



Poder Judicial de la Nación

**CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V**

EXPTE. N° CAF 10.445/2020

**“INSPECCION GENERAL DE
JUSTICIA c/ ASEA
ASOCIACION
EMPREENDEDORES
ARGENTINOS ASOCIACION
CIVIL Y OTROS
s/INHIBITORIA”**

Buenos Aires, de septiembre de 2020.- WLC

VISTOS Y CONSIDERANDO:

I.- A fojas 4 (v. constancias del sistema informático Lex 100, a las que se aludirá en lo sucesivo), la jueza *a quo* rechazó la inhibitoria deducida por el Estado Nacional- Inspección General de Justicia -en adelante IGJ- (art. 8° y sig. del CPCCN). En consecuencia, declaró la incompetencia de este fuero para entender en la causa: “ASEA- Asociación Emprendedores Argentinos Asociación Civil y otros c/ Inspección General de Justicia s/ Amparo” (Expte. N° COM 5.026/2020), en trámite por ante el Juzgado Nacional en lo Comercial N° 24, Secretaría N° 48.

Para así decidir, se remitió al dictamen del Sr. Fiscal Federal, quien consideró que la pretensión esgrimida en la causa mencionada se vinculaba con la impugnación de distintas resoluciones de la IGJ, dictadas en ejercicio de las facultades conferidas por las Leyes Nros. 22.315 (Orgánica de la Inspección General de Justicia) y 19.550 (de Sociedades Comerciales), como así también de la Ley N° 27.349 de Apoyo al Capital Emprendedor.

En tal sentido, entendió que la materia en debate no versaba sobre derecho administrativo, sino que se trataba de la impugnación de resoluciones que trataban disposiciones de carácter mercantil. Agregó que el artículo 16 de la Ley N° 22.315 establecía que las resoluciones de la Inspección General de Justicia eran apelables ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, lo cual hacía aplicable la doctrina relativa a la competencia en razón de la especialidad.



En virtud de ello, la jueza de grado rechazó la inhibitoria deducida por el Estado Nacional- Inspección General de Justicia.

II.- Disconforme con dicha decisión, a fojas 6/20 la IGJ interpuso recurso de apelación y expresó agravios.

En su memorial, en lo que aquí importa, se agravió al considerar que la resolución se había apartado de las constancias de la causa, toda vez que -a su entender- la magistrada *a quo* no tuvo en consideración la realidad de los hechos y el interés público comprometido.

Al respecto, señaló que en las actuaciones que tramitaban ante la Justicia Nacional en lo Comercial se impugnan resoluciones con alcance general, dictadas en uso de las facultades conferidas por la Ley N° 22.315 y por el Decreto N° 1493/82, lo cual constituía una materia propia del derecho público y en particular, del derecho público administrativo.

En igual sentido, afirmó que "...lo cuestionado es la supuesta exorbitancia de normas de derecho público que otorgan competencia a la Inspección General de Justicia para reglamentar aspectos vinculados a la actuación de las personas jurídicas..." y que "...el decisorio de sede comercial desconoce el fuero federal que para la Inspección General de Justicia se encuentra originado en el art. 116 de la Constitución Nacional".

En consecuencia, solicitó que se revocara el pronunciamiento apelado y se declarara la competencia del fuero contencioso administrativo federal para entender en la cuestión debatida, en razón de la materia y de la persona.

III.- Recibidas las actuaciones por este Tribunal (v. fs. 94), se ordenó la remisión al Ministerio Público Fiscal, quien dictaminó a fojas 95/98.

IV.- Así las cosas, cabe poner de resalto que para determinar la competencia de un tribunal debe tomarse en consideración, de modo principal, la exposición de los hechos contenida en la demanda y después, solo en la medida en que se





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

adecue a ellos, el derecho que se invoca como fundamento de la pretensión, así como también a la naturaleza jurídica de la relación existente entre los contendientes (doctrina de Fallos: 319:218; 322:1387; 323:470; 328:68; entre muchos otros).

En este contexto, corresponde efectuar una breve reseña de los autos caratulados “ASEA- Asociación Emprendedores Argentinos Asociación Civil y otros c/ Inspección General de Justicia s/ Amparo” (Expte. N° COM 5.026/2020).

Al respecto, según obra en las constancias del sistema informático Lex 100, los accionantes persiguen que se declare la nulidad por inconstitucionalidad de las Resoluciones Generales Nros. 5/2020, 9/2020, 17/2020, 20/2020, 22/2020 y 23/2020, publicadas los días 11 de marzo, 16 de marzo, 23 de abril, 4 de mayo, 6 de mayo y 12 de mayo de 2020, respectivamente; y en forma subsidiaria, para el caso de su posterior publicación en el Boletín Oficial, de la Resolución General N° 4/2020, todas ellas dictadas por la IGJ.

En ese orden de ideas alegaron que las normas impugnadas resultan contrarias “(...) a la Ley 27.349 (Ley de Apoyo al Capital Emprendedor, de aquí en adelante “LACE”) y violatorias de normas constitucionales” por exorbitar la competencia atribuida a la IGJ por su Ley orgánica N° 22.315 y su Decreto Reglamentario N° 1293/1982”. En estos términos, plantearon que el organismo “invocando presuntas reglamentaciones e interpretaciones a normas, formul[ó] disposiciones de carácter legislativo que no sólo alteran el espíritu de las leyes sancionadas por el Poder Legislativo, sino que - como es el caso- disponen precisamente lo contrario” (v. fs. 62/117).

Destacaron que, bajo el pretexto de ejercer la facultad reglamentaria prevista en el artículo 11, inc. c), de la Ley N° 22.315, la IGJ dictó resoluciones de carácter legislativo, en violación a diversos principios constitucionales.

Asimismo, como medida cautelar, solicitaron que “se ordene la suspensión de la aplicación de las Resoluciones impugnadas y el restablecimiento del régimen reglamentario vigente previo al dictado de las mismas, hasta tanto se resuelva la cuestión de fondo” (v. fs. 62/117).



V.- Sentado lo expuesto, es dable señalar que con fecha 22 de mayo de 2020 el juez a cargo del Juzgado Nacional en lo Comercial de feria resolvió “[d]eclarar la incompetencia de este Fuero para entender en el presente juicio y atribuir la competencia al Fuero Contencioso Administrativo Federal”. Para así decidir, afirmó que “la competencia debe serle atribuida al Fuero Contencioso Administrativo Federal, habida cuenta que se impugna la potestad de dictar ciertas normas a un organismo estatal contrarias a un plexo normativo emitido por el Congreso nacional” (v. fs. 204).

Posteriormente, con fecha 30 de junio de 2020 dicha resolución fue revocada por la Sala de Feria de la Excma. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, la cual resolvió declarar la competencia del fuero comercial. Para así resolver, entendió que “[e]l asunto del caso (...) no excede, en lo sustancial, la materia mercantil ni, por ende, tampoco exorbita el derecho común, no escapando, entonces, a las atribuciones de este Fuero” (v. fs. 222).

Por otro lado, en los autos “Incidente N° 1 - Actor: ASEA-Asociación Emprendedores Argentinos Asociación Civil y otros Demandado: Inspección General de Justicia s/ Incidente de Medida Cautelar” (Expte. N° COM 5026/2020/1) con fecha 16 de septiembre de 2020, el juez a cargo del Juzgado Nacional en lo Comercial N° 24 hizo lugar a la medida cautelar solicitada por las coactoras, y, en consecuencia, suspendió las Resoluciones Generales dictadas por la IGJ Nros. 4/2020; 5/2020; 9/2020; 17/2020; 20/2020; 22/2020 y 23/2020 ordenando a la IGJ el restablecimiento del régimen reglamentario vigente previo al dictado de las mencionadas Resoluciones, todo ello hasta tanto se dicte sentencia definitiva.

VI.- Habiéndose reseñado los hechos que resultan de la demanda en trámite ante la Justicia Nacional en lo Comercial y el estado procesal de aquella causa; corresponde -en primer lugar- determinar si este Tribunal resulta competente para dirimir el conflicto de suscitado en autos.

Al respecto, el artículo 20 de la Ley N° 26.854, establece en su segundo párrafo, que “[t]odo conflicto de competencia planteado entre un juez del fuero contencioso administrativo y un juez de otro fuero,





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA V

será resuelto por la Cámara Contencioso Administrativo Federal; mientras que cuando el conflicto de competencia se suscitare entre la Cámara Contencioso Administrativo y un juez o Cámara de otro fuero, el conflicto será resuelto por la Cámara Federal de Casación en lo Contencioso Administrativo Federal”.

Sentado ello, cabe recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que la primera fuente de interpretación de la ley es su letra, de la que no cabe apartarse cuando ella es clara, no siendo admisible prescindir de ésta debido a que la exégesis de la norma debe practicarse sin violación de sus términos o su espíritu (Fallos: 330:2286). Asimismo, también se ha afirmado que el “el método gramatical por el cual comienza toda tarea interpretativa obliga al juez a atenerse a las palabras del texto escrito (Fallos: 336:760).

Así las cosas, del análisis del artículo transcrito resulta que allí se tratan dos supuestos diferentes para la resolución de conflictos de competencia. La primer parte, se circunscribe a los conflictos que se presentan entre un juez de primera instancia de este fuero y un juez de otro fuero, estableciendo que ese tipo de conflicto debe ser resuelto por esta Cámara. En cambio, el segundo supuesto que trata la norma, se refiere a conflictos de competencia entre esta Cámara y un Juez o Cámara de otro fuero (conf. esta Sala, *in re*: “Protectora Asociación Civil de Defensa del Consumidor c/ Distribuidora de Gas Cuyana y otros s/ Medida Cautelar Autónoma”, Expte. N° 10.266/2016, del 14/7/16).

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido -con arreglo a lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal- que sin perjuicio de lo previsto en el artículo 24, inciso 7º), del Decreto-Ley N° 1285/58, “(...) al haber intervenido en el conflicto un juez nacional en lo contencioso administrativo federal, resulta de aplicación al caso lo dispuesto por el artículo 20, segundo párrafo, primera parte, de la ley 26.854...”. (cfr. CSJN, *in re*: “Competencia CSJ 400/2013 (49-C)/CS1 ‘Costa, Matías Hernán c/ Registro Automotor N° 46 (señora A. Norma F. de López) s/ diligencia preliminar”’, del 2 de junio de 2015). Cabe añadir que dicho criterio del Alto Tribunal se encuentra consolidado en numerosos precedentes (cfr. CSJN, *in rebus*: “Competencia CAF 30169/2014/CS1 y otros ‘Ruiz, Julio Alberto c/ Administración General de Puertos SE y otro s/ otros reclamos”’; “Competencia CAF



21608/2014/CS1 'Borja, Amada Sofía e/ AGSPE y otro s/ otros reclamos"; "Competencia CSJ.4654/2014/CS1 'Boniardi, Julio Ángel Oscar e/ Administración General de Puertos S.E. y otro s/ amparo por mora de la administración"; "Competencia CSJ .373/2014 (50-C)/CS1 'Escalera Pérez, Víctor y otros s/ proceso de conocimiento"; "Competencia CSJ 313/2014 (50-C)/CS1 'Carreras, Oscar Alberto e/ Ministerio de Salud de la Nación y otro s/ amparo ley 16.986"; "Competencia CSJ 281/2014 (50-C)/CS1 'Paiva, Andrés Humberto c/ AGP SE y Otro s/Amparo por mora")

En razón de ello y habida cuenta de la forma en que ha quedado planteado el conflicto, cabe concluir que corresponde a este Tribunal dirimir la cuestión de competencia suscitada en el *sub lite* (v. en igual sentido, esta Cámara, Sala III, *in re*: "Dibo, Alejandra Ruth c/ EN- Mº Economía y otro s/ Medida Cautelar (Autónoma)", Expte. Nº: 4117/2014, del 29/09/2014).

VII.- Sentado ello, corresponde ingresar al análisis de la cuestión de competencia traída a conocimiento del Tribunal.

VII.1.- A tal fin, en primer término corresponde examinar si resulta aplicable al caso el artículo 16 de la Ley Nº 22.315, que, en lo que aquí interesa, dispone: "[l]as resoluciones de la Inspección General de Justicia serán apelables ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial de la Capital Federal, cuando se refieren a comerciantes o sociedades comerciales". Asimismo, es importante señalar que el artículo 17 estipula que "[e]l recurso debe interponerse fundado, ante la Inspección General de Justicia, o el Ministerio de Justicia de la Nación en su caso, dentro de los QUINCE (15) días de notificada la resolución", mientras que el artículo 18 establece que "[e]l recurso contra las resoluciones que impongan las sanciones de apercibimiento con publicación y de multa, será concedido con efecto suspensivo".

De la norma transcripta surge que sólo se atribuye la competencia al fuero Nacional en lo Comercial respecto de los actos administrativos de alcance particular de naturaleza comercial (v. arts. 16, 17 y 18 de la Ley Nº 22.315) y, en la especie las resoluciones atacadas por las demandas son actos de alcance general de carácter administrativo que no resultan impugnables por dicha vía, sino por conducto del





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

denominado reclamo impropio, no sujeto a plazo, que prevé el artículo 24 inciso a) de la Ley de Procedimiento Administrativo (arg. Ley N° 17.952).

Por lo tanto, corresponde concluir que el artículo 16 de la Ley N° 22.315 no resulta aplicable en el caso en estudio.

VII.2.- Despejada dicha cuestión, cabe señalar que la competencia del fuero Contencioso Administrativo Federal fue atribuida por medio de la Ley N° 13.998. Específicamente, y en lo que aquí interesa, el artículo 45, inciso a) de dicha ley dispone que los jueces nacionales de primera instancia en lo contencioso administrativo federal serán competentes para conocer “de las causas contencioso-administrativas”.

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho que el fuero en lo Contencioso Administrativo Federal resulta competente para resolver la controversia cuando sea necesario aplicar normas y principios del derecho público, que se relacionan con las facultades y deberes propios de la administración, en los que resulta clara la prioritaria relevancia que los aspectos del derecho administrativo asumen para su solución (Fallos: 327:471 y 1211; 329:4478; entre muchos otros).

Sentado ello, cabe poner de resalto que las resoluciones generales impugnadas establecen, en uso de las facultades conferidas por la Ley N° 22.315, disposiciones relacionadas con la constitución y el funcionamiento de las sociedades anónimas simplificadas (SAS), reguladas en el Título III de la Ley N° 27.349 de Apoyo al Capital Emprendedor.

En ese sentido, es relevante destacar que el Sr. Fiscal Federal Coadyuvante indicó que “las resoluciones cuestionadas, por las que, en lo sustancial, se establecen previsiones vinculadas con la constitución y el funcionamiento de las sociedades anónimas simplificadas (SAS), reguladas en el Título III de la Ley N° 27.349 de Apoyo al Capital Emprendedor (...) hace[n] referencia a que, mediante las resoluciones generales IGJ N° 6/2017 y su modificatoria N° 8/2018, la IGJ había puesto en acto la atribución conferida por el art. 21 inc. b) de la Ley N° 22.315, y con consideración a los criterios interpretativos que estatuyó reglamentó diversos aspectos del régimen de la sociedad por acciones simplificada (“la SAS”, Ley N° 27.349, su Título III, arts. 33 a 62) (...)”



autolimitando dicha interpretación al ejercicio de funciones registrales” (v. fs. 95/98).

En este sentido, agregó que “no se desprende de la letra ni del espíritu de la ley 27.349 que para que se satisfagan las señaladas finalidades sea necesario que en relación a terceros las SAS deban funcionar en determinadas condiciones de clandestinidad, opacidad y sin contralor administrativo de ninguna clase, posibilidad que se desprende de algunas disposiciones de la RG 6/2017”, y que esas entidades “pueden ser un valioso instrumento jurídico a condición de que las utilicen genuinos emprendedores y de que lo hagan en condiciones de transparencia y equidad entre los socios que son claramente favorables a éstos pues si no existe o no se transparenta o publicita información confiable respecto de la sociedad y de los propios socios, aumentará el riesgo para los terceros o al menos con toda probabilidad será esa la percepción de estos y será más dificultoso que operen con la sociedad, lo cual terminará afectando a los socios”. Sobre el punto, indicó que “dado que el principal fundamento esgrimido en la demanda se vincula con la falta de competencia de la Inspección General de Justicia para el dictado de esas reglamentaciones, y la consecuente existencia de un exceso en el ejercicio de la facultad reglamentaria que las tornaría inconstitucionales, no aparece que la decisión sobre la controversia repose en la prioritaria consideración de cuestiones que se encuentren reguladas en el marco del derecho común mercantil (...) por el contrario, la discusión aparece centrada sobre el cuestionamiento al ejercicio efectuado por la Inspección General de Justicia de una prerrogativa de policía sobre dicha actividad, en base a normas que, por ser atributivas de la competencia a un ente administrativo, son de derecho público (art. 3° ley 19.549)” (v. fs. 95/98).

Finalmente; concluyó que “en tanto la pretensión se sustenta en un supuesto exceso en el ejercicio de las facultades de regulación propias del poder de policía que compete a la Inspección General de Justicia (*mutatis mutandis* Fallos: 333:2055), el debate remitirá, *prima facie* —con el alcance necesario para decidir la cuestión de competencia—, a la preponderante consideración de temas vinculados a la actividad administrativa desplegada por la





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

accionada, exigiendo en forma prevalente aplicar normas y principios propios de derecho público, administrativo en la especie” (v. fs. 95/98).

En tales condiciones, se advierte que la pretensión esgrimida en la causa que tramita ante el Fuero Nacional en lo Comercial se encuentra dirigida a impugnar normas reglamentarias dictadas por la IGJ en su faz administrativa y como prerrogativa de poder público de policía sobre la actividad comercial y societaria, exigiendo –de este modo– la aplicación de normas y principios de derecho público, y en particular del derecho público administrativo.

En este orden de ideas, cabe recordar que esta Sala tiene dicho, en relación con la competencia del fuero, respecto de la actividad administrativa desplegada -en su poder reglamentario- que “[t]al examen, sin duda, debe ser efectuado en el marco de normas derecho administrativo (...), ya que la controversia [versa] acerca de la aplicación de una norma reglamentaria (...). En tal sentido, la elucidación del tema exige predominantemente la aplicación de normas y principios propios del derecho administrativo, circunstancia que lleva a encuadrar la litis en el artículo 45 de la Ley N° 13.998, que expresamente atribuye competencia a este fuero en las “causas contencioso-administrativas” (conf. esta Sala, *in re*: “Burgueño Daniel c/ EN CNV s/ Medida Cautelar (Autónoma)”, Expte. N° 89.537/2018, del 25/10/19).

VII.3.- Por lo expuesto, en función de las consideraciones vertidas por el Sr. Fiscal Federal Coadyuvante en el dictamen de fojas 95/98, corresponde hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la IGJ a fojas 6/20, revocar la sentencia de grado en cuanto fue materia de agravios, y en consecuencia, hacer lugar a la inhibitoria dispuesta y declarar la competencia del Fuero Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal para el conocimiento y tramitación de la causa N° COM 5.026/2020 caratulada “ASEA- Asociación Emprendedores Argentinos Asociación Civil y otros c/ Inspección General de Justicia s/ Amparo”.

VIII.- Habiéndose establecido la competencia de este fuero para la posterior tramitación de la causa, corresponde declarar la nulidad de la medida cautelar dispuesta con fecha 16 de septiembre del corriente año por el juez titular del Juzgado Nacional en lo Comercial N°



24 en los autos caratulados "Incidente N° 1 - Actor: ASEA-Asociación Emprendedores Argentinos Asociación Civil y otros Demandado: Inspección General de Justicia s/ Incidente de Medida Cautelar" (Expte. N° COM 5026/2020/1).

Ello así, debido a que la Ley N° 26.854 (v. art. 2°, inc. 1° y 2°), prescribe -en relación con las "Medidas cautelares dictadas por Juez incompetente"- que "[a]l momento de resolver sobre la medida cautelar solicitada el juez deberá expedirse sobre su competencia, si no lo hubiere hecho antes. */// Los jueces deberán abstenerse de decretar medidas cautelares cuando el conocimiento de la causa no fuese de su competencia (...)* La providencia cautelar dictada contra el Estado nacional y sus entes descentralizados por un juez o tribunal incompetente, sólo tendrá eficacia 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" (lo destacado no es del original; conf. en el mismo sentido Sala II, *in re*: "Incidente N 1 -ACTOR: Domínguez, Héctor Alfredo Demandado: GCBA y otros s/ Inc Apelación", Expte. N° 18.373/17; del 30/5/17 y Sala III, *in re*: "Incidente de Medida Cautelar en Autos: "Consumidores Argentinos -Asociac. Para la Defensa, Educación e Información de los Consumidores c/ PEN y otros s/ Proceso de Conocimiento", Expte. N° 25.131/2018/5; del 27/6/19).

En virtud de lo expuesto, corresponde proseguir el trámite del proceso ante la instancia de grado, a fin de que la magistrada a quo dé tratamiento a la medida cautelar solicitada en los autos principales (Fallos: 312:203; 314:1518 y 330:120).

Por lo expuesto, y de conformidad con lo dictaminado por el Sr. Fiscal Federal Coadyuvante, **RESUELVE: 1)** Hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la IGJ a fojas 6/20, revocar la sentencia de grado en cuanto fue materia de agravios, y en consecuencia, hacer lugar a la inhibitoria dispuesta; **2)** Declarar la competencia del Fuero Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal para el conocimiento y tramitación de la causa N° COM 5.026/2020 caratulada "ASEA-





Poder Judicial de la Nación

**CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V**

Asociación Emprendedores Argentinos Asociación Civil y otros c/ Inspección General de Justicia s/ Amparo”; **3)** Declarar la nulidad de la medida cautelar dictada el día 16 de septiembre de 2020 en los autos “Incidente N° 1 - Actor: ASEA-Asociación Emprendedores Argentinos Asociación Civil y otros Demandado: Inspección General de Justicia s/ Incidente de Medida Cautelar” (Expte. N° COM 5.026/2020/1); **4)** Ordenar a la Sra. jueza de grado que de tratamiento a la medida cautelar solicitada por la accionante.

Se deja constancia que el Dr. Jorge Federico Alemany no suscribe la presente por hallarse en uso de licencia (art. 109 R.J.N).-

Regístrese, notifíquese -y al Ministerio Público Fiscal-, por DEO al Juzgado Nacional en lo Comercial N° 24 y a la Sala E de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, y oportunamente, devuélvase al Juzgado N° 11 del fuero.

Guillermo F. TREACY

Pablo GALLEGOS FEDRIANI

