

## Jurisprudencia

Procedimiento tributario. Suspensión prolongada de la C.U.I.T. y excesiva demora en otorgar respuesta. Imposibilidad de ejercer actos jurídicos necesarios en la vida civil. Lunati Pablo Alejandro c/P.E.N.-A.F.I.P. s/amparo, C.F.A. San Martín, Sala II, 14/11/13.

### VISTOS y CONSIDERANDO:

Vienen estos Autos a conocimiento del Tribunal en virtud del recurso de apelación interpuesto por la actora contra la sentencia de fs. 75/79 vta., en cuanto rechazó la acción de amparo promovida contra la A.F.I.P., con costas. El memorial fue contestado y el fiscal general contestó la Vista (cfr. fs. 75/79 vta., 84/86 vta., 115/118, 120/123; art. 15, Ley 16.986).

El Dr. Hugo Daniel Gurruchaga dijo:

Liminarmente cabe manifestar que, dada las características particulares del presente expediente, la necesidad de agotamiento de la vía administrativa se revela como un excesivo ritualismo en desmedro de una tutela judicial efectiva.

Ello así, por cuanto la Constitución Nacional establece que: “toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares que, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley” (art. 43).

Asimismo, porque se observa de las constancias obrantes en el expediente (carta documento, respuesta, actuación en este proceso, etcétera) la clara voluntad de la Administración de mantener la suspensión de la C.U.I.T., a lo que debe sumarse que no se ha fijado una fecha para su levantamiento. Máxime cuando no existe el dictado de una resolución o acto administrativo que justifique las razones del cese y/o imponga los requisitos para la rehabilitación y/o fije un término para la suspensión (cfr. fs. 110/111).

A esto debe agregarse que al interpretar la Convención Americana sobre Derechos Humanos en sus arts. 8 y 25, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en un caso seguido justamente contra la República Argentina ha sostenido que las citadas normas impiden “que el acceso a la Justicia se convierta en un desagradable juego de confusiones en detrimento de los particulares. Las garantías a la tutela judicial efectiva y al debido proceso imponen una interpretación más justa y beneficiosa en el análisis de los requisitos de admisión a la Justicia, al punto que por el principio ‘pro actione’ hay que extremar las posibilidades de interpretación en el sentido más favorable al acceso a la jurisdicción” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe 105/99, “Palacios Narciso - Argentina”, 29/9/99, LL., 2000 - F, pág. 594).

En línea coincidente con lo expuesto la Corte Suprema ha establecido que la normal demora que insumiría recurrir a los procedimientos ordinarios, con todas las consecuencias que de ello derivaría, hace que la tutela judicial del amparo deba ser otorgada sin demora (Fallos: 239:459, 308:155, 311:2.084, entre otros).

Por lo que en el caso particular no resultaba necesario agotar la vía administrativa y el trámite del amparo es formalmente procedente.

Ahora bien, superado ese valladar, cabe manifestar que –en este contexto– no se presenta como razonable una suspensión prolongada de la C.U.I.T. por parte de la A.F.I.P. (desde el 19 de marzo de 2013, esto es más de siete meses) porque ello atenta contra la posibilidad de ejercer los actos jurídicos necesarios inherentes a la vida civil y afecta –entre otros– los derechos de trabajar y ejercer toda industria lícita, a comerciar, derecho de propiedad, etc., todo ello en desmedro de las garantías previstas por los arts. 14, 14 bis, 17 y cs. de la Constitución Nacional. Porque la inactividad de la C.U.I.T., sin fecha de vencimiento, implicaría, entonces, una suerte de muerte civil que no es admisible en nuestro derecho.

No es óbice de lo expuesto la circunstancia de que la AFA haya expresado que: “II. Las designaciones para torneos organizados por AFA resultan responsabilidad única y exclusiva de esta última en mérito a condiciones técnicas y físicas del árbitro (...) III. En atención a los hechos que resultan de público y notorio (tema A.F.I.P.) será designado en el momento en que se aprecie superada la situación y en estado óptimo para afrontar la actividad arbitral”.

Porque más allá de uno de los fundamentos dados por la AFA para no renovar el contrato –tema A.F.I.P.–, es evidente que la suspensión puede afectar no sólo el derecho de trabajo en ese sitio sino en cualquier otro, sumado a los demás actos inherentes a la vida civil.

Por otra parte, tampoco es admisible una suspensión “sine die” dispuesta por la A.F.I.P. con fundamento en que se ha formulado contra el administrado una denuncia penal. Porque a partir de la radicación de esa denuncia la magistrada con competencia penal tiene en sus manos las facultades necesarias para determinar medidas cautelares (embargos, inhibiciones), a fin de evitar la frustración de derechos patrimoniales.

En este sentido, conforme lo dispuesto por el tercer apartado del art. 518, del Código Procesal Penal de la Nación, el juez está facultado a dictar medidas cautelares, incluso antes del Auto de procesamiento, cuando “hubiere peligro en la demora y elementos de convicción suficientes que las justifiquen”. De modo que luego de formularse la denuncia en esa sede, la determinación de la necesidad del dictado de medidas provisionales quedó en manos del juez federal penal, a quien, en su caso, deberían haberse efectuado las peticiones pertinentes por parte de la A.F.I.P.

En el contexto expuesto cabe también remisión a lo decidido por la Corte Suprema en Fallos: 315:1.361, en el sentido de que existe un límite a la absoluta discrecionalidad de los entes administrativos, que es establecido por el orden jurídico y el órgano jurisdiccional.

Cabe añadir en línea coincidente lo expresado por el señor fiscal general en cuanto a que la inactivación de la C.U.I.T. al ser realizada sin el dictado de acto administrativo constituyó una “vía de hecho administrativa” que violó el “principio de legalidad por la

acción material de un funcionario o empleado de la Administración Pública” y afectó los derechos de la actora al debido proceso, a ser oída y a obtener una decisión fundada, en franca colisión con el art. 18 de la Constitución Nacional (cfr. fs. 120/123).

Por todo ello, al momento actual la suspensión de la C.U.I.T. es irrazonable, a la par que cercena garantías constitucionales y derechos convencionales (art. 75.22, Constitución Nacional; art. 23.1, Declaración Universal de Derechos Humanos y art. 6, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

Luego corresponde dejar sin efecto la medida tomada por el órgano administrativo y disponer que se reestablezca la C.U.I.T. en forma inmediata.

Sobre las costas, en virtud del principio objetivo de la derrota, corresponde que las de ambas instancias sean soportadas por la vencida (art. 17, Ley 16.986; arts. 68 y 279, C.P.C.C.).

El Dr. Alberto Daniel Criscuolo dijo:

Comparto en lo sustancial los argumentos del distinguido colega que lidera la encuesta. En esa línea de pensamiento aprecio que dentro del restringido ámbito cognoscitivo que enmarca el juicio regulado por la Ley 16.986, y ceñido al objeto procesal que es motivo de amparo, la medida administrativa preventiva aplicada por la Administración Federal de Ingresos Públicos al accionante, de suspensión de la C.U.I.T., no puede mantenerse “sine die” más allá del sustento legal y probatorio oportunamente invocado. Es que, en el caso, la razonabilidad y proporcionalidad de su aplicación deben evaluarse bajo el principio de actualidad en tanto no aparece aceptable en este contexto la vigencia de aquélla.

En tal razonamiento, el análisis de este sumarísimo proceso determina que, si bien al 19 de marzo del corriente año la medida preventiva tenía algún fundamento al formularse contemporáneamente la denuncia penal por infracción a la Ley 24.769, después de más de siete meses su vigencia no parece razonable a poco que se valore el hecho de que el ente administrativo no haya incorporado ni alegado en este segmento de acción otros fundamentos de actualidad que cimienten el mantenimiento de la suspensión. A lo que sumo el extremo de que no consta el dictado de un acto administrativo que justifique las razones de tal medida, imponga los requisitos para la rehabilitación o fije un término para la suspensión. En ese sentido, sólo se observa de las constancias obrantes en el expediente (carta documento, respuesta, actuación en este proceso, etcétera) la clara voluntad de la Administración de mantener la suspensión de la C.U.I.T. (cfr. fs. 110/111).

Por ello, en este particular contexto no se presenta como razonable una medida provisoria tan prolongada en el tiempo, so riesgo de la afectación de garantías constitucionales, como lo es la posibilidad de ejercer los actos jurídicos necesarios inherentes a la vida civil, como es el de trabajar y ejercer toda industria lícita.

Desde este hontanar, cabe también hacer remisión a lo sostenido por la Corte Suprema en Fallos: 315:1.361, en el sentido de que existe un límite a la absoluta discrecionalidad de los entes administrativos que es establecido por el orden jurídico y, eventualmente, por el órgano jurisdiccional.

En esa línea, la circunstancia de que el órgano administrativo obre en ejercicio de facultades discrecionales legalmente establecidas, en modo alguno puede significar un proceder que en la actualidad se torne innecesario y, por ende, arbitrario, pues la razonabilidad debe presidir las decisiones de la Administración.

De modo que, atendiendo al principio de actualidad, el mantenimiento de la suspensión de la C.U.I.T. aplicada en el caso produce un agravamiento serio e irreparable al interesado que debe ser atendido en el contexto de esta acción con independencia del resultado del proceso penal iniciado contra el accionante. Al tiempo que, a todo evento, la juez con competencia penal tiene en sus manos las facultades necesarias para determinar las medidas cautelares pertinentes (embargos, inhibiciones) a fin de evitar la posible frustración de derechos patrimoniales (cfr. tercer apartado del art. 518 del Código Adjetivo Penal).

De otro lado, dada la naturaleza de la acción seleccionada por el justiciable, esto es, una vía expedita, rápida y sumarísima, el agotamiento de la vía administrativa se aprecia, en las especiales condiciones del caso, opuesta a la celeridad del trámite especial de la pretensión de Autos. Las peticiones del afectado sin respuesta por parte de la A.F.I.P. sobre el asunto en concreto y la pretensión de que encause sus planteos ante la sede del órgano jurisdiccional con competencia penal –instancia ajena a la decisión administrativa en discusión– tornan admisible esta acción sumarísima. Porque, “si el particular está pidiendo algo por escrito y no le contestan, e insiste en su pedido y tampoco le contestan, sería absurdo exigirle que venga ahora a hacer el mismo pedido con nombre distinto para poder recién habilitarle la vía judicial” (cfr. Gordillo Agustín A. “Tratado de Derecho Administrativo”, t. IV, pág. 780; citado por Rejtman Farah Mario “Impugnación Judicial de la Actividad Administrativa”, Ed. La Ley, año 2000, pág. 30).

Al respecto, la Constitución Nacional establece que “toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares que, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley” (art. 43).

Ello privilegia la garantía de la tutela judicial efectiva receptada por la Carta Magna con una doble fundamentación: de un lado, a través de la garantía de defensa en juicio y el reconocimiento de los derechos no enumerados (arts. 18 y 33, Constitución Nacional), y de otro, a través de los pactos internacionales (doct. arts. 18 y 75, inc. 22, Constitución Nacional; art. XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; art. 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros).

En definitiva, y por estos fundamentos, el mantenimiento de la suspensión de la C.U.I.T., en la actualidad, deviene irrazonable, por lo que corresponde revocar la sentencia recurrida en cuanto rechazó la acción de amparo y, en consecuencia, dejar sin efecto la medida administrativa impuesta al accionante por la A.F.I.P.

Respecto de las costas, en virtud del resultado del procedimiento y del principio objetivo de la derrota, corresponde que las costas de ambas instancias sean soportadas por la vencida (art. 17, Ley 16.986; arts. 68 y 279, C.P.C.C.).

Por el mérito que ofrece el acuerdo que antecede y de conformidad con lo dictaminado por la Fiscalía General,

EL  
RESUELVE:

TRIBUNAL

I. Revocar la sentencia recurrida de fs. 75/79 vta. porque corresponde dejar sin efecto la suspensión de la C.U.I.T. que pesa sobre Pablo Alejandro Lunati.

II. Costas de ambas instancias a la demandada vencida –art. 17, Ley 16.986; arts. 68 y 163, incs. 6 y 8; 279, C.P.C.C.–. Regístrese, notifíquese, publíquese (Ley 26.856 y AA. C.S.J.N. 24/13) y devuélvase.

Fdo.: Dres. Gurruchaga y Criscuolo.

Nota: el Dr. Rudi no suscribe la presente por hallarse en uso de licencia. Conste.

Secretaria firmante: Dra. Zabala.