



Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

Expte. N° 14.880/2019

“EL ENCUENTRO COOPERATIVA DE
TRABAJO LIMITADA c/ EN-INAES s/
MEDIDA CAUTELAR (AUTONOMA)”

Buenos Aires, de septiembre de 2020.- WLC

VISTOS Y CONSIDERANDO:

I.- A fojas 155, el juez de grado rechazó la medida cautelar requerida por “El Encuentro Cooperativa de Trabajo Limitada” contra la Estado Nacional-INAES a fin de que se suspenda la ejecución de la acto administrativo RESFC-2018-3919-APNDI-INAES, dictado por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, mediante la cual se había dispuesto la suspensión de su operatoria (conf. constancias del sistema informático Lex 100).

Para así decidir, sostuvo que los accionantes no alcanzaron a demostrar la verosimilitud del derecho que invocan, al menos con el grado de nitidez que se requiere para suspender los efectos de un acto administrativo.

II.- Contra dicha decisión la parte actora interpuso a fojas 160 recurso de apelación y a fojas 163/172 expresó agravios. Dicho recurso no fue contestado por su contraria (conf. constancias del sistema informático Lex 100).

En su memorial, se agravió al considerar que la sentencia de grado resulta carente de fundamentación en las constancias de la causa, toda vez que -a su entender- el juez *a quo* no tuvo en consideración la prueba documental acompañada.

Por otra parte, ponen de resalto que el peligro en la demora se encuentra presente, ya que el mantenimiento de la situación repercutiría negativamente en su operatoria comercial e impediría llevar adelante sus actividades con regularidad, lo cual afecta gravemente la subsistencia de la cooperativa.

III.- Así las cosas, es dable señalar que cuando la medida cautelar se intenta frente a la Administración Pública -como en el caso de autos- es necesario que se acredite la arbitrariedad del acto recurrido. Ello, sin que suponga un prejuzgamiento de la cuestión de fondo, dado el rigor con el que debe apreciarse la concurrencia de los supuestos que la tornan



admisible. Y esto es así porque sus actos gozan de presunción de legitimidad, lo que da sustento a su fuerza ejecutoria, razón por la cual, en principio, ni los actos administrativos ni las acciones judiciales mediante las cuales se discute su validez suspenden la ejecución del acto cuestionado (conf. art. 12 de la Ley N° 19.549; esta Sala, *in re*: "Fernandes, Darío Esteban C/ EN - M Transporte - DNV S/ Medida Cautelar (Autónoma)", del 6/11/18).

En este orden de ideas, dado el principio de legitimidad que emana de toda actuación administrativa, una de las consecuencias obligadas de ello es que ante un acto que no esté afectado de un vicio grave y manifiesto, es necesario para quien sostiene su nulidad, alegarla y, sobre todo, probarla (conf. en tal sentido Fallos: 310:234; esta Sala, *in re*: "Campitelli, Leandro Martin y Otro C/ EN-M Planificación Federal Inversión Pública y Servicios – Secretaria de Minería y Otro S/ Medida Cautelar (Autónoma), del 8/11/2016).

Tal resulta ser, en el marco legal vigente, el punto del que debe partirse en el análisis del caso, pues así lo exige la peculiar naturaleza del procedimiento administrativo llevado a cabo. Si se adoptara otra tesitura, la prerrogativa de la Administración respecto de la legitimidad de sus actos desaparecería frente a cualquier proceso judicial, obligando al Estado a demostrar, en cada caso, la veracidad de los hechos en los que se asienta, así como la validez de las conclusiones extraídas de ellos, cuando -por el contrario- es el interesado el que debe alegar y probar su nulidad en juicio (conf. Fallos 218:312; 324 y 372; 294:69; entre otros).

IV.- En este contexto, corresponde efectuar una breve reseña de la normativa involucrada en el caso.

Al respecto, el inc. 2°, del artículo 100 de la Ley 20.337 dispone como facultades inherentes a la fiscalización pública, en lo que aquí interesa, el de "[r]ealizar investigaciones e inspecciones en las cooperativas, a cuyo efecto se podrá examinar sus libros y documentos y pedir informaciones a sus autoridades, funcionarios responsables, auditores, personal y terceros". En este sentido, como sanciones, en lo que aquí importa establece "[r]etiro de autorización para funcionar"(v. inc. 3, art. 101 de la Ley N° 20.337).

Por otro lado, el Decreto N° 420/1996 creó el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), y asignó a dicho ente "el cumplimiento de los objetivos y la responsabilidad de la aplicación de lo





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

establecido en las Leyes N° 19.331, 20.321, 20.337, 23.427 y 23.566, y las demás obligaciones y derechos emergentes de las normas que actualmente rigen los Institutos Nacionales de Acción Cooperativa y de Acción Mutual, con los alcances determinados en el presente decreto, y de toda otra norma referida a la actividad cooperativa y/o mutual que pudiera dictarse en el futuro” (v. arts. 1 y 3).

Ahora bien, con respecto al régimen disciplinario la Resolución N° 1659/2016 establece que “[p]odrán disponerse medidas y acciones preventivas de abstención o suspensión de operatorias en la prestación del servicio de crédito en cooperativas, de ayuda económica en mutuales y de gestión de préstamos en ambas, así como en las cooperativas de trabajo, en aquellas entidades en las que, como consecuencia del ejercicio de las funciones propias de fiscalización y control, se observe la concurrencia, conjunta o alternativamente, de alguna de las siguientes circunstancias: (...) b) realización de operaciones que desnaturalicen los caracteres contemplados en el artículo 2° de la Ley N° 20.337 en las cooperativas de trabajo (v. art. 1°).

En este sentido, la Resolución N° 1221-E/2017 prescribe la extensión de “las medidas y acciones preventivas de suspensión de operatoria a la que se refiere el artículo 1° de la Resolución N° 1659/16, a las cooperativas de trabajo en los casos en los que se advierta la realización de actividades que desnaturalizan los caracteres contemplados en el artículo 2° de la Ley N° 20.337.

Finalmente, la Ley N° 20.337 dispone que “[l]as cooperativas son entidades fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua para organizar y prestar servicios” (v. art. 2).

V.- Sentado ello, cabe recordar que, en el caso de autos, mediante la Resolución RESFC-2018-3919-APNDI-INAES se resolvió suspender la operatoria a la entidad recurrente por haberse acreditado “que desde la constitución [de la entidad] se puede afirmar (...) que no prestaron servicios de dación de trabajo a sus asociados, sino que fueron utilizadas por determinados particulares (...) a fin de obtener un lucro personal valiéndose de beneficios impositivos y mano de obra barata en perjuicio de los asociados desnaturalizando la figura y los principios de esfuerzo propio y ayuda mutua (art. 2 ley 20337)” (v. fs. 110/117 cfr. surge del sistema informático Lex 100), es decir incurrir en una infracción. Como consecuencia



de ello, solicitaron el dictado de una medida cautelar a fin de que se suspenda la ejecución de la mencionada resolución dictada por el INAES.

VI.-Así planteada la cuestión, dentro del limitado marco cognoscitivo que admite este tipo de medidas, corresponde destacar que, conforme a lo que surge de las constancias de autos, no se advierte *-prima facie-* arbitrariedad en el accionar de la Administración. Ello así, toda vez que conforme surge de las constancias agregadas a la causa -y que fueran expresamente contempladas en los fundamentos del acto administrativo que se intenta suspender-, los actores no justificaron el uso desnaturalizado de la figura cooperativa. Tampoco, en este estado larval del proceso, surge que se acredite haber desarrollado actividades para las que fue creada, ni prestar servicios de dación de trabajo a sus asociados.

Por ello, el Tribunal no encuentra configurada la verosimilitud de la ilegitimidad del acto administrativo dictado (art. 13, inciso c] de la Ley N° 26.854), requisito que -al igual que la verosimilitud en el derecho- resulta necesario para la procedencia de este tipo de medidas. En consecuencia, no advirtiéndose en principio arbitrariedad en el accionar de la Administración, corresponde rechazar el recurso en análisis y considerar *prima facie* ajustado a derecho el accionar administrativo, sin perjuicio de que en el posterior debate los actores pueda controvertir los hechos y ofrecer la prueba pertinente. Sin imposición de costas por no haber mediado actuación de la contraria.

Por todo lo expuesto, el Tribunal **RESUELVE:** Rechazar el recurso de apelación interpuesto a fojas 160 por la actora y, en consecuencia, confirmar el rechazo de la medida cautelar apelada. Sin imposición de costas por no haber mediado actuación de la contraria.

Regístrese, notifíquese y devuélvase.

Guillermo F. TREACY

Jorge Federico ALEMANY

Pablo GALLEGOS FEDRIANI

