



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 6

Expte. n° 74.491/20114 “CONFEDERACION ARGENTINA DE  
MUTUALIDADES c/ EN - AFIP s/ PROCESO DE  
CONOCIMIENTO”

///nos Aires, de julio de 2015.

**VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**I.** La actora promueve la presente acción declarativa de certeza y nulidad contra la Administración Federal de Ingresos Públicos con motivo del dictado de la Resolución General (AFIP) n° 3688 del 22/10/2014 por resultar violatoria de los derechos de igualdad ante la ley, de propiedad, de la seguridad social, de asociarse con fines útiles y del debido proceso consagrados en la Constitución Nacional.

Solicita el dictado de una medida cautelar innovativa que ordene al Poder Ejecutivo Nacional, en la persona de la Administración Federal de Ingresos Públicos, la no aplicación de la citada resolución a las asociaciones mutuales adheridas a las federaciones que integran la confederación.

**II.** En principio, respecto a la oposición a la conexidad formulada por la demandada, cuadra precisar que ello resulta improcedente dentro del marco del informe requerido por el art. 4º, inc. 1 de la ley 26.854 y, en consecuencia, con el fin de no demorar el dictado de la tutela requerida ello podrá ser examinado —en su caso— en el momento procesal oportuno.

**III.** Es dable recordar que la medida cautelar reclamada constituye un remedio judicial que de ordinario debe aplicarse con criterio restrictivo, cuyo fundamento reside en la necesidad de mantener la igualdad de las partes en el litigio, evitando que se convierta en ilusoria la sentencia que lo concluya (Fallos: 247:63, 265:236, entre otros).

Su concesión se encuentra subordinada a la configuración de dos extremos insoslayables: la verosimilitud del derecho invocado (*fumus bonis iuris*) y el peligro de sufrir un daño irreparable por la demora (*periculum in mora*), ambos exigidos por el art.230 del C.P.C.C.N., a los que debe agregarse el tercero, previsto para toda clase de medidas cautelares en el art.199 del código de rito (conf. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III, *in re* “Pretiosa” del 20/11/84).

Por lo demás, ambos extremos —en materia federal— se encuentran de tal modo relacionados que a mayor verosimilitud del derecho, cabe no ser tan exigentes en la apreciación del peligro del daño y, viceversa, cuando existe el riesgo de un daño extremo e irreparable, el rigor del *fumus* se puede atemperar (conf. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, *in re* “El Expreso Ciudad de Posadas” del 21/5/91 y “Castex Mariano M. c/ U.B.A. -Facultad de Psicología- s/ amparo ley 16.986 - incidente medida cautelar” del 20/8/98, y Sala II, *in re* “Pesquera del Atlántico S.A.” del 14/10/83).

Cabe puntualizar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sentado doctrina en cuanto que “las medidas cautelares no exigen de los magistrados el examen de certeza sobre la existencia del derecho pretendido sino sólo de su verosimilitud. Es más, el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar, que no es otra cosa que atender a aquello que no excede del marco de lo hipotético, dentro del cual, asimismo, agota su virtualidad” (Fallos: 306:2060).

Finalmente, merece destacarse el relieve publicístico del instituto cautelar pues “para evitar la desconfianza o el menosprecio de la justicia y salvaguardar el imperio de sus decisiones, corresponde a los jueces hacer lugar a



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 6

medidas de cautela que, sirviendo a los fines del proceso, procuran la efectividad de la sentencia definitiva” (Superior Tribunal de Jujuy, 23/7/43, La Ley, t.48, p.842).

**IV.** Es menester puntualizar que la medida innovativa peticionada es una decisión excepcional porque altera el estado de hecho o de derecho existente al tiempo de su dictado, habida cuenta de que configura un anticipo de jurisdicción favorable respecto del fallo final de la causa, lo que justifica una mayor prudencia en los recaudos que hacen a su admisión (conf. Fallos 319:1069 y 319:1317, Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III, *in re* “Centro Despachantes de Aduana -Incidente- c/ P.E.N. -Dto.1160- s/ amparo ley 16.986” del 17/12/96).

Además, a partir de la presunción de legitimidad de que goza el accionar administrativo, es requisito fundamental para admitir la pertinencia de medidas cautelares en su contra la comprobación de su manifiesta ilegalidad o arbitrariedad, pues sólo concurriendo dicha circunstancia resulta susceptible de ser enervada la recordada presunción (conf. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, *in re* “Incidente de apelación de medida cautelar en autos: Mitjavila Adrián c/ ANA s/ medida cautelar” del 5/5/92).

Finalmente, mediante el dictado de la ley 26.854 de medidas cautelares en las causas en las que el Estado Nacional es parte o interviene, se han precisado, en el art. 13, los alcances de los requisitos antes señalados, para los casos en los que se requiere la suspensión de los efectos de un acto estatal.

**V.** La reforma constitucional de 1994 amplió el espectro de los sujetos legitimados para accionar, que tradicionalmente se limitaba a aquéllos que fueran titulares de un derecho subjetivo individual (conf. dictámenes de la

Procuración General en las causas caratuladas “Asociación de Grandes Usuarios de Energía Eléctrica de la República Argentina c/ Buenos Aires, Provincia de y otro s/ acción declarativa”, al que adhirió la Corte Suprema de Justicia de la Nación —Fallos: 320:690 —, y “Asociación Benghalensis y otros c/ Ministerio de Salud y Acción Social Estado Nacional s/ amparo ley 16.986”, a cuyos términos se remitió el Alto Tribunal por mayoría —Fallos: 323:1339 —, y Fallos: 325:524).

En el *sub lite* la legitimación activa de la Confederación Argentina de Mutualidades se halla acredita *prima facie* en tanto, como ha dicho la Cámara, la aptitud de la asociación para actuar en juicio se ve ratificada por el hecho de que en este proceso se persigue la defensa de los derechos de propiedad y libre asociación de sus adherentes, en consonancia con los fines estatutarios (conf. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III, *in re* “Confederación Argentina de Mutualidades – inc med c/ EN - AFIP – DGI – Resol. 2525/08 s/ DGI” del 26/8/2009).

VI. Sentado lo anterior y teniendo en cuenta el reducido marco cognoscitivo que autoriza la medida reclamada, considero *prima facie* que se encuentran reunidos en la emergencia los extremos señalados precedentemente a fin de acceder a la suspensión de los efectos de la Resolución (AFIP) n<sup>o</sup> 3688.

La verosimilitud del derecho debe surgir de manera manifiesta de los elementos obrantes en la causa, resultando, por lo demás, improcedente el análisis exhaustivo de las relaciones que vinculan a las partes cuya naturaleza y extensión han de ser dilucidadas, en su caso, con posterioridad (conf. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III, *in re* “Expreso San José S.A. c/ E.N.



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 6

M.E. -ST- CNRT s/ medida cautelar autónoma” del 16/11/2006 y “Conti Alba Alejandra c/ G.C.B.A. - CASABA- ley 1181 y otro s/ amparo ley 16.986”, y Sala V, *in re* Correo Argentino S.A. c/ E.N. - PEN s/ medida cautelar (autónoma)” del 16/3/2001).

En lo que aquí interesa, del considerando de la Resolución (AFIP) n° 3688 (B.O. 23/10/2014) surge que los regímenes informativos establecidos por la Administración Federal de Ingresos Públicos “... facilitan la estructuración de planes y procedimientos destinados a optimizar la acción fiscalizadora y el control de las obligaciones fiscales. Que este Organismo, en ejercicio de sus competencias específicas, ha constatado la existencia y funcionamiento de entes que, amparándose bajo la forma legal de cooperativas y mutuales, desarrollan actividades de servicios financieros alejados del propósito de asistencia mutua y fraterna que constituyen el fundamento del movimiento cooperativo y mutual, desprestigiando con dicho accionar la labor de las entidades que genuinamente adhieren a esos principios ... Que en virtud de ello, resulta conveniente adoptar medidas de control que aseguren una adecuada trazabilidad de las operaciones y movimientos financieros, y garanticen el correcto cumplimiento de las respectivas obligaciones tributarias ... Que la presente se dicta en ejercicio de las facultades conferidas por el Artículo 7° del Decreto N° 618 del 10 de julio de 1997, sus modificatorios y sus complementarios”.

La Resolución General (AFIP) n° 3688 establece un requerimiento en abstracto a las cooperativas y mutuales que realicen o que intervengan en operaciones de crédito, ahorro de asociados, otorgamiento, gestión o administración de préstamos, tanto con fondos propios como de terceros, y gestiones de cobro que se efectúen mediante las cuentas bancarias de las entidades aludidas, las que —en concreto— quedan

obligadas a actuar como agentes de información respecto de tales transacciones (arts.1º, 2º y concordantes).

En punto a ello, debe destacarse que el art. 107 de la ley 11.683 establece el deber de suministrar información, a pedido de los jueces administrativos a que se refieren los arts. 9º, punto 1, inciso b) y 10 del decreto 618/97, para facilitar la determinación y percepción de los gravámenes a cargo de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

La facultad de los jueces administrativos de requerir la aludida información ha sido interpretada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “Dirección General Impositiva c/ Colegio Público de Abogados de la Capital Federal” del 13/2/96 (Fallos: 319:71).

Sin embargo, de la lectura del art. 7º del decreto 618/97 y del mencionado precedente jurisprudencial no se desprendería que la Administración Federal de Ingresos Públicos esté facultada para suplir el pedido expreso de los jueces administrativos a que se refiere el art. 107 de la ley de procedimiento fiscal (conf. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II, *in re* “Cámara Argentina de la Propiedad Horizontal c/ EN AFIP Resol 2159/06 6/07 (RG) s/ amparo ley 16.986” del 2/12/2008).

En este orden de ideas, se ha sostenido que el art. 7º del decreto 618/97, indicado como antecedente de la resolución impugnada en sus considerandos, establece que el Administrador Federal estará facultado para impartir normas generales obligatorias para los responsables y terceros, en las materias en que las leyes autorizan a la AFIP a reglamentar la situación de aquéllos frente a la Administración. Dados los términos de la Resolución General (AFIP) 2525 —como también en la resolución aquí cuestionada— se observa, *prima facie*, que su



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL 6

contenido y finalidad excede el carácter reglamentario aludido por cuanto determina los elementos constitutivos del deber de información así como también enumera taxativamente los sujetos pasivos de dicha obligación (conf. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III, *in re* “Confederación Argentina de Mutualidades – inc med c/ EN - AFIP – DGI – Resol. 2525/08 s/ DGI” del 26/8/2009).

Por otra parte, la Corte Suprema ha subrayado que para acceder a cualquier medida precautoria debe evidenciarse fehacientemente el peligro en la demora que la justifique, el que debe ser evaluado de acuerdo a un juicio objetivo o derivar de hechos que puedan ser apreciados incluso por terceros (Fallos: 314: 711; 317: 978; 319: 1325; 321: 695 y 2278; 323: 337 y 1849).

En el caso el peligro en la demora resulta suficientemente acreditado si se tiene en cuenta que el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Resolución General (AFIP) n° 3688 por parte de las cooperativas y mutuales las hace pasibles de las sanciones previstas en la ley 11.683 ~~art.7~~ además de lo dispuesto en el art. 8° del citado régimen.

**VII.** Por último, en punto a la exigencia establecida en el art. 10 de la ley 26.854, dada las facultades privativas del juzgador en cuanto a su fijación (art. 199 del CPCCN y Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III, *in re* “Wabro S.A.” del 4/6/13), la naturaleza del pleito y que la suspensión de la resolución cuestionada no resulta en el caso susceptibles de generar un daño o menoscabo patrimonial de gravedad, se justifica en el presente caso exigir la prestación de una caución real.

Ella se establece en la suma de diez mil pesos (\$10.000) y podrá efectivizarse mediante

depósito en efectivo a la orden de este juzgado y secretaría, valores, póliza de caución emanada de compañía de seguros de reconocida trayectoria y solvencia, dando a embargo bienes inmuebles o mediante aval bancario extendido ante primer requerimiento y sin condicionamientos de ninguna índole.

A mérito de lo expuesto,

**RESUELVO:**

**1º) Hacer lugar a la medida cautelar solicitada por la parte actora y, en consecuencia, suspender los efectos de la Resolución General n° 3688 dictada por la Administración Federal de Ingresos Públicos, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en la presente causa.**

**2º) Previo cumplimiento de la caución real fijada en el considerando VII de la presente, librese oficio a la Administración Federal de Ingresos Públicos – Dirección General Impositiva a fin de ponerla en conocimiento de la medida adoptada —cuya copia deberá acompañarse—.**

**Regístrese y notifíquese a la actora en el día (art. 36 del Reglamento para la Justicia Nacional).**

ENRIQUE V. LAVIE PICO  
JUEZ FEDERAL