

## Accion De Amparo Abogados Anses Atencion A Profesionales Ley De Procedimiento Administrativo Sancion Conminatoria Astreintes

### JURISPRUDENCIA

Acción de amparo. Abogados. ANSeS. Atención a profesionales. Ley

de Procedimiento Administrativo. Sanción conminatoria. Astreintes Se hace lugar a la acción de amparo interpuesta por la Asociación Civil de Abogados Previsionalistas y se ordena al Estado Nacional -ANSeS- que las peticiones que formularen los letrados en nombre de sus representados fueran recibidas en forma inmediata durante los días hábiles administrativos en la ?Unidad de Atención a Profesionales?, sita en la sede de Paraná 451 Piso 1° de esta Ciudad de Buenos Aires -o en cualquier otra mesa de entradas y/o receptoría que se habilite a tales fines-, sin otra exigencia sustancial y/o formal que aquella que resultare de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Asimismo, se confirma la aplicación de astreintes por cada día hábil administrativo de demora.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a los 30/3/2016, reunida la Sala Segunda de la Excelentísima Cámara Federal de la Seguridad Social para dictar sentencia en estos autos ASOCIACION CIVIL DE ABOGADOS PREVISIONALISTAS Y OTRO c/ ESTADO NACIONAL- M° DE TRABAJO Y EL EMPLEO, SEC.SEG.SOC Y OTRO s/AMPAROS Y SUMARISIMOS, se procede a votar en el siguiente orden: EL DOCTOR EMILIO LISANDRO FERNÁNDEZ DIJO: I.- La sentencia habida por esta Sala (ver fs. 196/199), ordenó al Estado Nacional que las peticiones que formularen los letrados en nombre de sus representados fueran recibidas en forma inmediata durante los días hábiles administrativos en la ?Unidad de Atención a Profesionales?, sita en la sede de Paraná 451 Piso 1° de esta Ciudad de Buenos Aires -o en cualquier otra mesa de entradas y/o receptoría que se habilite a tales fines- sin otra exigencia sustancial y/o formal que aquella que resultare de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, bajo apercibimiento de imponer astreintes para el caso de incumplimiento. I.a.- Sobre el alcance que reviste en la actualidad los efectos que de ella derivan, hace mérito la sentencia que atacan sendos recursos de apelación que interponen el Estado Nacional-Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y la Asociación de Abogados de Buenos Aires (A.A.B.A.). La decisión que se impugna rechaza la excepción opuesta por ANSeS, admite la excepción de prescripción contra la A.A.B.A. y ratifica que se cumpla con la sentencia habida el 28.05.02. Por tal ordena a los demandados que recepcionen las peticiones que éstos formulen, bajo apercibimiento de aplicar astreintes por la suma de \$ 1.000 por cada día hábil administrativo de demora. II.- Al recurso de la ANSeS. El ente previsional sostiene que desde el dictado de la sentencia habida el 28/05/2002, multiplicó la capacidad operativa, optimizó los sistemas informáticos e incorporó personal altamente capacitado para el cumplimiento de lo ordenado en la manda judicial. Alega que la situación de la administración ha evolucionado desde el año 1997 -fecha en que se creara la Unidad de Atención a Profesionales sita en la calle Paraná 451 de CABA- por cuanto se ha incorporado un importante desarrollo informático y el crecimiento de la red de atención a particulares y profesionales. También se agravia de que no se hiciese lugar a la excepción de prescripción opuesta. La cuestión a resolver, en cuanto a las circunstancias que la definen no constituye un nuevo escenario de aquél que fuera causa de la decisión que adoptara esta Sala con fecha 28.05.02. En consecuencia, los argumentos y réplicas que se suscitan no sufren alteración alguna aunque se intente exhibirlos con una apariencia diferente. ?La institución de la cosa juzgada, no solo alcanza a todas las cuestiones planteadas y debatidas en un proceso, y expresamente decididas por los jueces, sino que abarca incluso aquellas que, pudiendo haber sido propuestas, no lo fueron, cubre lo aducido y lo aducible?. (CNCiv., Sala E, ED 87-615, n° 119; en igual sentido, Sala B, ED 87-615, n° 120). Señala CHIOVENDA que ?precluída no está solamente la facultad de renovar las cuestiones que fueron planteadas y decididas, sino que precluída está también la facultad de proponer cuestiones no planteadas y que habrían podido plantearse, cuestiones que, en general, tienden a negar o disminuir el bien reconocido o a afirmar el bien negado? (?Cosa Juzgada y preclusión? en ?Ensayos?, III, p. 229, citado en FENOCHIETTO-ARAZI ?Código Procesal Civil y Comercial de la Nación?, T. I, Astrea, 1987, p. 578; asimismo vide PALACIO, Lino E. ?Derecho Procesal Civil?, T. V., Abeledo Perrot, 1986, p. 514). En esta materia la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación establece: ?Cuando el decisorio goza de la eficacia y virtualidad de la cosa juzgada judicial, que es uno de los pilares fundamentales donde se asienta nuestro régimen constitucional, y por ello no es susceptible de alteración, ni aún por vía de la invocación de leyes de orden público, toda vez que la estabilidad de la sentencia, en la medida que constituye un presupuesto ineludible de la seguridad jurídica, forma parte del orden público con jerarquía superior...? (Conf. CSJN, sent. del 12/04/1988 en autos ?Rocca, Licio?). Inevitable consecuencia de lo dicho es que el planteo que formula la Administración Nacional de la Seguridad Social resulta extemporáneo ante la existencia de cosa juzgada cuando pretende que se deje sin efecto el decisorio habido por el hecho de haber adoptado nuevas formas internas de trabajo (aumento de capacidad operativa, optimización de sistemas informáticos e implementación de recursos web). En cuanto a que la acción se encuentra prescripta, este Tribunal tiene dicho que,

si la conducta lesiva del organismo implicado se sigue prolongando en el tiempo o tiene aptitud para renovarse periódicamente -como surge de la propia postura que adopta la demandada en el presente proceso-pues, ante esta situación, se configura un incumplimiento continuado que traslada sus efectos hacia el futuro (esta Sala en autos ?Elías, María Elena Adriana c/ ANSES?, Sent. Int. Nro 46016 del 2-9-97; Sala I ?Portos, José c/ ANSES?, Sent. del 25-2-97). Por lo mismo, no resulta una circunstancia indiscutida e indubitable, máxime cuando ello no ha sido demostrado por la apelante, que cursos de acción que haya implementado (aumento de capacidad operativa, optimización de sistemas informáticos y otros) se traduzcan en una mejora concreta en la eficacia de la gestión administrativa y que de ello deriven beneficios para el progreso en tiempo adecuado del reclamo ciudadano. En síntesis, el Estado Argentino, cualquiera sea la función a cumplir, sea que ella suceda en el ámbito administrativo, judicial o legislativo, se haya obligada de forma indisoluble a satisfacer la Convención Americana de los Derechos Humanos. En esa inteligencia, el derecho a petionar el reconocimiento de un derecho no es ámbito propio de los tribunales de justicia, sino que, por el contrario y muy especialmente el acceso al valor justicia ha de operarse en la instancia administrativa. En ese entendimiento las regulaciones internas que implemente un órgano para la adecuada consecución de las finalidades a alcanzar, no sólo deben ser derivación inevitable del marco que fija la ley de Procedimientos Administrativos sino que, además, prioritariamente, inspiradas en criterios de celeridad, economía procesal e inútiles demoras en el trámite a imprimir. La desnaturalización de estos principios básicos por parte de los funcionarios que los admitan o toleren hace incurrir a la Nación Argentina en violación de sus obligaciones internacionales en tanto que es su deber bregar por la vigencia de la supremacía convencional y, por ende, a quienes lo facilitaren incurrir en las responsabilidades consiguientes. III.- Al recurso del Estado Nacional-Ministerio de Trabajo, empleo y Seguridad Social. El codemandado pretende el levantamiento de la sanción conminatoria impuesta en origen con fundamento en que la jurisprudencia ha declarado reiteradamente la ineficacia de esta medida cuando el sujeto pasivo se vincula con el Estado. Alega que en cuanto a la cuestión a resolver, impera un criterio restrictivo y por tanto, el aperebimiento fijado es improcedente. Sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 37 del C.P.C.C.N. esta Sala sostuvo en casos de aristas similares que ?la condena conminatoria -astreintes- impuesta se ajusta a derecho en tanto se trata de una medida adecuada para vencer la resistencia de la parte que resultó perdidosa, ya que en caso de seguirse la postura del ente previsional -el cual, como órgano autárquico de la Administración Pública no se encuentra fuera del bloque de legalidad ni sobre la autoridad de los magistrados- el Poder Judicial se vería inerte para contrarrestar el incumplimiento de sus pronunciamientos? (autos ?Corrionero, Pilar c/ A.N.Se.S. S/Incidente, sent. int. 64.719 CFSS-Sala II). A su vez, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil ha dicho que: ?...Sin perjuicio de que la aplicación de astreintes constituye el ejercicio de una facultad procesal discrecional que el Código le irroga al juez -arts. 25 y 36 C.P.C.C.- (cfr. C.F.S.S., Sala I, sent. del 06.08.02, ?Risso, Marcos Aurelio?), las mismas actúan como medio de coacción tendiente a vencer la voluntad del deudor contumaz, y su finalidad no es la de reparar el perjuicio causado por el retraso en el cumplimiento, sino forzar al deudor a saldar la deuda o cumplir con la obligación resultante de la sentencia...? (Sala M, ?Caputto c/ Consorcio Jufre 460"; ídem Sala K, ?Vilar Baamil, Gustavo y otra?). No resulta ocioso señalar que resulta alejado de toda realidad que el hecho de ser un Organismo Público, conlleve el derecho a que no le sean aplicadas sanciones conminatorias cuando éste incumple con las obligaciones que legalmente son de su incumbencia (en igual sentido: ?Cubelli, Horacio c/ ANSeS, sent. int. 45.238 del 3/11/97 C.F.S.S. - SALA I). IV.- Al recurso de la Asociación de Abogados de Buenos Aires. La coactora cuestiona la sentencia que hace lugar al planteo de prescripción. Sostiene que conforme lo normado en el art. 680 del Código Civil, las obligaciones de hacer son indivisibles. El tratamiento que realiza la primera instancia respecto de esta cuestión es sobreabundante por superflua ya que esgrime argumentos contradictorios, en atención a la conclusión a que arriba, motivo por el cual el dispar distingo de efectos que formula es inconducente frente a la clara ratificación que se realizara en la sentencia habida el 28.05.02 que privilegia el libre ejercicio profesional, sin rutinas administrativas entorpecedoras al obrar de los letrados ante la ANSeS. Así expuesto, deviene improcedente efectuar distingo entre las asociaciones presentantes. En definitiva, éstas actúan como representantes de los intereses de todos los letrados que se encuentran afectados por el accionar de la administración. Por ello, voto por revocar la sentencia apelada en este sentido. Por todo lo expuesto, voto por: 1) Confirmar la sentencia apelada en lo principal que decide, 2) Hacer lugar al recurso presentado por la Asociación de Abogados de Buenos Aires y, en consecuencia, rechazar la excepción de prescripción que dedujera la ANSeS respecto a ésta, 3) Imponer las costas de Alzada a los demandados vencidos y 4) Devolver las presentes actuaciones al juzgado de origen a sus efectos. EL DOCTOR LUIS RENÉ HERRERO DIJO: Por compartir sus fundamentos adhiero al voto que antecede. LA DOCTORA NORA CARMEN DORADO DIJO: Disiento parcialmente con el voto que antecede, en lo que hace a la confirmación del monto de la astreinte dispuesta por el a quo, a la codemandada Ministerio de Trabajo. Para ello tengo en cuenta que las astreintes constituyen según doctrina un medio de compulsión consistente en la imposición de una condena pecuniaria al sujeto que no cumple con un mandato dispuesto por resolución judicial, y cuya vigencia perdura mientras no cese la inejecución, pudiendo aumentar indefinidamente o, en su caso, ser dejadas sin efecto cuando el sujeto

afectado desiste de su resistencia y justifica, total o parcialmente su proceder -art.666 bis Código Civil- (conf. crit. Belluscio y Zannoni ?Cód. Civil y Leyes Complementarias? tomo III pág.242; Garrone ?Diccionario Jurídico? pág.207; Falcón ?Cód. Procesal Civil y Comercial de la Nación? tomo I pág.311; Fassi y Yáñez ?Cód. Procesal Civil y Comercial de la Nación? Tomo I pág. 289, entre otros). El fundamento de tal medida esta dado por el ?imperium? que tiene el Poder Judicial para hacer efectivos sus mandatos y lograr que sus fallos sean acatados. Ello sin recurrir a normas jurídicas que tipifican penalmente la desobediencia judicial a través de figuras como el desacato. Por su parte la jurisprudencia ha expresado que las astreintes solo pueden aplicarse a quienes no cumplen deberes jurídicos impuestos por una resolución judicial, toda vez que no constituyen una indemnización al acreedor por el incumplimiento de las obligaciones pactadas, sino una herramienta técnica destinada a lograr el acatamiento de decisiones judiciales por lo que su aplicación retroactiva contradice la función a que se hallan destinadas (conf. crit. C.N.T. Sala III sentencia del 24 de febrero de 1992 ?Romero c/Frigorífico S.A. y otro? pub. D.T. 1992-A-1052). El monto impuesto en concepto de astreintes por el a quo a la codemandada (1000 pesos diario a partir de que quede firme el decisorio), luce desproporcionado en relación al objeto de la presente acción (impugnación de un procedimiento administrativo), siendo una de los caracteres esenciales de las astreintes su provisionalidad y la ausencia de cosa juzgada respecto de la resolución que las impuso (Fallos 320:61; 326:3081). A ello debe sumarse que su determinación no causa estado porque su cuantía no tiene la estabilidad que otorga la cosa juzgada, en razón que pueden ser dejadas sin efecto o reajustadas en cualquier momento, a criterio del juez. En razón de lo expuesto, estimo que corresponde revocar lo resuelto por el juzgado en lo que hace a la imposición de astreintes decretada, toda vez que el mismo cuenta con otros elementos para hacer efectivo, el decisorio que se ejecuta (art. 249 Cod. Penal). Así lo voto. A mérito de lo que resulta del voto de la mayoría, habiendo dictaminado el Ministerio Público Fiscal, el Tribunal RESUELVE: 1) Confirmar la sentencia apelada en lo principal que decide, 2) Hacer lugar al recurso presentado por la Asociación de Abogados de Buenos Aires y, en consecuencia, rechazar la excepción de prescripción que dedujera la ANSeS respecto a ésta, 3) Imponer las costas de Alzada a los demandados vencidos y 4) Devolver las presentes actuaciones al juzgado de origen a sus efectos. Regístrese, notifíquese y oportunamente devuélvase. NORA CARMEN DORADO Juez de Cámara EMILIO LISANDRO FERNÁNDEZ Juez de Cámara LUIS RENÉ HERRERO Juez de Cámara ANTE MÍ: AMANDA LUCÍA PAWLOWSKI Secretaria de Cámara Correlaciones: Código Procesal Civil y Comercial de la Nación - Parte General - Libro I - Título I - Capítulo IV - Deberes y facultades de los jueces (arts. 34 a 37) Ley 19549 - BO: 27/04/1972 006966E