



Expediente Número: CAF - XXXXX/2024 **Autos:**
T. V., F. c/ EN - AFIP - DGI ANULACION DE CUIT s/
AMPARO LEY 16.986 **Tribunal:** JUZGADO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
3 / SECRETARIA Nº 5

Señor Juez:

Se corre vista a este Ministerio Público, en atención al estado de la causa, a fin de que asuma la intervención que por ley corresponde.

1.-En autos se presenta el Sr. F. T. V. y promueve acción de amparo en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional, contra la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Dirección General Impositiva (DGI), a los efectos de que se ordene a dicha entidad que proceda a restablecer su Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT) Nº XX-XXXXXXXX-X.

Explica que su parte es una persona física y contribuyente individual, y que fue sometido a una inspección, donde contestó los requerimientos que le fueron realizados. Sin embargo, afirma que, a partir de sus respuestas, la AFIP realizó una denuncia penal en su contra, en lo que considera un claro abuso de poder del fisco, y procedió al “bloqueo” de la CUIT por presunta facturación apócrifa.

Explica que, al solicitar la constancia de inscripción en el sitio web, surge una leyenda falsa, ya que su parte cumplió con todos los requerimientos que le solicitó la AFIP-DGI, y además tiene su domicilio fiscal al día. No obstante, considera que, aún ante la falta





de cumplimiento de los requerimientos, no puede darse lugar a ningún tipo de perturbación en la Clave Única de Identificación Tributaria.

Añade que, tras adoptar la medida, la AFIP envió el expediente a otra área, dónde los requerimientos no pueden ser evacuados, por lo que se han tornado en una obligación de cumplimiento imposible. Por ello, advierte que su parte no puede satisfacer los requerimientos de AFIP. simplemente porque el propio fisco se lo impide. Reafirma que su parte ha hecho todo lo posible para explicar su situación, y aun así no logra que se le restituya la CUIT.

De este modo, aduce que el fisco, de forma inexplicable, le impide operar en el mercado, y que su parte no puede realizar ningún tipo de trámite, lo que implica la muerte civil del contribuyente.

Frente a esta medida, que tilda de arbitraria y desproporcionada, acude a la presente vía de amparo, en resguardo de sus derechos constitucionales de propiedad, igualdad, debido proceso adjetivo y a trabajar.

2.-Del auto de fs. 36 se desprende que V.S. acordó otorgar a la pretensión el trámite propio de la acción de amparo.

3.-Previo a todo, cabe señalar que se han cumplido en autos las etapas procesales que contempla la ley 16.986.

En efecto, incoada la acción se requirió a la demandada la presentación del informe del art. 8º de la ley 16.986, que -según surge del Sistema de Consulta Web del PJN- fue presentado a fs. 590/614.



No resta, por otra parte, la producción de prueba que hubiere sido previamente ordenada por V.S.

4.-El proceso se ha dirigido contra un acto de autoridad pública, por lo que encuadra en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional.

5.-En cuanto a la viabilidad de la acción, cabe destacar que conforme ha sido reafirmado por el representante de este Ministerio Público Fiscal ante la Corte in re "Gianola, Raúl A. y otros v. Estado Nacional y otros", G. 1400. XL (dictamen compartido por el máximo tribunal en su sentencia del 15.5.07, cfr. Fallos, 330:2255), "...la acción de amparo constituye un remedio de excepción y es inadmisibile cuando no media arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, así como cuando la determinación de la eventual invalidez del acto requiere amplitud de debate y de prueba. Dichos extremos, cuya demostración es decisiva para su procedencia, V.E. los ha calificado de imprescindibles (doctrina de Fallos: 319:2955 -con sus citas-; 321:1252 y 323:1825, entre otros)...Por eso, la existencia de una vía legal adecuada para la protección de los derechos que se dicen lesionados excluye, en principio, la admisibilidad del amparo, pues este medio no altera el juego de las instituciones vigentes (Fallos: 303:419 y 422), regla que ha sustentado la Corte cuando las circunstancias comprobadas en la causa evidencian que no aparece nítida una lesión cierta o ineludible causada con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, o el asunto versa sobre una materia opinable que exige una mayor amplitud de debate o de prueba para la determinación de la eventual invalidez del acto (doctrina de Fallos: 303:422)...En este mismo orden de ideas, el Tribunal ha señalado, al delimitar la acción prevista en la ley 16.986,





que si bien ella no es excluyente de las cuestiones que requieren trámites probatorios, descarta a aquellas que son complejas o de difícil acreditación y que, por lo tanto, exigen un aporte mayor de elementos de juicio que no pueden producirse en el breve trámite previsto en la reglamentación legal (Fallos: 307:178)....La doctrina sobre el alcance y el carácter de esta vía excepcional no ha sido alterada por la reforma constitucional de 1994, al incluirla en el art. 43, pues cuando éste dispone que 'toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro remedio judicial más idóneo', mantiene el criterio de excluir dicha vía en los casos que por sus circunstancias requieran mayor debate y prueba y, por tanto, sin que se configure la 'arbitrariedad o ilegalidad manifiesta' en la afectación de los derechos y garantías constitucionales, requisitos cuya demostración, como se dijo, es imprescindible para la procedencia de esa acción (Fallos: 306:788; 319:2955 y 323:1825, entre otros)".

6.-Sentado ello, debo destacar preliminarmente que la PGN ha sostenido -en criterio acogido por la CSJN- que la discusión sobre la aplicación de las normas tributarias requiere de un ámbito de mayor debate y prueba, y que, en principio, tales planteos deben realizarse por alguna de las vías previstas en la ley de rito tributaria, si no se demostró que el actuar estatal adolece de arbitrariedad e ilegalidad manifiesta (cfr. Fallos: 331:1403, del dictamen de la Procuración General al que remitió la Corte Suprema).

En particular, entiendo que el amparo no resulta la vía idónea para evaluar la legitimidad de la decisión de incluir a la actora en la base APOC, en cuanto a la existencia de los antecedentes de hecho que le sirven de causa. Ello remite al examen de cuestiones



fácticas (vinculadas a las irregularidades o inconsistencias verificadas por AFIP durante su fiscalización) que exigen un marco probatorio más amplio del que proporciona este tipo de proceso, dado su limitado margen de conocimiento.

Sin perjuicio de ello, en lo que respecta puntualmente a la limitación de la CUIT, que -según lo informado por AFIP- fue dispuesta como consecuencia de la inclusión en dicha base, y por aplicación de la RG 3832/16, cabe señalar que el Art. 1° de dicha reglamentación aprueba en el ámbito del “Sistema Registral” los “Estados Administrativos de la C.U.I.T.”.

Dichos estados administrativos son los previstos en el Anexo I, que incluye los siguientes: *Activo: Sin Limitaciones; Limitado por Falta de Inscripción en Impuestos /Regímenes; Limitado por Falta de Presentación de Declaración Jurada; Limitado por Falta de Movimiento y Empleados en Declaración Jurada; Limitado por Inclusión en “Base de Contribuyentes No Confiables”; Limitado por caracterización como “Sujeto No Confiable en materia de Seguridad Social - origen ANSES (Estado incorporado por art. 1° inc. d) de la Resolución General N° 4087/2017 de la AFIP); Limitado por caracterización como “Sujeto No Confiable en materia de Seguridad Social - origen AFIP (Estado incorporado por art. 1° inc. d) de la Resolución General N° 4087/2017 de la AFIP); Limitado por solicitud de CUIT digital observada (Estado incorporado por art. 7° pto. 1 de la Resolución General N° 4320/2018 de la AFIP); Inactivo: Estado preexistente utilizado para situaciones especiales (Por ejemplo: Organizaciones sin reconocimiento oficial para funcionar).*

A su vez, la norma establece que dichos estados surgirán de la evaluación periódica que realizará la Administración





Federal en forma centralizada, que contemplará distintos aspectos de cumplimiento fiscal (cfr. Art. 1°)

Por su parte, el Art. 5° de la RG 3832 establece, en lo que aquí interesa, que de constatarse alguna de las causales de limitación previstas en los Artículos 2° y 3° (entre las que se cuenta el supuesto de inconsistencias en relación a la capacidad operativa, económica y/o financiera, conforme art. 3°) se modificará el estado administrativo de la Clave Única de Identificación Tributaria (C.U.I.T.), lo cual será comunicado al Domicilio Fiscal Electrónico, en caso de encontrarse adherido al mismo, o bien mediante el servicio “e-ventanilla”, o por consulta en el servicio “Sistema Registral/Opciones/Consultas”, debiendo comunicar también el procedimiento para restablecer el estado administrativo de la Clave Única de Identificación Tributaria (C.U.I.T.).

7. En cuanto a la validez de dicha reglamentación, en dictámenes anteriores sostuve que los argumentos vertidos por la Cámara de Apelaciones del Fuero-Sala IV en el precedente “FDM Management SRL” (sentencia del 20 de febrero de 2014) conservaban lozanía en estos asuntos, toda vez que la RG 3832/16 establecía una potestad para limitar (aún provisoriamente) la CUIT de los contribuyentes, que entonces no surgía del texto expreso de la ley 11.683 ni del decreto 618/97. En tales condiciones, consideraba que tampoco era posible admitir la adopción de esas medidas como una competencia implícita que derive de lo expreso, por constituir una restricción de derechos. Todo ello en consonancia con los precedentes del Fuero oportunamente citados, que llegaban a similar conclusión.

Empero, esa situación ha cambiado con la posterior sanción y entrada en vigencia de la ley 27.430 (B.O. 29-dic-2017),





cuyo art. 189 incorpora como inciso h) del artículo 35 de la ley 11.683 -texto ordenado en 1998 y sus modificaciones- el siguiente texto:

“h) La Administración Federal de Ingresos Públicos podrá disponer medidas preventivas tendientes a evitar la consumación de maniobras de evasión tributaria, tanto sobre la condición de inscriptos de los contribuyentes y responsables, así como respecto de la autorización para la emisión de comprobantes y la habilidad de dichos documentos para otorgar créditos fiscales a terceros o sobre su idoneidad para respaldar deducciones tributarias y en lo relativo a la realización de determinados actos económicos y sus consecuencias tributarias. El contribuyente o responsable podrá plantear su disconformidad ante el organismo recaudador. El reclamo tramitará con efecto devolutivo, salvo en el caso de suspensión de la condición de inscripto en cuyo caso tendrá ambos efectos. El reclamo deberá ser resuelto en el plazo de cinco (5) días. La decisión que se adopte revestirá el carácter de definitiva pudiendo sólo impugnarse por la vía prevista en el artículo 23 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos 19.549” (el subrayado me pertenece).

En tales condiciones, el procedimiento de limitación de la CUIT se encuentra actualmente reglamentado y se aplica bajo la vigencia de la ley precedentemente transcripta (en su parte pertinente), que faculta a la AFIP a disponer medidas preventivas, y prevé un mecanismo específico para plantear la disconformidad con aquéllas. Por ello, la pretensión de que se declare la nulidad e ilegitimidad de la inclusión de la actora en la base de contribuyentes no confiables, y la consecuente limitación de la CUIT, no puede prosperar (cfr. CNCAF; Sala II, "Prestaciones de Alquileres y Servicios SA C/ EN-AFIP s/Amparo Ley 16.986", 30/08/18).





A eso se añade que la reglamentación vigente sí prevé -a diferencia de lo que ocurría en el citado precedente “FDM”- un procedimiento para restablecer el Estado Administrativo, que varía en función del origen de la limitación. El mismo se encuentra regulado en la RG AFIP N°3832/16. Asimismo, en caso de rechazo de las solicitudes de restablecimiento de CUIT, los responsables podrán interponer el recurso previsto en el Artículo 74 del Decreto N° 1.397/79 y sus modificaciones, en la dependencia en la que se encuentren inscriptos (cfr. art. 10 de la RG citada).

Por otro lado, según la normativa aplicable, la incorporación en la base e-Apoc produce la suspensión temporal de la CUIT, entre otras funciones del sistema (art. 6º de la RG 3832), modificación que se produce sin necesidad de un acto individual de aplicación, de manera que el reglamento resulta autoaplicativo en tal aspecto. Este temperamento se encuentra justificado en la medida que no es necesario valorar ninguna otra circunstancia que la inclusión en la mencionada base((cfr. CNCAF, Sala IV, “Thuir SA c/ EN - AFIP - DGI s/ amparo ley 16.986”, 14/02/19, e “Incidente N° 1 - ACTOR: Eqqus SA DEMANDADO: EN-AFIP s/Inc de Medida Cautelar, 24/09/19).

Además, según surge de la misma ley, la limitación de la CUIT no puede ejecutarse hasta el agotamiento de la vía recursiva con efecto suspensivo, expresamente previsto por el art. 35, inc. h) de la ley 11.683, lo cual exige el dictado de un acto administrativo (cfr. CNCAF, Sala IV, causas “Thuir SA” y “Eqqus SA”, op. cit.).

8. En cuanto a esto último, observo que se encuentra acreditado en autos (a través de la documental acompañada en la



demanda, y la documentación administrativa presentada por la propia AFIP en la oportunidad prevista en el art. 8° de la ley 16.986) que la actora realizó presentaciones administrativas ante la AFIP, con fecha 21/3/23 y 10/8/23, solicitando el cambio del estado administrativo de la CUIT y su exclusión de la Base de Contribuyentes No Confiables, que pueden surtir el mentado efecto suspensivo.

Al respecto, de los antecedentes administrativos acompañados por el propio organismo fiscal juntos a su informe, surge que dichas presentaciones fueron objeto de análisis a través de un informe del Inspector de la División Fiscalización N°4 de la Dirección Regional Norte, de opinión no favorable al pedido de rehabilitación de la Clave. Sin embargo, advierto que dicho informe reviste la condición de mero acto preparatorio, y no se observa que él haya seguido una resolución expresa de rechazo del reclamo.

Para abundar sobre lo anterior, la jurisprudencia del Fuero tiene dicho que los dictámenes e informes técnicos y jurídicos "... constituyen meros actos preparatorios de la voluntad administrativa, que carecen de efecto decisorio y de la aptitud de obligar al órgano con competencia para resolver ... Es que si bien los dictámenes constituyen un elemento esencial del acto administrativo, de acuerdo a lo previsto en el inciso d) del artículo séptimo de la ley 19.549 de ningún modo importan un acto decisorio, sino consultivo, propio de la administración interna, que no resultan vinculantes para el órgano decisor" (cfr. CNACAF, Sala II, "Ar Co Arquitectura Construcciones SRL c/EN - M Educación -(ex Dirección Gral. Arquitectura Educ.) y otro s/Contrato Obra Pública", 19/02/19; Sala V, "1887 SA c/ BCRA-LP 8/03 (Expte 100255/03-Orden Compra 63043) s/





contrato administrativo”, 4/04/19; asimismo, art. 80 "Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto 1759/72).

En el mismo sentido, la Procuración del Tesoro de la Nación, máximo órgano de asesoramiento jurídico del Poder Ejecutivo de la Nación, tiene dicho que los dictámenes técnicos “... no imponen la obligatoriedad de su opinión, puesto que el obligatorio acatamiento de los dictámenes excluiría a la autoridad competente de su facultad de decisión, y en forma indirecta derogaría la potestad de decisión definitiva que tiene todo órgano responsable de su competencia" (cfr. PTN, Dictámenes 286:7).

En tales condiciones, dada la ausencia de un acto decisorio que haya resuelto el pedido de rehabilitación de CUIT, toda vez que sólo se verifica la emisión de un “informe” de inspección, la ejecución de la medida preventiva dispuesta por el Fisco (limitación de la clave) configura una *vía de hecho indirecta*, al no estar pendiente de resolución un remedio administrativo que, en virtud de norma expresa, implica la suspensión de sus efectos ejecutorios (art. 9º, inc. b, de la ley 19.549 modif. por ley 27.742) (cfr. “Thuir SA”, causa cit.).

Al respecto, debe recordarse que el informe previsto en el art. 8º de la ley 16.986, junto a los elementos allí aportados, “no constituye un acto procesal previsto exclusivamente en resguardo del derecho de la demandada, sino que lo ha sido también como medio informativo” (CNFed, Sala en lo Contencioso administrativo, “Palomar Schule”, LL, 138-92), razón por la cual las características del amparo (urgencia, necesidad de reparar un derecho manifiestamente violado), parecen justificar (y hasta exigir) que el accionado, junto con su réplica, suministre quizá ciertos datos





necesarios al juzgador para saber si efectivamente, es o no viable la acción instaurada (Sagües, Néstor; Ley de amparo, Bs. As., Astrea, 1979, p. 319).

Por ello, en atención a los elementos que obran en la causa, y considerando lo prescripto en el art. 35 inc. h) de la LPT, considero que VS debe hacer lugar parcialmente al amparo, y ordenar a la AFIP que se abstenga de ejecutar la medida de limitación de la CUIT de la actora, rehabilitando provisoriamente la misma, hasta que recaiga resolución expresa del pedido de la actora.

En los términos que anteceden dejo contestada la vista.

