



Poder Judicial de la Nación

**CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I
9227/2020 Incidente N° 1 - ACTOR: MARITIMA MARUBA SA
DEMANDADO: EN-AFIP-DGI s/INC APELACION; Juzg. 7**

Buenos Aires, de julio de 2020.-RR

Y vistos; considerando:

I. Que la firma Marítima Maruba S.A. promovió una acción declarativa de certeza contra el Estado Nacional y la AFIP, a los efectos de que se declare “la nulidad absoluta e insanable e inconstitucionalidad” de las siguientes normas:

(i) El primer párrafo del artículo 8° de la ley 27.451, en cuanto estableció como requisito para gozar de los beneficios del Régimen de Regularización de Obligaciones Tributarias, de la Seguridad Social y Aduaneras la obligación de encontrarse inscripto como Micro, Pequeña o Mediana Empresa (en adelante, MPyME).

(ii) El tercer párrafo del artículo 8° de la ley 27.541, porque exige la obligación de poseer el certificado de MPyME al momento de la adhesión al régimen.

(iii) El punto 6.4 del inciso c) del artículo 13 de la ley 27.541, al disponer que los planes de facilidades de pago de ese régimen caducan por la falta de obtención del certificado de MPyME.

Planteó que esas normas violaban los principios de igualdad y de razonabilidad, establecidos en los artículos 16 y 28 de la Constitución Nacional y que, por esa razón, se le debía reconocer el derecho a gozar de los beneficios del régimen de regularización, “sin necesidad de cumplir con las condiciones y requisitos mencionados en las normas legales aquí impugnadas o que su reglamentación reitere, por cuanto dichas condiciones y requisitos nacieron ilegalmente del primer y tercer párrafo del artículo 8° de la ley 27.541”.

En ese marco, solicitó —en los términos del artículo 232 de Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, y “en el marco del artículo 14 de la ley 26.854”— “el urgente dictado de una MEDIDA CAUTELAR



por la cual se le permita a Maruba acogerse al Régimen de Regularización y se ordene a la AFIP-DGI a habilitar sus sistemas informáticos de su página web y a tomar todas las medidas que sean necesarias para que (...) pueda incluir sus deudas y/o refinanciar los planes de pago vigentes y/o caducos de obligaciones tributarias, aduaneras y de la seguridad social al 30.11.2019 en el plan de facilidades de pago del Título IV de la Resolución General AFIP 4667/2020 (B.O. 31.01.2020) con todos los beneficios establecidos en el Régimen de Regularización (es decir, condonación de intereses resarcitorios, punitivos, multas y demás sanciones y la extinción de la acción penal tributaria y/o aduanera)”.

II. Que, el 5 de junio, el juez de primera instancia hizo lugar a la medida cautelar solicitada por la firma actora y permitió su acogimiento al régimen de Regularización de Obligaciones Tributarias, de la Seguridad Social y Aduaneras, previsto en el artículo 8, de la Ley 27.541.

En consecuencia, ordenó a la AFIP habilitar los sistemas informáticos de su página web y a tomar las medidas que sean necesarias “para que la empresa pueda incluir sus deudas y/o refinanciar los planes de pago vigentes y/o caducos de obligaciones tributarias, aduaneras y de la seguridad social, por obligaciones vencidas al 30/11/19, en el plan de facilidades de pago del Título IV, de la Resolución General AFIP 4667/20, con los beneficios establecidos en el régimen de regularización mencionado”.

Al fundar su decisión, el juez:

i. Puso de resalto que la medida cautelar requerida por la parte actora se encontraba regulada en el artículo 14 de la ley 26.854, como medida positiva. Señaló que el objeto de este tipo de medida es “imponer la realización de una determinada conducta a la entidad pública demandada (inciso 1)” y que sólo puede ser dictada siempre que se acredite la concurrencia conjunta de los requisitos previstos en ese artículo.

ii. Relativamente a la verosimilitud del derecho, expresó que dicho requisito debía ser examinado “desde la perspectiva del contenido de





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I
9227/2020 Incidente N° 1 - ACTOR: MARITIMA MARUBA SA
DEMANDADO: EN-AFIP-DGI s/INC APELACION; Juzg. 7

la pretensión deducida en autos, en tanto la peticionante alega la existencia de un presunto trato discriminatorio como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 8º, de la Ley 27.541, cuya declaración de inconstitucionalidad persigue, como objeto de fondo”.

Puntualmente, refirió a la condición de empresa MPyME que la norma exige como requisito para el acogimiento del régimen de regularización, lo que la parte actora consideró como violatorio del derecho de igualdad por excluir a todos los contribuyentes que no reúnan esa condición.

En ese sentido, señaló que el principio de igualdad ante la ley “no es otra cosa que el derecho a que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias, de donde se sigue forzosamente que la verdadera igualdad consiste en aplicar la ley en los casos ocurrentes, según las diferencias constitutivas de los mismos (CSJN, Fallos, 16:118, 123:106, 124:122, 126:280, 137:105, 250:610, 322:2701 entre otros)”.

Asimismo, sostuvo que la petición de la firma actora encontraba sustento en “la presunta falta de razonabilidad y en la arbitrariedad” del requisito consistente en la acreditación de la condición de PyME, “en tanto se aprecia *prima facie* el presunto trato discriminatorio pues —en principio— se advierte que la peticionante ha cumplido con los restantes presupuestos y condiciones previsto en el régimen jurídico que resulta aplicable”.

iii. Remarcó que la pretensión cautelar no coincidía con el objeto de fondo que se persigue en la acción, “en tanto la cautela se vincula en permitir a la empresa Marítima Maruba SA el acogimiento al régimen de Regularización (...) circunstancia que no colisiona con la pretensión de fondo —vinculada a la declaración de inconstitucionalidad de la citada norma”.

Indicó que “la admisión de la cautela sólo habría demorado la recaudación de las deudas por obligaciones vencidas al 30/11/19, las cuales



se verían incrementadas al adicionárseles los intereses resarcitorios correspondientes, así como las multas que hubiesen sido condonadas (v. Punto VI, apartado “b”, del escrito inicial), de desestimarse su pretensión al tiempo de dictarse la sentencia de mérito.”

iv. Resaltó que, dadas las circunstancias económicas invocadas por la firma actora, “no puede dejar de confrontarse la irreversibilidad del daño que se pueda causar al interés privado con aquellos que puedan sufrir los intereses generales, a los fines de equilibrar provisionalmente tales intereses encontrados, dado que medidas como la aquí peticionada permiten enjuiciar la corrección del acto —o la omisión, como ocurre en los presentes actuados— antes de que su ejecución haga inútil el resultado del planteo”.

v. Determinó que la medida cautelar extendería sus efectos por el término de seis meses y fijó una caución real por la suma de diez millones de pesos (\$ 10.000.000).

III. Que la AFIP apeló esa decisión y sustentó su recurso en los siguientes fundamentos:

i. El juez justificó el otorgamiento de la medida cautelar en un presunto trato desigual y/o discriminatorio sufrido por la parte actora, sin explayarse sobre el punto. También afirmó que la interesada cumplió con “los restantes presupuestos y condiciones previstos en el régimen”, lo que no es cierto.

La firma actora no cumple —justamente— con el principal requisito: ser una MPyME. El objeto y el fin de la ley 27.541 era permitir a las MPyMEs regularizar sus deudas y beneficiarlas con reducciones impositivas.

La medida cautelar atenta contra la política fiscal y la estrategia recaudadora del Estado, quien únicamente intentó beneficiar con condonaciones, reducción de intereses, y suspensión de procesos penales “**a un específico grupo de contribuyentes (los categorizados como MPyME) y no al universo general de contribuyentes**”.





Poder Judicial de la Nación

**CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I
9227/2020 Incidente N° 1 - ACTOR: MARITIMA MARUBA SA
DEMANDADO: EN-AFIP-DGI s/INC APELACION; Juzg. 7**

La orden cautelar de incluir a un contribuyente no contemplado en el régimen que prevé los beneficios antedichos, “resulta tan arbitraria como pretender que el Poder Judicial se arrogue facultades que no le son propias y determine —directamente— la condonación de deudas impositivas”.

ii. La igualdad debe ser entendida como “igualdad en igualdad de condiciones”.

Solo las MPyME podían acceder a este plan. Una empresa que no revista esa calidad no puede gozar de aquél y es también necesario, a fin de resguardar debidamente el principio de igualdad y de legalidad, que ninguna empresa que no cumpla con dicha condición lo haga.

La sentencia apelada desdibujó los claros límites de la norma y los adaptó a la conveniencia de la parte actora, superponiendo arbitraria e infundadamente el interés individual por sobre el interés público.

iii. La sentencia recurrida indicó que los argumentos de la firma actora en cuanto a la falta de razonabilidad y arbitrariedad de la norma, terminaban de configurar el requisito de verosimilitud del derecho.

En el caso, no se advierte arbitrariedad o ilegalidad manifiesta en el actuar de la AFIP que justifique el otorgamiento de la medida cautelar, máxime cuando se pretenden extender ilegítimamente los términos de una norma y aplicar un beneficio excepcional a una empresa no contemplada en sus términos.

La sentencia apelada no explica qué tiene de irrazonable establecer un plan de regularización destinado para un universo particular de contribuyentes, que comparten características y problemas comunes.

Lo que resulta irrazonable es que una norma clara, que no adolece de problemas de interpretación ni de términos oscuros y cuya finalidad se distingue sin ningún tipo de esfuerzo, resulte desvirtuada judicialmente.

iv. Las medidas cautelares no pueden decretarse cuando su estudio depende necesariamente de abrir opiniones sobre el fondo de la cuestión. Y eso es lo que se hizo en la sentencia apelada.



En los hechos, lo que la parte actora pretende tanto con la medida cautelar como con la demanda de fondo es la regularización de sus obligaciones en un plan que legalmente no la contempla, y eso es lo que obtuvo.

v. La decisión recurrida no cumple con los requisitos positivamente expuestos en el artículo 14 de la ley 26.854.

vi. La sentencia apelada desconoció deliberadamente la política fiscal emanada del Congreso Nacional, al determinar que se habría “omitido” incluir a todo un universo de contribuyentes a los que la norma claramente pretendió dejar afuera de sus términos. Es decir, se legisló.

IV. Que la medida cautelar solicitada por la firma actora se encuentra condicionada, como medida innovativa, en los términos del artículo 14 de la ley 26.854 —encuadramiento normativo que no ha sido discutido y que resulta claro—, a la “conurrencia conjunta de los siguientes requisitos: a) Inobservancia clara e incontestable de un deber jurídico, concreto y específico, a cargo de la demandada; b) Fuerte posibilidad de que el derecho del solicitante a una prestación o actuación positiva de la autoridad pública, exista; c) Se acredite sumariamente que el incumplimiento del deber normativo a cargo de la demandada, ocasionará perjuicios graves de imposible reparación ulterior; d) No afectación de un interés público; e) Que la medida solicitada no tenga efectos jurídicos o materiales irreversibles” (esta sala, causa *“Lapadula, Juan Ignacio c/ EN-DGFM s/ medida cautelar (autónoma)”*, pronunciamiento del 22 de agosto de 2019).

IV. Que la apreciación de las medidas innovativas, ha dicho esta sala en varios precedentes, debe juzgarse con criterio restrictivo y excepcional por cuanto tiende a alterar el estado de hecho o de derecho existentes (causas *“Incidente N° 1 -actor: Cabral, Luis María demandado: EN Consejo de la Magistratura s/ inc de medida cautelar”*, *“Cantero Gutierrez, Alberto c/ EN s/ medida cautelar (autonoma)”*, *“Salvioli, Miguel*





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I
9227/2020 Incidente N° 1 - ACTOR: MARITIMA MARUBA SA
DEMANDADO: EN-AFIP-DGI s/INC APELACION; Juzg. 7

Arturo y otro C/ EN -M Seguridad -PSA s/ medida cautelar (autónoma)” y “Supervision SA c/ EN -ENACOM y otro s/medida cautelar (autonoma)”, pronunciamientos del 11 de agosto de 2015, del 29 de noviembre de 2016, del 2 de febrero de 2017 y del 22 de mayo de 2018, respectivamente, y “Lapadula”, citada, entre otros).

Esta sala también ha expresado que el examen debe ser estricto cuando la medida cautelar requerida se refiere a los actos emitidos por los poderes públicos, dada la presunción de validez que éstos ostentan y que, en estos casos, la verosimilitud del derecho debe surgir de manera manifiesta de los elementos obrantes en la causa, resultando improcedente el análisis exhaustivo de las relaciones que vinculan a las partes, cuya naturaleza y extensión deben ser dilucidadas con posterioridad (causas “Ruiz Darío –inc. med. (19-VIII-11) c/ EN –Poder Judicial de la Nación –resol. 258/11 y otras s/ empleo público” y “Torres Molina, Ester del Valle demandado: EN -M Justicia DDHH DNRPACP s/ inc apelación”, pronunciamientos del 15 de noviembre de 2011 y del 29 de mayo de 2018, respectivamente, entre otras).

VI. Que no se halla demostrada la verosimilitud en el derecho que invoca la firma actora, esto es, la “Fuerte posibilidad de que el derecho del solicitante a una prestación o actuación positiva de la autoridad pública, exista” que, como se dijo, requiere la ley 26.854.

VII. Que, en efecto, tal como lo expone la AFIP en sus agravios, no se observan razones que permitan inferir, de un modo provisorio, que las normas involucradas en el asunto traduzcan una afectación manifiesta e ilegítima de los derechos invocados por la firma actora.

Concretamente, la hipótesis que propone —que fue compartida por el juez de primera instancia en su decisión— no es lo suficientemente apta para demostrar, a simple vista y con el grado de verosimilitud requerido en el estado actual del litigio, que el régimen de regularización previsto en el



título IV de la ley 27.541 para las MPyMEs resulte atentatorio de las garantías de igualdad y de razonabilidad previstas en los artículos 16 y 28 de la Constitución Nacional.

De la simple lectura de las normas, no puede colegirse que el legislador, al exigir como condición para la adhesión al régimen que los contribuyentes “encuadren y se encuentren inscriptos como Micro, Pequeñas o Medianas Empresas, según los términos del artículo 2° de la ley 24.467” (artículo 8°), haya establecido distinciones entre sujetos que se encuentran en igualdad de circunstancias, ni diferencias que resulten discriminatorias con el fin de hostilizar o favorecer arbitrariamente a determinadas personas o clases (Fallos: 138:313; 202:130; 237:239; 325:2600; 328:1750). Particularmente, que los requisitos previstos en las normas impugnadas en la presente acción importen el establecimiento de una distinción arbitraria en desmedro de los contribuyentes que —como la firma actora— no ostentan la calidad de MPyME.

En en sentido, en el marco liminar de este examen, no puede ser puesto en discusión que la categorización del régimen MPyME de la ley 24.467 responde a parámetros económicos de carácter objetivo que, como tales, pueden *prima facie*, justificar la dispensa de un tratamiento impositivo diferente para la referida categoría de sujetos que motive, entre tantas otras medidas, la concesión de una moratoria en un determinado contexto económico y social.

VIII. Que, complementariamente, cabe recordar que la actividad del Congreso Nacional y su resultado concreto, esto es, la ley 27.541, al configurar una manifestación de la función estatal, exhibe, de acuerdo con un principio general reconocido por la Corte Suprema, una presunción de validez (Fallos: 250:154; 251:336; 307:1702; 314:695; 328:3018; 333:1023; causas CSJ 1387/2013 (49-M)/CS1 “*Minera Santa Cruz S.A. el Santa Cruz, Provincia de s/ incidente de medida cautelar*”, pronunciamiento del 9 de diciembre de 2015, y CSJ 5006/2015 “*Cámara Argentina de Arena y Piedra y otros c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de*





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

9227/2020 Incidente N° 1 - ACTOR: MARITIMA MARUBA SA

DEMANDADO: EN-AFIP-DGI s/INC APELACION; Juzg. 7

inconstitucionalidad y repetición”, pronunciamiento del 29 de agosto de 2017; esta sala, causa “*Cámara Unión Argentina de Empresarios de Entretenimiento c/ EN –AFIP s/ proceso de conocimiento*”, pronunciamiento del 6 de abril de 2018).

IX. Que, además, las consideraciones que exterioriza la firma actora con relación a la alegada irrazonabilidad del régimen normativo tampoco son aptas para sostener la decisión recurrida, pues implican la valoración de la política fiscal llevada a cabo por el Estado en materia de regularización de deudas tributarias y “amnistías fiscales”, cuya competencia constitucional se encuentra primordialmente a cargo del Congreso Nacional y, en lo pertinente, del Poder Ejecutivo Nacional.

Sobre ese aspecto se ha dicho que el acierto o el error, el mérito o la conveniencia de las decisiones legislativas no son puntos sobre los que el Poder Judicial deba expedirse (Fallos: 220:663; 313:410; 325:2600; 328:2567 y 4542; 333:527), pues no es propia de su competencia constitucional la consideración de la bondad de un sistema fiscal (Fallos: 223:233; 318:676).

X. Que, en suma, asiste razón a la AFIP en cuanto a que la parte actora no logró acreditar, en este estado liminar del proceso, la verosimilitud del derecho.

XI. Que, por consiguiente, toda vez que —como se dijo— el artículo 14, inciso 1º, de la ley 26.854 requiere la “conurrencia conjunta” de los requisitos allí previstos, resulta innecesario examinar las restantes exigencias para la procedencia de la medida cautelar (esta sala, causas “*Incidente n° 1 -Actor: Malis Sergio, Demandado: EN AFIP-DGI s/ inc. de medida cautelar*” y “*Supervisión SA c/ EN-ENACOM y otro s/ medida cautelar (autónoma)*”, pronunciamientos del 27 de febrero y 22 de mayo de 2018, “*Salvioli*” y “*Lapadula*”, citadas).



XII. Que las costas de esta instancia quedan a cargo de la parte vencida (artículo 68, primera parte, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

En mérito de las razones expuestas, el tribunal **RESUELVE:** admitir los agravios ofrecidos por la AFIP, revocar el pronunciamiento e imponer las costas a la parte vencida.

Regístrese, notifíquese y remítase —digitalmente— al Juzgado n° 7.

Liliana María Heiland

Clara María do Pico

Rodolfo Eduardo Facio

Ante mí: Hernán Gerding (secretario de cámara)

