S u p r e m a C o r t e :

-I-

Ante todo, he de señalar que el recurso extraordinario presentado por el Estado Nacional-Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (fs. 131/143 vta.) no cumple en debida forma con la exigencia del art. 1° de la acordada 4/07 en lo que se refiere al límite de renglones por página.

Sin embargo, considero que el cumplimiento de los requisitos formales a los que se refiere la citada acordada, corresponde que sean examinados, en definitiva, por esa Corte, en atención a que se vinculan con el dictado del citado reglamento.

Por ende, frente a la eventualidad de que el Tribunal estime que el defecto apuntado no resulta esencial ni importa un obstáculo insalvable para la tramitación de la queja, ingresaré al análisis del recurso.

-II-

A fs. 118/124, la Cámara Federal de Apelaciones de Mar del Plata confirmó la sentencia de primera instancia en cuanto hizo lugar a la acción de amparo promovida por el Colegio de Abogados del Departamento Judicial de Mar del Plata contra el Estado Nacional-Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y declaró, en consecuencia, la inconstitucionalidad de los arts. 1°, 3°, 5°, 7°, 8°, 9° y 10 de la resolución 479/14, de las circulares 55/13 y 70/13, del instructivo PRESS 01-01 del 19/07/2014 y de toda otra norma dictada por la ANSES en relación a los abogados matriculados ante el colegio profesional citado; con costas a la demandada.

Para así decidir, el tribunal sostuvo que: a) el Estado, al delegar su poder de policía en los colegios de abogados, impuso la colegiación obligatoria por lo que, acreditada la validez del título y la inscripción en la matrícula profesional correspondiente, todo abogado está en condiciones de actuar profesionalmente por ante cualquier organismo de la administración pública nacional; b) la obligación de matriculación para quienes actúen ante la ANSES excede las competencias del organismo en tanto ellas son reservadas a los colegios profesionales e impide ilegítimamente el ejercicio profesional en su ámbito; c) la posibilidad de sancionar a los inscriptos en el registro con la suspensión preventiva e inhabilitación en él invade las potestades disciplinarias de los colegios profesionales; d) las normas que exigen que todo trámite se inicie ante la sede de la ANSES situada en el domicilio del poderdante titular de la prestación es engorrosa y de difícil comprensión y obstaculiza el derecho de trabajar de los abogados en desmedro de sus clientes.

-III-

Disconforme con este pronunciamiento, la ANSES interpone el recurso extraordinario de fs. 131/143 vta., la actora lo contesta a fs. 146/149, y el recurso es concedido en lo concerniente a la cuestión federal invocada y denegado en lo que hace a la arbitrariedad y gravedad institucional alegadas, sin que existan constancias de que la demandada se haya presentado en queja (fs. 151/156 vta.).

Los argumentos que sostiene para recurrir la sentencia son los siguientes: a) omisión del tribunal de explicar y fundamentar de qué manera la ANSES excedió el ámbito de sus facultades delegadas por la ley 24.241; b) avasallamiento

de la autonomía normativa dada por la ley 24.241 que, en su art. 36, establece que la ANSES tendrá a su cargo el dictado de normas y procedimientos que hagan al ejercicio de sus facultades de administración del sistema único de seguridad social (SUSS); c) inexistencia de obligación de "matriculación", solo se requiere un registro para el buen orden administrativo; d) no se restringe ni altera el ejercicio profesional, el derecho a trabajar ni el derecho de los titulares a contar con patrocinio letrado; e) la resolución 479/14 establece solamente las reglas de atención de la ANSES; f) el sistema de registración de abogados y gestores administrativos es preexistente a esta nueva reglamentación y nunca fue objetado; g) dicho histórico registro se va modificando y renovando, al incorporársele las adecuaciones pertinentes según las necesidades de los ciudadanos y la transparencia del otorgamiento de poderes.

-IV-

A mi modo de ver, el recurso extraordinario es formalmente admisible pues se halla discutida la validez de normas federales (resolución-ANSES-479/14, circulares 55/13 y 70/13, instructivo PRESS 01-01 del 19/07/2014) y la decisión del tribunal superior de la causa ha sido contraria al derecho que la apelante funda en ella (conf. art. 14, inc. 1°, de la ley 48).

-V-

Observo que el tema a decidir radica en dilucidar la validez de la resolución 479/14, circulares 55/13 y 70/13, instructivo PRESS 01-01 del 19/07/2014 y demás normas dictadas en su consecuencia, por medio de las cuales se creó un nuevo registro de abogados y de gestores administrativos habilitados

para actuar ante la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en representación de los titulares de derechos previsionales del sistema integrado previsional argentino (SIPA) o de sus causahabientes; en particular en el *sub lite*, con referencia a los abogados matriculados en el Colegio de Abogados del Departamento Judicial de Mar del Plata, que actúan ante ella.

Específicamente, corresponde establecer si esa repartición nacional puede exigir a los abogados que se inscriban en el registro *ad hoc* que tiene a su cargo, como condición para la realización de trámites ante sus dependencias (conf. arts. 1° y sgtes. resolución 479/14), o si, tal como sostiene la actora, tal conducta invade las facultades que le corresponden al Colegio de Abogados del Departamento Judicial de Mar del Plata.

Estimo que, para resolver el fondo del asunto, resulta conveniente repasar el régimen jurídico de la ANSES en cuyo marco fue dictada la resolución aquí impugnada, así como las normas referidas a la colegiatura local:

A) Normas ANSES. En primer término, he de mencionar al texto ordenado del decreto-ley 17.040/66 y sus modificaciones, aprobado -como anexo- en el art. 1° de la resolución 356/74 dictada por la entonces Secretaría de Seguridad Social. Allí se estableció que la representación ante los organismos nacionales de previsión de los afiliados o sus derechohabientes sólo podría ejercerse, entre otras enumerados en los diversos incisos del art. 1° del anexo consignado de la resolución ordenadora, por los abogados y procuradores de la matrícula (inc. b) que **tuvieran acreditada tal representación** mediante carta poder otorgada ante cualquier organismo nacional, provincial o municipal de previsión social, autoridad judicial,

policial o consular competente, escribano público, entre otros, o por escritura pública (párrafo 2° del art. 1° del anexo).

Asimismo, por el art. 6° (anexo t.o.) se previó la obligación de asesoramiento y colaboración *gratuita* por parte de los organismos nacionales de previsión tanto a los interesados directos como a sus representantes y gestores, para la realización de los trámites relativo a la obtención de las prestaciones.

Por su parte, la ley 24.241 en su art. 36 (capítulo VI, autoridad de aplicación, fiscalización y control: facultades y atribuciones) estableció en cabeza de la ANSES la aplicación, control y fiscalización del sistema previsional y autorizó al organismo para el dictado de las normas reglamentarias necesarias para el normal ejercicio de sus facultades de administración del sistema único de seguridad social (SUSS).

A su vez, por decreto 2741/91 se creó como organismo descentralizado la Administración Nacional de Seguridad Nacional con la facultad de administración del sistema único de seguridad social (SUSS). En el art. 3°, en la parte pertinente, dice: "… la Administración tendrá facultades propias para su conducción administrativa y financiera independiente del Tesoro Nacional".

La resolución 479/14 —cuestionada en el juicio—creó, con sustento en los términos de los arts. 1° incs. b) y c) y 2° de la ley 17.040 (t.o. 1974) "… el *nuevo* Registro de Abogados y Gestores Administrativos habilitados para ejercer la representación de los titulares de derechos o sus causahabientes ante esta Administración Nacional de Seguridad Social para tramitar prestaciones del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)…" (art. 1°- la cursiva es agregada).

Dispuso, en el art. 2°, que los *ya inscriptos ante la ANSES* debían cumplir, en un plazo de ciento veinte días hábiles

administrativos, con las nuevas condiciones y requisitos normados en la resolución; en tanto, la *inscripción preexistente* era válida durante ese mismo lapso. Para la inscripción en el nuevo registro, los abogados debían presentar, entre otra documentación, la credencial vigente que los habilitara para el ejercicio profesional en la jurisdicción respectiva, un certificado de matrícula vigente emitida por el Colegio de Abogados donde se encontraran inscriptos y una declaración jurada en la que manifestaran no estar comprendidos en ninguna de las incompatibilidades establecidas en la ley 17.040 (art. 3° incs. b), c) y d) respectivamente).

B) Reseñado lo anterior, corresponde ahora remitirnos al marco normativo de la colegiación en la Provincia de Buenos Aires. Por el art. 1° del decreto local 2885/01 se aprobó el texto ordenado de la ley provincial 5177 sobre el ejercicio y reglamentación de la profesión de abogado y procurador, como anexos 1 y 2, respectivamente.

Allí se disponen los requisitos para ejercer la profesión de abogado en el territorio de la provincia de Buenos Aires (art. 1° del anexo 1) entre los que se encuentra la debida inscripción en el Colegio Departamental del que formará parte el profesional (art. 6° idem). Asimismo, ordenada la inscripción, el colegio debe extender una credencial, lo que será comunicado, junto con el domicilio legal y el registro de inscripción, al Superior Tribunal de Justicia, a los tribunales del respectivo departamento judicial, al Consejo Superior del Colegio de Abogados de la provincia y a la Caja de Previsión Social para Abogados, todos estos de orden local (art. 7°idem).

Asimismo, en el segundo párrafo del art. 57 del anexo 1 del texto ordenado en cita, se determina que "… Con la sola exhibición de la credencial profesional, el abogado o procurador

podrá examinar y compulsar actuaciones judiciales y administrativas, **provinciales y municipales y registros notariales** …" (el resaltado no es original).

-VI-

Por imperio de ese precepto y sus concordantes en la mencionada ley local, es claro para mí que las atribuciones conferidas por el legislador provincial al colegio actor se encuentran circunscriptas a las cuestiones referidas a la matrícula local en cuanto a la actividad de abogados y procuradores en la provincia.

Por el contrario, la resolución 479/14 cuya declaración de inconstitucionalidad la actora aquí solicita, alcanza a los colegiados bajo la ley provincial 5177 (t.o. por decreto 2885/01) únicamente cuando tales sujetos realicen trámites ante la ANSES.

Así las cosas, nada encuentro en la disposición 479/14 —en cuanto obliga a los abogados colegiados en el Departamento Judicial de Mar del Plata, provincia de Buenos Aires, a cumplir con los requisitos de inscripción en un registro— que permita afirmar que la ANSES desconoce o invade las potestades provinciales en la regulación de la matrícula local, a poco que se repare que se trata de exigencias adicionales que únicamente deben cumplirse cuando se realicen trámites ante las propias dependencias de la ANSES, reguladas en uso de facultades atribuidas por la ley 24.241.

En mi criterio, la decisión del tribunal apelado al declarar la inconstitucionalidad de la norma cuestionada y de las otras dictadas en su consecuencia, resulta infundada, toda vez que la inscripción en el registro de la ANSES no significa matriculación alguna; de hecho, entre los requisitos para la

inscripción resulta menester formar parte de un colegio de abogados, lo que se acredita con una credencial o certificación de la debida matriculación o ambas cosas. Ello es así, máxime cuando reiteradamente tiene dicho el Tribunal que la declaración de inconstitucionalidad de una norma implica un acto de suma gravedad institucional, de manera que debe ser considerada como *ultima ratio* del orden jurídico (Fallos: 302:457).

Pienso que, como expresé en mi dictamen del 1° de diciembre de 2017, en autos FPA 4840/2014/CS1-CA1 "Colegio de Mandatarios y Gestores de la provincia de Entre Ríos c/ Ministerio de Justicia- Direc. Nac. Reg. Nac Propiedad Automotor y Créditos Prendarios s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad" —tema de similares características al presente— lo que se propicia "… es lo que mejor se engarza con la doctrina del Tribunal según la cual las atribuciones o poderes han sido creados para que se ejerciten y desenvuelvan en su respectiva esfera de acción, propendiendo armónicamente a la consecución de los fines de interés público que los originan y fundamentan, sin que nada obste a la convivencia legal y material de los dos principios, rigiendo en sus respectivos campos de acción, sin roces ni conflictos irreparables, que no los hay posibles dentro de la Constitución, como quiera que no se han instituido en ella poderes discrepantes y facultades en discordia, sino al contrario, entidades legales armonizadas en la afinidad suprema de la organización social y del bien público, principio y fin de las instituciones políticas que nos rigen" (conf. Fallos: 149:260 y su cita).

En otro orden de cosas, y ante la mención de la actora en su escrito de contestación del traslado del recurso extraordinario, de la circular DP 31/15 —de fecha 21 de mayo de 2015— y su afirmación en cuanto a que en ella se acogen las

exigencias efectuadas por la colegiatura que fueron reconocidas por los tribunales en las instancias anteriores de este juicio (ver fs. 146/149 y fs. 110), debo decir que —en principio— esa circular sólo se trataría de una instrucción interna, sin firma de responsable y, como eventual norma, posee jerarquía normativa inferior a la resolución 479/14, por lo que no puede inferirse que resulte ser una modificación a esa norma que implique aceptar las denuncias formuladas ni que torne inoficiosa la resolución que los actores cuestionan.

-VII-

Por todo lo expuesto, opino que corresponde admitir el recurso extraordinario planteado por la ANSES y revocar la sentencia apelada.

Buenos Aires, 18 de diciembre de 2018.

ES COPIA LAURA M. MONTI

ADRIANA N. MARCHISIO
Subsecretaria Administrativa
Procuración General de la Nación