

YA TENGO EL PODER !!!!

Hace años que se libra una extraña batalla entre ANSES y los abogados previsionistas.

La Administración Nacional de la Seguridad Social intenta que los ciudadanos vayan a sus oficinas sin asistencia letrada.

Ello claramente es un derecho de las personas. Pero también lo es hacerse asesorar. Y en general es necesario tener un abogado dada la dificultad de las normas previsionales, las complejidades del trámite, y la necesidad de análisis personalizado que un abogado puede darle a la persona jubilable, cosas que no pueden resolver diferenciadamente los empleados que ven muchos casos en una mañana.

En esta batalla el ANSES dictó la Circular 22/23 por la cual dispuso que los trámites vinculados a la nueva moratoria previsional 2023 deben ser firmados personalmente por las personas ante los funcionarios del ANSES, no reconociéndose ni certificaciones de firmas ni poderes, sean notariales o con otro tipo de certificación fehaciente.

Ante ello iniciamos un amparo individual por los abogados Andrés Abramovich y María Gabriela Farías, quienes son Presidente y Vicepresidenta del Colegio de Abogados de Santa Fe.

La idea de litigación estratégica era que si obteníamos un pronunciamiento favorable, luego iniciaríamos un amparo colectivo por toda la colegiatura.

Así fue. El Juzgado Federal nos dio la medida cautelar, y luego iniciamos el colectivo para extender sus efectos a toda la matrícula.

Compartimos ambos escritos de amparo, y la resolución cautelar.

---

**Ref.: "Abramovich y Farías**

*c/ Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)*

*s/ AMPARO"*

Circular 22/2023

Solicita Medida Cautelar

**Sr. Juez:**

Andrés Abramovich, DNI 27.148.336 y María Gabriela Farías, DNI 17.096.224, abogados, por derecho propio, con el patrocinio letrado del Dr. Domingo Rondina, abogado, inscripto en la matrícula federal en el folio 236, tomo 92, constituyendo domicilio *ad litem* en calle Francia 3352, de la ciudad de Santa Fe, con domicilio electrónico en el CUIT 20-24214505-5, ante V.S. comparecemos y respetuosamente decimos:

**I) Personería.**

Que los actores somos Abogados matriculados tanto en la la Primera Circunscripción de la Provincia de Santa Fe como en la Cámara Federal de Rosario, y como tales solicitamos ser tenidos.

Siendo abogados que ejercemos la profesión, somos directamente afectados en la causa que venimos a plantear.

**II) Objeto.**

En el carácter invocado, vengo por la presente a promover Acción Jurisdiccional de Amparo (art. 43 CN y ley 16986, en lo que no haya sido derogada por la reforma constitucional de 1994) y artículos concordantes de los Tratados Internacionales sobre derechos humanos con jerarquía constitucional (artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional Argentina), contra la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), domiciliada en calle San Martín 2533, ciudad de Santa Fe, provincia de Santa Fe, a los fines de que se declare:

**\* la inconstitucionalidad y consecuente inaplicabilidad de la Circular 22/2023 de la ANSES fechada 08/05/23 en cuanto impide a los abogados actuar como apoderados en el trámite de acogimiento al Plan de Pago de Deuda Previsional creado por la Ley N° 27705.**

Al mismo tiempo, solicitamos disponga una **MEDIDA CAUTELAR de no innovar**, consistente en:

**\* la suspensión de la Circular 22/2023 mientras tramita la presente causa**

### **III) FUNDAMENTOS**

Con fecha 08/05/2023 la ANSES dicta la resolución 22/2023 por la cual pretende invalidar los poderes que los administrados confieren a sus abogados para que les representen en la tramitación de la ley 27705.

La circular textualmente establece:

*“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 N° 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 SICA).*
- *Solicitud de opción y baja de beneficio/ plan social incompatible (de corresponder). (Lo emite SICA).*
- *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 SICA).*
- *Consentimiento para la realización de la evaluación Patrimonial y Socioeconómica. (Lo emite SICA).*
- *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 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 los emitidos por los sistemas, o que sean firmados y certificados, fuera del ámbito de dicha UDAI."*

Pretende la circular que solamente serán válidos los documentos firmados ante personal de las oficinas de ANSES, desconociendo valor a los firmados ante escribanos, o ante las oficinas de certificación tribunalicias, o por los apoderados debidamente instituidos.

Dicha norma, en cuanto requiere la firma en los formularios por parte de la persona solicitante en el momento de la atención en cada UDAI:

1- limita y dificulta el libre ejercicio de la Abogacía, vulnerando la Ley 17.040 y demás normas vigentes relativas al mandato;

2- desconoce la función fedataria de Escribanos y de las oficinas certificadoras provinciales (Poder Judicial entre otras), sustrayendo valor legal a los formularios que la persona solicitante pudiere haber suscripto

3- La Constitución Nacional en su artículo 7 obliga a que el Estado Nacional y todas las Provincias deben admitir la validez de las certificaciones emitidas por cualquiera de los Estados, ya que dan "entera fe". No puede una oficina administrativa de bajísimo rango de un organismo nacional decidir que solamente admitirá como certificaciones las que realice ella, negándole valor a los entes provinciales y a los notarios, contrariando el Código Civil y las normas generales sobre la validez de los actos y documentos.

4- La decisión sobre la facultad para certificar y otorgar poderes no corresponde a la ANSES. Se trata de una decisión que compete al

Congreso Nacional y a las Legislaturas Provinciales tanto en el Código Civil como en los Códigos Procesales (siendo aplicable a la administración pública nacional lo establecido en el CPCCN), pero de ningún modo puede la oficina cambiar la normativa sobre mandatos y representación ante sí. Mucho menos pretendiendo desconocer las facultades de autenticación de actos de las respectivas oficinas provinciales sobre las que no tiene imperio y debe limitarse a reconocer la plena fe de sus actos.

5- La propia ley nacional 17040 establece cómo y quiénes pueden representar ante los organismos previsionales a los beneficiarios. Y expresamente establece la actuación de abogados y procuradores quienes deberán acreditarla con "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".

No puede ANSES modificar la ley nacional que la rige mediante una simple circular, caso contrario la pirámide jurídica se derrumbaría como un castillo de naipes.

6- Todo ello sumado a las innumerables restricciones que ANSES establece para la operatividad de los poderes y ejercicio de los mandatos.

7- Que esto es especialmente grave respecto al trámite previsional relacionado con la Ley 27.705.

8- la decisión perjudica a la ciudadanía, en especial el colectivo de los más desprotegidos -nuestros Adultos Mayores-, que ven cercenado su derecho a la libre elección de un profesional, obligándoselos a trasladarse físicamente a las Unidades de Atención Integral, exacerbando aún más el estado de vulnerabilidad de los mismos. Ello, paradójicamente, pone a ANSES en clara violación de la preferencia constitucional que el inciso 23 del artículo 75 exige para ancianos y discapacitados.

No se nos escapa Señor Juez que esta circular está "disfrazada" como

un mero acto interno de la administración, pero ello no es así. Es un verdadero acto productor de efectos jurídicos directos e inmediatos sobre los administrados –quienes por imperio de la circular deben obligatoriamente concurrir en forma personal a la sede de ANSES a suscribir la documentación, sin poder hacerlo a través de apoderado- y también sobre los abogados, ya que estos no pueden ejercer libremente su profesión como apoderados de sus clientes.

Vemos entonces que la circular N° 22/23 produce efectos jurídicos directos e inmediatos y como tal es impugnable en sede judicial.

La circular en cuestión desconoce y pasa por alto olímpicamente las normas del mandato que contiene el Código Civil y Comercial de la Nación y la propia 17040.

Así, los ciudadanos que quieran iniciar el trámite para acogerse al Plan de Pago de Deuda Previsional creado por la Ley N° 27.705 deben hacerlo según esta Circular N° 22/2023 en forma presencial y personal, por lo que –en caso de impedimento físico por ejemplo- se ven privados arbitrariamente de la posibilidad de otorgar poder a un abogado matriculado para que lleve a cabo en su interés los actos jurídicos correspondientes.

Correlativamente, los letrados santafesinos actores, como todos sus colegas, se ven privados ilegítimamente por esta norma de la posibilidad de celebrar con sus clientes un contrato de mandato. Como V.S. bien sabe –por ser una regla de la experiencia que no necesita demostración alguna- los abogados recurrimos frecuentemente a la figura del mandato a fin de facilitar y hacer más ágil la defensa de los intereses que nos son confiados.

De mantenerse vigente la circular que atacamos los abogados no podrían intervenir como apoderados, y su función se limitaría, en el mejor de los casos, a “acompañar” a sus clientes en la realización del trámite ante ANSES.

Note V.S. la irrazonabilidad de la norma que nos ocupa. Un abogado matriculado ante la Cámara Federal puede actuar como apoderado de un ciudadano y sin restricciones ante los estrados de este Poder Judicial

dirigido por V.S. con todas las consecuencias que un juicio tiene...

Sin embargo ese mismo abogado no podría actuar como apoderado ante la Administración Nacional de la Seguridad Social para realizar un trámite administrativo –que se caracteriza por el informalismo-, y ello no porque lo prohíba una ley -de hecho el Código Civil y Comercial de la Nación prevé expresamente el contrato de mandato, y regula puntiliosamente las obligaciones y responsabilidades del mandatario-, sino por una mera circular que ANSES se empeña en aplicar. Y tanto se empeña ese organismo en aplicar la circular que no se reciben los trámites ni se les da entrada -ni siquiera bajo insistencia- si no están suscriptos por el interesado en forma personal y presencial.

Prueba de lo que estamos diciendo lo constituyen las múltiples declaraciones que han publicado los distintos Colegios de Abogados a lo largo y ancho del país en repudio de la circular que atacamos, precisamente por limitar y cercenar el libre ejercicio de la profesión.

Con los mismos argumentos el Colegio de Abogados de Santa Fe envió Carta Documento CD184325165AR en fecha 11/05/23 instanciando la reclamación administrativa previa ante ANSES para no incurrir en el “desprecio de vía”. Sin embargo, ante la urgencia y la falta de respuesta, la presente es la única vía posible.

Creemos Señor Juez que la inconstitucionalidad de la circular en crisis luce palmaria, por lo que así solicitamos que se declare su inaplicabilidad.

#### **IV) MEDIDA CAUTELAR**

Solicito, en virtud de los hechos expuestos y de la acreditada necesidad y urgencia, otorgue de inmediato una medida cautelar de no innovar, **ordenando a la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) que no aplique la Circular 22/2023 respecto a los actores,** durante la tramitación del presente juicio.

La gravedad actual de la situación de los abogados y sus mandantes, y

el gravamen que será irreparable sin una medida cautelar urgente, justifican nuestra petición.

Con relación al peligro en la demora, es dable destacar que para la procedencia del dictado de la medida cautelar solicitada, el objeto de la misma es evitar la parálisis de un servicio público esencial, el perjuicio inminente en la vida, la salud, el bienestar físico, social y mental de los abogados y sus mandantes, en virtud de tratarse de una medida necesaria y fundamental para la continuación correcta de sus trámites.

En efecto, por su intermedio se busca otorgar protección urgente a derechos fundamentales que se encuentran palmariamente lesionados. Un daño que, además, se extiende sobre adultos mayores en situación de vulnerabilidad, que por mandato constitucional y convencional, son sujetos de preferente tutela.

Por último, en relación al requisito de la contracautela, es necesario poner de manifiesto que, al ser la medida cautelar una decisión que se adopta con urgencia, a partir de un juicio de probabilidad y verosimilitud, se estima que de tal decisión puede resultar un perjuicio para la parte demandada, debiendo responder en caso de daño la parte que solicitó la medida. En tal sentido, la contracautela más que un presupuesto de las medidas cautelares, constituye la condición que se exige al interesado en obtener dicha medida, de allí que para algunos ordenamientos requerir tal condición sea facultativo para los magistrados, por lo que deberá evaluar V.S. la gravedad del caso, la verosimilitud en el derecho invocado, el perjuicio que esta, *prima facie*, violación de derechos constitucionales y las finalidades que todo proceso, en especial, la de buscar un equilibrio de fuerzas entre el afectado y el generador de la violación del derecho.

Es evidente que, conforme lo expuesto en los puntos precedentes, la medida solicitada no genera riesgo alguno para la ANSES, pero sí -y mucho- para nuestros representados, en caso de que la medida no sea otorgada.

Resulta por lo tanto viable entender que la caución juratoria es suficiente contracautela para salvaguardar los hipotéticos e

improbables perjuicios que la medida pudiese provocar.

Si fuese necesario contracautela superior, se servirá V.S. fijarla y la prestaremos a conformidad.

#### **V) Legitimación Activa.**

Siendo abogados en el ejercicio liberal de la profesión ambos actores, estando habilitados tanto en la matrícula santafesina como federal, actuamos con frecuencia ante ANSES, y nuestras posibilidades de desempeño profesional se ven afectadas por la normativa cuestionada.

Se adjuntan DNI y comprobantes de matrículas de ambos actores para acreditarlo.

#### **VI) Legitimación Pasiva.**

Se interpone esta acción contra la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), que es sujeto pasivo de esta acción, por ser la autoridad administrativa nacional que dictó la norma en cuestión.

Y es ANSES quien deberá soportar y cumplir la cautelar que solicitamos.

#### **VII) Competencia.**

Resultan competentes los Tribunales Federales de nuestra ciudad de Santa Fe en virtud de las disposiciones del artículo 116 de la Constitución Nacional, del C.P.C.C.N. y de toda la ley de rito, en virtud de tratarse de una autoridad nacional que despliega una conducta inconstitucional, y teniendo en cuenta que el domicilio de los actores es dentro de vuestra jurisdicción conforme surge de sus DNI.

#### **X) Procedencia Formal del Amparo.**

Los requisitos formales de admisibilidad del artículo 43 se verifican en cuanto:

a) Existe un acto de autoridad pública: la Circular 22/2023 impone la firma ante personal de ANSES para poder tramitar como único medio de actuación de los abogados y de tramitación de los beneficiarios;

b) Que en forma actual lesiona y amenaza (esta amenaza se vincula con la existencia de circunstancias que ponen en real, efectivo e inminente peligro el pleno y efectivo ejercicio de los más elementales derechos humanos) ya que impide la continuidad en el uso de los poderes emitidos ante notarios u oficinas públicas;

c) Conculca con ilegalidad y arbitrariedad manifiesta derechos y garantías reconocidos por la Constitución y los instrumentos internacionales sobre derechos humanos con jerarquía constitucional.

d) En cuanto el 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. A esto se suma, que estamos ante una cuestión de pleno derecho en donde no es necesario un amplio debate o la producción de prueba.

La naturaleza de los derechos afectados por la normativa impugnada, no es la de un derecho subjetivo ordinario. Por el contrario, se trata de derechos humanos, cuyo signo distintivo está en su universalidad (son para aplicarlos a todos), y su elevación a rango constitucional, tanto en el 14 como en el 75 incisos 19 y 22 de la C.N. La incorporación de los mismos a la Constitución no es a los meros efectos de incorporar un catálogo de derechos inocuos, sino que debemos utilizar los instrumentos para garantizar el acceso a los mismos, la permanencia y la no afectación arbitraria en su uso y goce.

Por lo tanto, el ordenamiento jurídico será eficaz si garantiza que no se impide el goce de determinados derechos.

En base a lo expuesto consideramos que la Acción de Amparo establecida en el art. 43 de la C.N. será una “vía regia” para la tutela de los derechos constitucionales.

**XI) Prueba DOCUMENTAL**

- \* Copia de la Circular 22/2023
- \* DNI de ambos actores
- \* Carnet de matrícula provincial de ambos
- \* Carnet de matrícula federal de ambos
- \* Copia de CD enviada a ANSES por el Colegio de Abogados de Santa Fe

**XII) DERECHO.**

Que se funda la presente acción en lo dispuesto por los arts. 7, 14, 14 bis, 16, 28, 43, 75 incs. 22 y 23 de la Constitución Nacional, en los tratados internacionales de Derechos Humanos suscriptos por Argentina, el Código Civil y Comercial de la República Argentina, en el Código Procesal en lo Civil y Comercial de la Nación, la ley 17040, en el Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Santa Fe, en la demás normativa invocada supra en este escrito, y en la ley ritual 16.986.

**XIII) Reserva de la Cuestión Constitucional.**

Que encontrándose en juego derechos de directa e inmediata raigambre constitucional y convencional, como lo son el ejercicio de profesión lícita, el debido proceso administrativo, la integralidad y temporaneidad de la prestación previsional, la protección preferente de los derechos de la ancianidad, y la propiedad salarial, una sentencia contraria a la pretensión de mi mandante irrogaría un agravio constitucional de magnitud, por lo cual se hace expresa reserva de la cuestión constitucional para ocurrir ante la Excm. Corte Suprema de Justicia de la Nación por el procedimiento previsto por el art. 14 Ley 48.

**XIV) Petitorio.**

Por todo lo expuesto, respetuosamente a V.S. solicitamos:

1- Nos tenga por presentados, domiciliados física y electrónicamente, patrocinados, y en el carácter invocado por derecho propio, nos otorgue la participación que por derecho nos corresponda.

2- Tenga por promovida acción jurisdiccional de amparo –art. 43 CN y ley 16986- contra la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) para que se declare la inconstitucionalidad e inaplicabilidad de su circular 22/2023.

3.- Haga lugar *inaudita pars* a la medida cautelar solicitada, ordenando la suspensión de la aplicación de la circular mientras dure el trámite del presente.

4- Oficie la resolución cautelar al ANSES autorizando expresamente a los peticionantes y/o a su patrocinante para el diligenciamiento, a los fines de asegurar el inmediato cumplimiento de la misma.

5- Imprima a la presente causa el trámite de ley.

Provea de Conformidad

Y SERÁ JUSTICIA

---

Resolución

Santa Fe.-

Y VISTOS: los autos caratulados  
“ABRAMOVICH, ANDRES Y OTRO c/ ANSES

## s/AMPARO LEY 16.986" – Expte. N° FRO

**14901/2023** en trámite por ante la Secretaría de Leyes Especiales de este Juzgado Federal N° 2 de Santa Fe, de los que resulta que:

1.-Andrés Abramovich DNI 27148336 y María Gabriela Farías DNI 17096224, por derecho propio, promueven acción jurisdiccional de amparo contra la Administración Nacional de la Seguridad Social a los fines que se declare la inconstitucionalidad y consecuente inaplicabilidad de la Circular 22/2023 de la ANSeS de fecha 08/05/2023 en cuanto impide a los abogados actuar como apoderados en el trámite de acogimiento al Plan de Deuda Previsional creado por la Ley n° 27705.

Asimismo, solicitan el dictado de una medida cautelar de no innovar que disponga la suspensión de la Circular 22/2023 mientras tramita la presente causa.

Fundando la acción expresan que en fecha 08/05/2023 la ANSeS dicta la resolución 22/2023 por el cual pretende invalidar los poderes que los administrados confieren a sus abogados para que los representen en la tramitación de la ley 27705, pretendiendo que solo sean válidos los documentos firmados ante el personal de las oficinas de ANSeS, lo cual no solo limita y dificulta el libre ejercicio de la Abogacía, vulnerando la ley 17040, y demás normas vigentes relativas al mandato; sino que también desconoce la función fedataria de Escribanos y de las oficinas certificadoras provinciales.

Mencionan que la propia ley nacional 17040 establece cómo y quiénes pueden representar ante los organismos previsionales a los beneficiarios, y expresamente establece la actuación de abogados y

procuradores quienes deberán acreditarla con "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 art. 4 o por escritura pública"; por lo que no puede ANSeS modificar la ley nacional que la rige mediante una simple circular, caso contrario la pirámide jurídica se derrumbaría como un castillo de naipes.

Aclaran que la circular en cuestión no solo perjudica a los abogados quienes no pueden ejercer libremente su profesión, sino que también afecta a la ciudadanía, en especial al colectivo de los más desprotegidos - los adultos mayores- que ven cercenado su derecho a la libre elección de un profesional, obligándolos a trasladarse físicamente a las Unidades de

Atención Integral, exacerbando aún más el estado de vulnerabilidad de los mismos. Por ello, consideran que no se trata de un mero acto interno de la administración, sino que es un verdadero acto productor de efectos jurídicos directos e inmediatos sobre los administrados.

En consecuencia, dada la gravedad actual de la situación de los abogados y sus mandantes, y el gravamen que será irreparable, requieren el dictado de una medida cautelar urgente que suspenda la aplicación de la Circular 22/2023 durante la tramitación del presente juicio.

Con relación al peligro en la demora, mencionan que el mismo está en otorgar protección urgente a derechos fundamentales que se encuentran palmariamente lesionados, daño que además se extiende sobre los adultos mayores en situación de vulnerabilidad, que por mandato constitucional y convencional son sujetos de preferente tutela. Dada la gravedad del caso, la verosimilitud en el derecho invocado, y no generando riesgo alguno para la ANSES la medida

solicitada, consideran que la caución juratoria es suficiente contracautela para salvaguardar los hipotéticos e improbables perjuicios que la medida pudiese provocar.

Ofrecen prueba, fundan en derecho y hacen reserva del caso federal.

2.- Requerido a la Administración Nacional de la Seguridad Social que evacúe el informe que prevé el artículo 4 de la Ley 26.854, se presenta la A.N.S.E.S. por apoderada y cumple su carga en fecha 23/05/2023, solicitando el rechazo de la medida cautelar requerida.

Expresa que, conforme lo dispuesto por el art. 4 de la ley 26.854, ante el dictado de una medida cautelar contra el Estado es esencial ponderar, en primer lugar, el interés público comprometido, y en el caso de autos, nunca ha sido tan evidente y notorio como es el caso de la Moratoria Previsional, por la cual ANSeS prioriza el derecho de los colectivos de edad avanzada y vulnerables económicamente, a acceder mediante un plan de pagos al beneficio jubilatorio; en este sentido, expresa que tratándose de una prestación que está dirigida a incluir en el sistema previsional a la mayor cantidad de personas, y siendo que los recursos son siempre limitados, no cabe duda que la ANSES posee facultades dentro de lo normado por el art 36 de la ley 24241, para disponer instrucciones de trabajo que garanticen la inclusión previsional de aquellos que todavía no gozan de un beneficio, situación en la que sin dudas se encuentra comprometido el interés público, y el dictado de una medida cautelar interferiría en el normal desarrollo de las actividades de la Administración, impidiendo de esta manera que la atención de los titulares se lleve a cabo de forma fluida.

Asimismo sostiene que, el otorgamiento de la medida cautelar deviene improcedente atento

que el objeto de la misma coincide con el objeto de la acción principal, lo cual, conforme la reiterada doctrina de la CSJN, implicaría un adelanto de jurisdicción.

Manifiesta además que, de la demanda surge que no hay caso, atento que no existe una conducta ilegítima que produzca la violación de alguno de los derechos enunciados en la demanda, sino que se trata de un mero disconformismo de la parte actora con un requisito que la ANSES incorpora en uso de sus facultades y atribuciones legales para disponer la forma y modalidad en que dentro del ámbito administrativo se va a brindar la atención de las prestaciones previsionales que administra, por lo que no existe acción arbitraria que habilite el dictado de una medida cautelar atento la ausencia de verosimilitud del derecho de la parte actora.

Señala un error de la actora en sus afirmaciones respecto a los términos de la Circular, y a tales efectos aclara que cuando menciona que los formularios requieren firma de parte de la persona "solicitante" refiere como surge literalmente de la norma al solicitante del turno que puede ser el titular o el apoderado, según quien haya efectuado la solicitud.

Sostiene que no se verifica la situación de urgencia justificante de una medida anticipatoria, como así tampoco se acredita que la insatisfacción inmediata de la pretensión pudiera producir algún perjuicio irreparable sobre el peticionante, por lo que solicita el rechazo de la medida cautelar requerida, toda vez que ello importaría un palmario exceso de jurisdicción y la intromisión del Poder Judicial en áreas reservadas a la Administración Pública.

Cita jurisprudencia y hace reserva de caso federal.

## **Y CONSIDERANDO QUE:**

### **I.- OBJETO**

En el caso, Adrés Abramovich y María Gabriela Farías, abogados, por derecho propio, inician la presente acción de amparo, y solicitan el dictado de una medida cautelar de no innovar que disponga la suspensión de la Circular 22/2023 dictada por ANSES el 08/05/2023

mientras tramita la presente causa, y que le impide actuar como apoderados en el trámite de acogimiento al Plan de Deuda Previsional creado por la Ley n° 27.705.

## II.- PRESUPUESTOS DE ADMISIBILIDAD

Son presupuestos de admisibilidad de las medidas cautelares la alegación y eventual demostración de un grado más o menos variable de verosimilitud en el derecho, la existencia de peligro en la demora y que la cautela no pueda obtenerse por otros medios procesales (art.230 CPCCN), a lo que cabe agregarse el cumplimiento de una adecuada contracautela (art. 199 CPCCN).

Estos requisitos deben ser demostrados y cumplimentados simultáneamente, bastando que uno solo de ellos no se verifique para que corresponda el rechazo de la medida solicitada.

Precisamente, de estos extremos surge su carácter restrictivo, aspecto que se acentúa cuando se dirige respecto de normas emanadas de los órganos de gobierno -en este caso, con relación a decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo Nacional-, toda vez que gozan de presunción de legitimidad y tienen una condición de ejecutoriedad que los tribunales no puede detener o impedir, salvo razones excepcionales (C.S.J.N., Fallos 207-216, 210- 48).

Sobre el particular, la Excma. Cámara Federal de Apelaciones de Rosario, en reiteradas oportunidades, ha sostenido el criterio restrictivo con el que deben concederse este tipo de medidas, tanto más cuando se solicitan en relación a actos de la Administración Pública, al ponderar que *"...en tales casos debe acentuarse el examen de aquellos requisitos, ya que ellos gozan en principio de presunción de legitimidad y tienen una condición de ejecutoriedad que los tribunales no pueden detener o impedir, salvo razones de excepción. De manera tal que, para que proceda en dichos casos la medida*

*cautelar es menester que la arbitrariedad o ilegalidad del acto atacado surja manifiesta, para que caigan las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad de las que gozan."* (ECFAR, Sala "A" in re: "Villar, Lisandro Nelson c/ COMFER s/Contencioso Administrativo" expte nº FRO 63000043/2003, de fecha 17/12/04, entre otros).

### a. Verosimilitud en el derecho

En lo que refiere al primer presupuesto -verosimilitud en el derecho-, es dable destacar que

el presente pronunciamiento lo es al solo efecto del dictado de la medida cautelar, alcanzando para ello la comprobación de lo que en la doctrina y jurisprudencia se denomina como humo de buen derecho.

En el caso, corresponde analizar si los derechos invocados por la actora, se encuentran realmente amenazados por la normativa cuestionada.

La **Circular DP** n° 22/23 fue dictada por la Administración Nacional de la Seguridad Social en el Marco de la Ley n° 27705 que establece un “Plan de Pago de Deuda Previsional” también llamada “Moratoria Previsional” con el fin de incluir en el Sistema Previsional a una mayor cantidad de personas de edad avanzada, quienes mediante un plan de pagos, puedan acceder al beneficio jubilatorio.

Dicha Circular establece una serie de formularios y/o documentos que deben ser indefectiblemente impresos y firmados individual y personalmente por el titular, para luego ser digitalizados y subidos al expediente SIEEL. Además, hace saber *“que los formularios que genere el sistema SICA y requieran firma por parte de la persona solicitante, deberán ser 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 la UDAI.”*

Ahora bien, esta norma fue dictada por ANSES en uso de las facultades conferidas por el art. 36 de la ley 24241, y el art. 3° del Decreto n° 2741/91, y en ejercicio de esas facultades tiene a su cargo la aplicación, control y fiscalización del Régimen de Reparto y el dictado de normas reglamentarias relacionadas con las funciones propias del organismo previsional. De ello se desprende la potestad que tiene el mismo para dictar las disposiciones necesarias a fin de regular su funcionamiento y los procedimientos para la presentación y trámite de las peticiones de los administrados.

Dicho ello, y a fin de dilucidar las cuestiones debatidas en autos, corresponder determinar si la circular cuestionada, **constituye el ejercicio válido por parte de la ANSES de atribuciones legislativas adoptadas a partir de consideraciones relacionadas con la oportunidad, mérito y conveniencia de los procedimientos que deben ser cumplidos en cada una de las UDAI para el normal ejercicio de sus facultades de administración; o si dichas atribuciones y el dictado de la circular 22/23 exceden sus potestades.**

En este sentido, es menester recordar que corresponde al Poder Judicial de la Nación buscar los caminos que permitan garantizar la eficacia de los derechos, y evitar que estos sean

vulnerados, como objetivo fundamental y rector a la hora de administrar justicia y de tomar decisiones en los procesos que se someten a su conocimiento; y añadió que no debe verse en ello una intromisión indebida del Poder Judicial cuando lo único que hace es tender a tutelar derechos, o suplir omisiones en la medida en que dichos derechos pueden estar lesionados (v. doctrina de Fallos: 331:2925; 339:1423; 343:1332, entre otros) (Dictamen del Procurador General de la Nación, "ZARATE, ENRIQUE AUGUSTO C/ SENASA s/

amparo ambiental", FRO 26209/2016/CA1-CS1, 21/3/2023, Fallos: 346:200).

Es decir, que lo que cabe vislumbrar aquí es si la norma cuestionada, **es una circular dictada por la ANSES, que hace a la oportunidad, merito y conveniencia en ejercicio de las facultades de administración del sistema único de seguridad social (SUSS); o con ella se habrían vulnerado derechos de raigambre constitucional.**

Al respecto un reciente fallo de nuestro máximo tribunal en su holding destaca una situación que merece ser aquí considerada.

En ese caso, 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.

Que el tema a decidir radicaba 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.

La Corte al resolver declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada por entender que la reglamentación analizada en el caso constituía un

ejercicio válido de atribuciones legislativas adoptadas a partir de consideraciones relacionadas con la oportunidad, mérito y conveniencia de los procedimientos que deben ser cumplidos en dicha sede para el normal ejercicio de sus facultades de administración del Sistema Único de la Seguridad Social. (CSJN, “Colegio de Abogados de Mar del Plata c/ ANSeS y otro s/ amparo ley 16.986”, FMP 25070/2014/CS1, 21/03/2023).

En la misma fecha que el precedente anterior, el caso “Zarate”, en donde la CSJN especificó que “...una vez verificada la omisión de un deber legal, la sentencia puede condenar a la demandada a poner fin a dicha situación según los términos en que se trabó la litis, tal circunstancia no justifica que se ordene el modo preciso en que debe realizar su tarea de control sobre los alimentos de origen vegetal en los mercados antes mencionados” (CSJN, “ZARATE, ENRIQUE AUGUSTO C/SENASA s/amparo ambiental”, FRO 26209/2016/CA1- CS1, 21/3/2023, Fallos: 346:200).

Lo que aquí esta diciendo y marcando la Corte, es que hay que respetar las funciones que tiene la administración en el marco del cumplimiento y ejercicio de las políticas publicas del ámbito de su competencia en el caso.

En el caso de autos, y con relación al marco de la circular 22/23 ANSES que se cuestiona, esto sería todo lo relacionado con los formularios (que deben ser firmados en el acto y que deben ser los emitidos por el sistema), tal como ocurrió con los turnos y el domicilio en el caso del Colegio de abogados de Mar del Plata.

Ahora bien, en el punto medular del cuestionamiento que se le hace a la circular de Anses, estaría lo referido al trámite “personal” por el adulto mayor que pretende acceder a la moratoria previsional, no pudiendo conferir poder.

Es decir, cuando, la circular dispone en su primera parte “... firmados individualmente por la persona titular...”, y en su último párrafo: “...se hace saber que los formularios que genere el sistema SICA y requieran firma por parte de la persona solicitante...”.

En una interpretación exegética de la norma en cuestión, parecería que las solicitudes de acceso a la moratoria previsional de la ley 27.765, solo pueden ser instadas por su “titular” (el adulto mayor interesado en la moratoria previsional). Desconociendo así la posibilidad de que la firma la realice el apoderado del solicitante o titular.

En este punto se advierte, en este primer análisis dentro del marco cautelar, **un probable exceso en los poderes y funciones atribuidas a la ANSES por la ley que la atribuye y confiere competencia.**

Ello por cuanto tal apartado de la disposición no hace la oportunidad, merito y conveniencia para el ejercicio de sus facultades, como administración del Sistema Único de Seguridad Social (SUSS) sino que con ello genera es una lesión de derechos al impedir la representación.

En conclusión, en el caso, la norma cuestionada, apriorísticamente contraría el principio de razonabilidad, de raigambre constitucional, y recae en una posible arbitrariedad que la invalida, ya **que sobrepasaría los límites internos de su organización y funcionamiento**, avanzando sobre actos preparatorios (vrg. poderes) y no sobre el procedimiento de moratoria en sí mismo. Estableciendo reglas que recaen no solo sobre los administrados, sino también sobre

los profesionales de la abogacía, como asimismo desconoce el valor de la función fedataria de escribanos y oficinas públicas de certificaciones habilitadas a tales fines, como a continuación se expondrán.

En su defensa, la demandada aclara que cuando la circular habla de “solicitante” no solo se refiere al titular del beneficio pretendido, sino que también puede serlo su apoderado quien haya solicitado el turno para iniciar el trámite. Sin embargo, seguidamente hace un análisis de lo que implica el procedimiento instaurado por la ley 27705, y justifica la presencia del “titular” en la firma de los formularios, dado que el mismo consiste en asumir una deuda personal con el estado y por tanto debe firmarla quien así lo solicita, por lo que no puede interpretarse que al decir “solicitante” pueda referirse a un apoderado o representante legal.

Sobre este punto, cabe aclarar que quedaría subsanado con el otorgamiento de poderes con facultades especiales para realizar tales actos en nombre y representación de otro.

Así las cosas, con el dictado de esta Circular ANSES, por un lado, podría dejar manifiestamente desprotegidas a la clase pasiva y a las personas que con esta nueva Ley n° 27705 pretenden incorporarse al Sistema Previsional, toda vez que al obligarlos a realizar la totalidad del trámite para obtener el beneficio, presencialmente y por sí mismos, los podría poner en un estado de indefensión e incertidumbre total, dado que se ven imposibilitados de acceder al asesoramiento de los profesionales probos en la materia, que los ayude a comprender acabadamente los alcances de la documentación que suscriben. Cuestión esta última, que tomando en cuenta el criterio consecuencialista, por medio del cual la judicatura debe considerar las consecuencias o repercusiones de sus pronunciamientos, ya que se

prevee que el adulto mayor pueda ver operativo su derecho a la asesoría pertinente.

Y por otro lado, afectaría el ejercicio liberal de la profesión del abogado, contrariando no solo normas del Código Civil y Comercial de la Nación como las relativas al contrato de mandato, sino también lo dispuesto por decreto ley 17040/66, que específicamente regula la representación de los afiliados y sus derechohabientes ante los organismos de previsión social, entre los que se encuentran los abogados y procuradores de la matrícula (inc. b, art. 1° Ley 17040/66) quienes pueden hacerlo acreditándolo con la debida *“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 art. 4, o por escritura pública”*, es decir que, no solo desconoce los poderes que las personas administradas hubieren conferido y/o confieran a sus abogados, sino que también desconoce la función fedataria de escribanos u oficinas de certificaciones habilitadas a tales fines.

Siguiendo con el análisis de la norma cuestionada, los abogados podrían verse impedidos, con ella, de representar a los posibles beneficiarios de la ley 27.705, viendo cercenado su derecho de trabajar garantizado en el art. 14 de la Constitución Nacional, y en consecuencia, de percibir una remuneración por ello, afectando su derecho de propiedad (art. 17 CN). Conforme el art. 1322 del CCyCN: *“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.”*

Con lo expuesto, se advierte la ilegitimidad de la Circular en las partes pertinentes en cuestión, dado que se trata de una norma

emanada de un órgano de la Administración, que, en este análisis embrionario de la cuestión, podría **constituir un ejercicio inválido por parte de la ANSES de atribuciones legislativas adoptadas excediendo así sus potestades, y avanzando más allá de su organización y funcionamiento, legislando sobre actos preparatorios y no sobre el procedimiento de moratoria en sí mismo.**

En consecuencia, considero que los recaudos previstos en los apartados 2 y 3 del inciso 1 del artículo 13 de la ley 26.854 se encuentran satisfechos en este caso concreto, siendo, en principio, verosímil el derecho invocado por la actora y arbitraria, la resolución administrativa en cuestión.

Con relación al requisito establecido en el apartado d del inciso 1 del artículo 13 de la ley 26.854, estimo que, en la presente, no hay afectación directa al interés público, toda vez que lo que aquí se solicita es la eventual suspensión de los efectos de una Circular respecto de la posibilidad de un abogado de representar a los administrados al momento de requerir la

adhesión al Plan de Deuda Previsional propuesto por la ley 27705, pero que de ningún modo implica impedir la continuidad del mismo en el otorgamiento de los beneficios a solicitarse.

En cuanto a la vigencia temporal de la presente, entiendo que en este caso es aplicable el art. 5 de la citada 26.854 segundo párrafo que establece que no procederá el deber de fijar un plazo de vigencia a la medida cautelar cuando la misma tenga por finalidad la tutela de los supuestos enumerados en el artículo 2º, inciso 2 que reza: “cuando se trate de sectores socialmente vulnerables acreditados en el proceso, 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.”. Por lo tanto, la presente tendrá vigencia hasta el dictado de la sentencia de fondo.

## b. Peligro en la demora.

En atención a la naturaleza de los derechos afectados con el dictado de la Circular 22/23, entre los cuales se encuentran el derecho a trabajar en el ejercicio de una profesión liberal, el de propiedad, y el de acceso a los beneficios de la seguridad social por parte de un sector vulnerable de la sociedad como son los adultos mayores, con el debido asesoramiento legal, se encuentra acreditada la urgencia que amerita el dictado de una medida anticipatoria.

## c. Inexistencia de otra vía

Finalmente, entiendo que no existe en el caso otra vía que permita la tutela efectiva de los derechos pretendidos, como tampoco se advierte que con la recepción favorable de lo solicitado se produzcan efectos jurídicos o materiales (requisito previsto en el apartado e del inciso 1 del artículo 13 de la ley 26.854), toda vez que la pretensión de la actora consiste en obtener un pronunciamiento cautelar, de carácter estrictamente provisorio, hasta tanto se resuelva el reclamo promovido por la actora en sede administrativa.

## d. Contracautela

Respecto a la contracautela, atendiendo a las prescripciones del art. 199 del CPCCN y a los derechos que se tutelan, entiendo que la misma debe ser caución juratoria, la que se encuentra prestada con el escrito de demanda.

## II) CONCLUSIÓN

Atento a lo expuesto, dentro del estrecho marco cognitivo del ámbito cautelar y sin perjuicio de las ulterioridades de la causa, entiendo que corresponde hacer lugar a la medida cautelar solicitada, y ordenar a la Administración Nacional de la Seguridad Social **suspenda la aplicación de las partes pertinentes de la Circular DP**

**22/23** dictada el 08/05/2023, en cuanto dispone en su primera parte “...firmados individualmente por la persona titular...”, y en su último párrafo: “...requieran firma por parte de la persona solicitante...”, respecto de los actores Andrés Abramovich y María Gabriela Farías - abogados-actores en los presentes, quedando facultados los mismos en sus presentaciones por ante ANSES para actuar como *apoderados de adultos mayores*, solicitando acogimiento al Plan de Deuda Previsional instaurado por la Ley 27705, debiendo contener el instrumento de procura facultades específicas para tal fin, todo ello bajo su responsabilidad, mientras tramite la presente causa.

Por lo expuesto,

### **RESUELVO:**

I.- Hacer lugar a la medida cautelar solicitada, y ordenar, en los términos del art.204 del CPCCN, a la Administración Nacional de la Seguridad Social **suspenda la aplicación de las partes pertinentes de la Circular DP 22/23** dictada el 08/05/2023, en cuanto dispone en su primera parte “...firmados individualmente por la persona titular...”, y en su último párrafo: “...requieran firma por parte de la persona solicitante...”, respecto de los actores Andrés Abramovich y María Gabriela Farías -abogados-actores en los presentes, quedando facultados los mismos en sus presentaciones por ante ANSES para actuar como *apoderados de adultos mayores*, solicitando acogimiento al Plan de Deuda Previsional instaurado por la Ley 27705, debiendo contener el instrumento de procura facultades específicas para tal fin,

todo ello bajo su responsabilidad, mientras tramite la presente causa. II.- Establecer como contracautela caución juratoria la que se encuentra prestada con el escrito de demanda. III.- Insértese y hágase saber.

---

## **AMPARO COLECTIVO**

**Ref.:** "CASF Colegio de la Abogacía de Santa Fe

*c/ ANSES Administración Nacional de la Seguridad Social*

*s/ AMPARO COLECTIVO"*

Circular 22/2023

Solicita Medida Cautelar

**Sr. Juez:**

Andrés Abramovich, DNI 27.148.336 y María Gabriela Farías, DNI 17.096.224, abogados, en representación del CASF Colegio de la Abogacía de Santa Fe, primera circunscripción, con el patrocinio letrado del Dr. Domingo Rondina, abogado, inscripto en la matrícula federal en el folio 236, tomo 92, constituyendo domicilio *ad litem* en calle Francia 3352, de la ciudad de Santa Fe, con domicilio electrónico en el CUIT 20-24214505-5, ante V.S. comparecemos y respetuosamente decimos:

### **I) Personería.**

Que conforme lo acreditamos con la constancia de designación adjunta, somos Presidente y Vicepresidenta del Colegio de la Abogacía de Santa Fe, primera circunscripción provincial, y en representación de dicha Institución y de todos sus matriculados es que solicitamos ser tenidos.

Siendo nuestros representados todos abogadas y abogados que ejercen la profesión, somos todos directamente afectados en la causa que venimos a plantear.

## II) Objeto.

En el carácter invocado, vengo por la presente a promover Acción Jurisdiccional de Amparo Colectivo (art. 43 CN y ley 16986, en lo que no haya sido derogada por la reforma constitucional de 1994) y artículos concordantes de los Tratados Internacionales sobre derechos humanos con jerarquía constitucional (artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional Argentina), contra la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), domiciliada en calle San Martín 2533, ciudad de Santa Fe, provincia de Santa Fe, a los fines de que se declare:

**\* la inconstitucionalidad y consecuente inaplicabilidad de la Circular 22/2023 de la ANSES fechada 08/05/23 en cuanto impide a los abogados actuar como apoderados en el trámite de acogimiento al Plan de Pago de Deuda Previsional creado por la Ley N° 27705.**

Al mismo tiempo, solicitamos disponga una **MEDIDA CAUTELAR** de no innovar, consistente en:

**\* la suspensión de la Circular 22/2023 mientras tramita la presente causa**

## III) FUNDAMENTOS

Con fecha 08/05/2023 la ANSES dicta la resolución 22/2023 por la cual pretende invalidar los poderes que los administrados confieren a sus abogados para que les representen en la tramitación de la ley 27705.

La circular textualmente establece:

*"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 N° 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 SICA).*
- *Solicitud de opción y baja de beneficio/ plan social incompatible (de corresponder). (Lo emite SICA).*
- *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 SICA).*
- *Consentimiento para la realización de la evaluación Patrimonial y Socioeconómica. (Lo emite SICA).*
- *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 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 los emitidos por los sistemas, o que sean firmados y certificados, fuera del ámbito de dicha UDAI.”*

*Pretende la circular que solamente serán válidos los documentos firmados ante personal de las oficinas de ANSES, desconociendo valor a los firmados ante escribanos, o ante las oficinas de certificación judicial, o por los apoderados debidamente instituidos.*

*Dicha norma, en cuanto requiere la firma en los formularios por parte*

de la persona solicitante en el momento de la atención en cada UDAI:

1- limita y dificulta el libre ejercicio de la Abogacía, vulnerando la Ley 17.040 y demás normas vigentes relativas al mandato;

2- desconoce la función fedataria de Escribanos y de las oficinas certificadoras provinciales (Poder Judicial entre otras), sustrayendo valor legal a los formularios que la persona solicitante pudiere haber suscripto

3- La Constitución Nacional en su artículo 7 obliga a que el Estado Nacional y todas las Provincias deben admitir la validez de las certificaciones emitidas por cualquiera de los Estados, ya que dan "entera fe". No puede una oficina administrativa de bajísimo rango de un organismo nacional decidir que solamente admitirá como certificaciones las que realice ella, negándole valor a los entes provinciales y a los notarios, contrariando el Código Civil y las normas generales sobre la validez de los actos y documentos.

4- La decisión sobre la facultad para certificar y otorgar poderes no corresponde a la ANSES. Se trata de una decisión que compete al Congreso Nacional y a las Legislaturas Provinciales tanto en el Código Civil como en los Códigos Procesales (siendo aplicable a la administración pública nacional lo establecido en el CPCCN), pero de ningún modo puede la oficina cambiar la normativa sobre mandatos y representación ante sí. Mucho menos pretendiendo desconocer las facultades de autenticación de actos de las respectivas oficinas provinciales sobre las que no tiene imperio y debe limitarse a reconocer la plena fe de sus actos.

5- La propia ley nacional 17040 establece cómo y quiénes pueden representar ante los organismos previsionales a los beneficiarios. Y expresamente establece la actuación de abogados y procuradores quienes deberán acreditarla con "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".

No puede ANSES modificar la ley nacional que la rige mediante una simple circular, caso contrario la pirámide jurídica se derrumbaría como un castillo de naipes.

6- Todo ello sumado a las innumerables restricciones que ANSES establece para la operatividad de los poderes y ejercicio de los mandatos.

7- Que esto es especialmente grave respecto al trámite previsional relacionado con la Ley 27.705.

8- la decisión perjudica a la ciudadanía, en especial el colectivo de los más desprotegidos -nuestros Adultos Mayores-, que ven cercenado su derecho a la libre elección de un profesional, obligándoseles a trasladarse físicamente a las Unidades de Atención Integral, exacerbando aún más el estado de vulnerabilidad de los mismos. Ello, paradójicamente, pone a ANSES en clara violación de la preferencia constitucional que el inciso 23 del artículo 75 exige para ancianos y discapacitados.

No se nos escapa Señor Juez que esta circular está “disfrazada” como un mero acto interno de la administración, pero ello no es así. Es un verdadero acto productor de efectos jurídicos directos e inmediatos sobre los administrados –quienes por imperio de la circular deben obligatoriamente concurrir en forma personal a la sede de ANSES a suscribir la documentación, sin poder hacerlo a través de apoderado- y también sobre los abogados, ya que estos no pueden ejercer libremente su profesión como apoderados de sus clientes.

Vemos entonces que la circular N° 22/23 produce efectos jurídicos directos e inmediatos y como tal es impugnabile en sede judicial.

La circular en cuestión desconoce y pasa por alto olímpicamente las normas del mandato que contiene el Código Civil y Comercial de la Nación y la propia 17040.

Así, los ciudadanos que quieran iniciar el trámite para acogerse al Plan de Pago de Deuda Previsional creado por la Ley N° 27.705 deben hacerlo según esta Circular N° 22/2023 en forma presencial y personal,

por lo que –en caso de impedimento físico por ejemplo- se ven privados arbitrariamente de la posibilidad de otorgar poder a un abogado matriculado para que lleve a cabo en su interés los actos jurídicos correspondientes.

Correlativamente, las letradas y los letrados santafesinos matriculados en el Colegio actor, se ven privados ilegítimamente por esta norma de la posibilidad de celebrar con sus clientes un contrato de mandato. Como V.S. bien sabe –por ser una regla de la experiencia que no necesita demostración alguna- los abogados recurrimos frecuentemente a la figura del mandato a fin de facilitar y hacer más ágil la defensa de los intereses que nos son confiados.

De mantenerse vigente la circular que atacamos los abogados no podrían intervenir como apoderados, y su función se limitaría, en el mejor de los casos, a “acompañar” a sus clientes en la realización del trámite ante ANSES.

Ello, claramente, afecta también su derecho a trabajar y desempeñar su profesión, garantizado en la Constitución Nacional.

Note V.S. la irrazonabilidad de la norma que nos ocupa. Un abogado matriculado ante la Cámara Federal puede actuar como apoderado de un ciudadano y sin restricciones ante los estrados de este Poder Judicial dirigido por V.S. con todas las consecuencias que un juicio tiene...

Sin embargo ese mismo abogado no podría actuar como apoderado ante la Administración Nacional de la Seguridad Social para realizar un trámite administrativo –que se caracteriza por el informalismo-, y ello no porque lo prohíba una ley -de hecho el Código Civil y Comercial de la Nación prevé expresamente el contrato de mandato, y regula puntiliosamente las obligaciones y responsabilidades del mandatario-, sino por una mera circular que ANSES se empeña en aplicar. Y tanto se empeña ese organismo en aplicar la circular que no se reciben los trámites ni se les da entrada -ni siquiera bajo insistencia- si no están suscriptos por el interesado en forma personal y presencial.

Prueba de lo que estamos diciendo lo constituyen las múltiples

declaraciones que han publicado los distintos Colegios de Abogados a lo largo y ancho del país en repudio de la circular que atacamos, precisamente por limitar y cercenar el libre ejercicio de la profesión.

Con los mismos argumentos el Colegio de Abogados de Santa Fe envió Carta Documento CD184325165AR en fecha 11/05/23 instanciando la reclamación administrativa previa ante ANSES para no incurrir en el "desprecio de vía". Sin embargo, ante la urgencia y la falta de respuesta, la presente es la única vía posible.

Creemos Señor Juez que la inconstitucionalidad de la circular en crisis luce palmaria, por lo que así solicitamos que se declare su inaplicabilidad.

#### **IV) MEDIDA CAUTELAR**

Solicito, en virtud de los hechos expuestos y de la acreditada necesidad y urgencia, otorgue de inmediato una medida cautelar de no innovar, **ordenando a la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) que no aplique la Circular 22/2023 respecto a las abogadas y abogados matriculados en el Colegio actor**, durante la tramitación del presente juicio.

La gravedad actual de la situación de los abogados y sus mandantes, y el gravamen que será irreparable sin una medida cautelar urgente, justifican nuestra petición.

Con relación al peligro en la demora, es dable destacar que para la procedencia del dictado de la medida cautelar solicitada, el objeto de la misma es evitar la parálisis de un servicio público esencial, el perjuicio inminente en la vida, la salud, el bienestar físico, social y mental de los abogados y sus mandantes, en virtud de tratarse de una medida necesaria y fundamental para la continuación correcta de sus trámites.

En efecto, por su intermedio se busca otorgar protección urgente a derechos fundamentales que se encuentran palmariamente lesionados. Un daño que, además, se extiende sobre adultos mayores en situación de

vulnerabilidad, que por mandato constitucional y convencional, son sujetos de preferente tutela.

Por último, en relación al requisito de la contracautela, es necesario poner de manifiesto que, al ser la medida cautelar una decisión que se adopta con urgencia, a partir de un juicio de probabilidad y verosimilitud, se estima que de tal decisión puede resultar un perjuicio para la parte demandada, debiendo responder en caso de daño la parte que solicitó la medida. En tal sentido, la contracautela más que un presupuesto de las medidas cautelares, constituye la condición que se exige al interesado en obtener dicha medida, de allí que para algunos ordenamientos requerir tal condición sea facultativo para los magistrados, por lo que deberá evaluar V.S. la gravedad del caso, la verosimilitud en el derecho invocado, el perjuicio que esta, *prima facie*, violación de derechos constitucionales y las finalidades que todo proceso, en especial, la de buscar un equilibrio de fuerzas entre el afectado y el generador de la violación del derecho.

Es evidente que, conforme lo expuesto en los puntos precedentes, la medida solicitada no genera riesgo alguno para la ANSES, pero sí -y mucho- para nuestros representados, en caso de que la medida no sea otorgada.

Resulta por lo tanto viable entender que la caución juratoria es suficiente contracautela para salvaguardar los hipotéticos e improbables perjuicios que la medida pudiese provocar. Los suscriptos brindamos expresamente con este escrito CAUCION JURATORIA EN BENEFICIO DEL COLECTIVO DE MATRICULADOS QUE REPRESENTAMOS.

Si fuese necesario contracautela superior, se servirá V.S. fijarla y la prestaremos a conformidad.

### **EL PRECEDENTE ABRAMOVICH Y FARIAS**

Este mismo juzgado federal en los autos *caratulados* "ABRAMOVICH, ANDRES Y OTRO c/ ANSES s/AMPARO LEY 16.986" – Expte. N° FRO 14901/2023 en trámite por ante la Secretaría de Leyes Especiales de este Juzgado Federal N° 2 de Santa Fe nos concedió en carácter de medida individual

lo mismo que hoy solicitamos por el colectivo que representamos.

V.S. entendió que prima facie la Circular cuestionada era inconstitucional y dispuso su suspensión cautelar.

Así fundó:

*“Ahora bien, en el punto medular del cuestionamiento que se le hace a la circular de Anses, estaría lo referido al trámite “personal” por el adulto mayor que pretende acceder a la moratoria previsional, no pudiendo conferir poder.*

*Es decir, cuando, la circular dispone en su primera parte “...firmados individualmente por la persona titular...”, y en su último párrafo: “...se hace saber que los formularios que genere el sistema SICA y requieran firma por parte de la persona solicitante...”.*

*En una interpretación exegética de la norma en cuestión, parecería que las solicitudes de acceso a la moratoria previsional de la ley 27.765, solo pueden ser instadas por su “titular” (el adulto mayor interesado en la moratoria previsional). Desconociendo así la posibilidad de que la firma la realice el apoderado del solicitante o titular.*

*En este punto se advierte, en este primer análisis dentro del marco cautelar, un probable exceso en los poderes y funciones atribuidas a la ANSES por la ley que la atribuye y confiere competencia.*

*Ello por cuanto tal apartado de la disposición no hace la oportunidad, merito y conveniencia para el ejercicio de sus facultades, como administración del Sistema Único de Seguridad Social (SUSS) sino que con ello genera es una lesión de derechos al impedir la representación.*

*En conclusión, en el caso, la norma cuestionada, apriorísticamente contraría el principio de razonabilidad, de raigambre constitucional, y recae en una posible arbitrariedad que la invalida, ya que sobrepasaría los límites internos de su organización y funcionamiento, avanzando sobre actos preparatorios (vrg. poderes) y no sobre el procedimiento de moratoria en sí mismo. Estableciendo reglas que*

*recaen no solo sobre los administrados, sino también sobre los profesionales de la abogacía, como asimismo desconoce el valor de la función fedataria de escribanos y oficinas públicas de certificaciones habilitadas a tales fines, como a continuación se expondrán.*

*En su defensa, la demandada aclara que cuando la circular habla de "solicitante" no solo se refiere al titular del beneficio pretendido, sino que también puede serlo su apoderado quien haya solicitado el turno para iniciar el trámite. Sin embargo, seguidamente hace un análisis de lo que implica el procedimiento instaurado por la ley 27705, y justifica la presencia del "titular" en la firma de los formularios, dado que el mismo consiste en asumir una deuda personal con el estado y por tanto debe firmarla quien así lo solicita, por lo que no puede interpretarse que al decir "solicitante" pueda referirse a un apoderado o representante legal.*

*Sobre este punto, cabe aclarar que quedaría subsanado con el otorgamiento de poderes con facultades especiales para realizar tales actos en nombre y representación de otro.*

*Así las cosas, con el dictado de esta Circular ANSES, por un lado, podría dejar manifiestamente desprotegidas a la clase pasiva y a las personas que con esta nueva Ley n° 27705 pretenden incorporarse al Sistema Previsional, toda vez que al obligarlos a realizar la totalidad del trámite para obtener el beneficio, presencialmente y por sí mismos, los podría poner en un estado de indefensión e incertidumbre total, dado que se ven imposibilitados de acceder al asesoramiento de los profesionales probos en la materia, que los ayude a comprender acabadamente los alcances de la documentación que suscriben.*

*Cuestión esta última, que tomando en cuenta el criterio consecuencialista, por medio del cual la judicatura debe considerar las consecuencias o repercusiones de sus pronunciamientos, ya que se prevee que el adulto mayor pueda ver operativo su derecho a la asesoría pertinente.*

*Y por otro lado, afectaría el ejercicio liberal de la profesión del abogado, contrariando no solo normas del Código Civil y Comercial de*

la Nación como las relativas al contrato de mandato, sino también lo dispuesto por decreto ley 17040/66, que específicamente regula la representación de los afiliados y sus derechohabientes ante los organismos de previsión social, entre los que se encuentran los abogados y procuradores de la matrícula (inc. b, art. 1° Ley 17040/66) quienes pueden hacerlo acreditándolo con la debida "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 art. 4 , o por escritura pública", es decir que, no solo desconoce los poderes que las personas administradas hubieren conferido y/o confieran a sus abogados, sino que también desconoce la función fedataria de escribanos u oficinas de certificaciones habilitadas a tales fines.

Siguiendo con el análisis de la norma cuestionada, los abogados podrían verse impedidos, con ella, de representar a los posibles beneficiarios de la ley 27.705, viendo cercenado su derecho de trabajar garantizado en el art. 14 de la Constitución Nacional, y en consecuencia, de percibir una remuneración por ello, afectando su derecho de propiedad (art. 17 CN). Conforme el art. 1322 del CCyCN: "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."

Con lo expuesto, se advierte la ilegitimidad de la Circular en las partes pertinentes en cuestión, dado que se trata de una norma emanada de un órgano de la Administración, que, en este análisis embrionario de la cuestión, podría constituir un ejercicio inválido por parte de la ANSES de atribuciones legislativas adoptadas excediendo así sus potestades, y avanzando más allá de su organización y funcionamiento, legislando sobre actos preparatorios y no sobre el procedimiento de moratoria en sí mismo.

En consecuencia, considero que los recaudos previstos en los apartados 2 y 3 del inciso 1 del artículo 13 de la ley 26.854 se encuentran satisfechos en este caso concreto, siendo, en principio, verosímil el derecho invocado por la actora y arbitraria, la resolución

*administrativa en cuestión.”*

Después de tan lúcidos argumentos, V.S. dispuso la inmediata suspensión de la Circular respecto a los individuos actores.

#### **V) Legitimación Activa.**

Mi parte, se encuentra plenamente legitimada para iniciar la presente acción, como Colegio que agrupa, registra y habilita a los profesionales de la abogacía para su ejercicio dentro de esta Primera Circunscripción Judicial.

Siendo sus matriculados todos abogadas y abogados en el ejercicio liberal de la profesión, actúan con frecuencia ante ANSES, y sus posibilidades de desempeño profesional se ven afectadas por la normativa cuestionada.

#### **VI) Legitimación Pasiva.**

Se interpone esta acción contra la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), que es sujeto pasivo de esta acción, por ser la autoridad administrativa nacional que dictó la norma en cuestión.

Y es ANSES quien deberá soportar y cumplir la cautelar que solicitamos.

#### **VII) Competencia.**

Resultan competentes los Tribunales Federales de nuestra ciudad de Santa Fe en virtud de las disposiciones del artículo 116 de la Constitución Nacional, del C.P.C.C.N. y de toda la ley de rito, en virtud de tratarse de una autoridad nacional que despliega una conducta inconstitucional, y teniendo en cuenta que el domicilio de los actores es dentro de vuestra jurisdicción conforme surge de sus DNI.

#### **X) Procedencia Formal del Amparo.**

Los requisitos formales de admisibilidad del artículo 43 se verifican en cuanto:

a) Existe un acto de autoridad pública: la Circular 22/2023 impone la firma ante personal de ANSES para poder tramitar como único medio de actuación de los abogados y de tramitación de los beneficiarios;

b) Que en forma actual lesiona y amenaza (esta amenaza se vincula con la existencia de circunstancias que ponen en real, efectivo e inminente peligro el pleno y efectivo ejercicio de los más elementales derechos humanos) ya que impide la continuidad en el uso de los poderes emitidos ante notarios u oficinas públicas;

c) Conculca con ilegalidad y arbitrariedad manifiesta derechos y garantías reconocidos por la Constitución y los instrumentos internacionales sobre derechos humanos con jerarquía constitucional.

d) En cuanto el 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. A esto se suma, que estamos ante una cuestión de pleno derecho en donde no es necesario un amplio debate o la producción de prueba.

La naturaleza de los derechos afectados por la normativa impugnada, no es la de un derecho subjetivo ordinario. Por el contrario, se trata de derechos humanos, cuyo signo distintivo está en su universalidad (son para aplicarlos a todos), y su elevación a rango constitucional, tanto en el 14 como en el 75 incisos 19 y 22 de la C.N. La incorporación de los mismos a la Constitución no es a los meros efectos de incorporar un catálogo de derechos inocuos, sino que debemos utilizar los instrumentos para garantizar el acceso a los mismos, la permanencia y la no afectación arbitraria en su uso y goce.

Por lo tanto, el ordenamiento jurídico será eficaz si garantiza que no se impide el goce de determinados derechos.

En base a lo expuesto consideramos que la Acción de Amparo Colectivo

establecida en el art. 43 de la C.N. será una "vía regia" para la tutela de los derechos constitucionales.

#### **XI) Prueba DOCUMENTAL**

- \* Designación de los firmantes como autoridades del CASF
- \* Copia de la Circular 22/2023
- \* Copia de CD enviada a ANSES por el Colegio de Abogados de Santa Fe
- \* Estatuto vigente del Colegio representado

#### **XII) DERECHO.**

Que se funda la presente acción en lo dispuesto por los arts. 7, 14, 14 bis, 16, 28, 43, 75 incs. 22 y 23 de la Constitución Nacional, en los tratados internacionales de Derechos Humanos suscriptos por Argentina, el Código Civil y Comercial de la República Argentina, en el Código Procesal en lo Civil y Comercial de la Nación, la ley 17040, en el Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Santa Fe, en la demás normativa invocada supra en este escrito, y en la ley ritual 16.986.

#### **XIII) Reserva de la Cuestión Constitucional.**

Que encontrándose en juego derechos de directa e inmediata raigambre constitucional y convencional, como lo son el derecho al trabajo y al ejercicio de profesión lícita, el debido proceso administrativo, la integralidad y temporaneidad de la prestación previsional, la protección preferente de los derechos de la ancianidad, y la propiedad salarial, una sentencia contraria a la pretensión de mi mandante irrogaría un agravio constitucional de magnitud, por lo cual se hace expresa reserva de la cuestión constitucional para ocurrir ante la Excma. Corte Suprema de Justicia de la Nación por el procedimiento previsto por el art. 14 Ley 48.

#### **XIV) Petitorio.**

Por todo lo expuesto, respetuosamente a V.S. solicitamos:

1- Nos tenga por presentados, domiciliados física y electrónicamente, patrocinados, y en el carácter invocado de autoridades representantes del Colegio de la Abogacía de Santa Fe CASF, nos otorgue la participación que por derecho nos corresponda.

2- Tenga por promovida acción jurisdiccional de amparo colectivo –art. 43 CN- contra la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) para que se declare la inconstitucionalidad e inaplicabilidad de su circular 22/2023.

3.- Haga lugar a la medida cautelar solicitada, ordenando la suspensión de la aplicación de la circular mientras dure el trámite del presente.

4- Oficie la resolución cautelar al ANSES autorizando expresamente a los peticionantes y/o a su patrocinante para el diligenciamiento, a los fines de asegurar el inmediato cumplimiento de la misma.

5- Imprima a la presente causa el trámite de ley.

Provea de Conformidad

Y SERÁ JUSTICIA