ante el organismo demandado y establece un régimen sancionatorio especial -es decir, la totalidad del articulado de la norma analizada, a excepción de la primera parte del art. 5°-. Las costas de ambas instancias se imponen a la demandada, que ha resultado vencida (art. 68, primer párrafo, y 279 del CPCCN).

Los Dres. Jorge Esteban Argento y Carlos Manuel Grecco adhieren al voto precedente.

En atención al resultado que informa el acuerdo que antecede, y de conformidad con el dictamen del Sr. Fiscal General (fs.197/201vta.) **SE RESUELVE:** Hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la actora y revocar la sentencia apelada. En consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de la resolución ANSeS N° 479/14, en los términos indicados. Las costas de ambas instancias se imponen a la demandada, que ha resultado vencida (art. 68, primer párrafo, y 279 del CPCCN).

Regístrese, notifíquese y devuélvase.

JORGE ESTEBAN ARGENTO

CARLOS MANUEL GRECCO

SERGIO GUSTAVO FERNÁNDEZ