



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE CALETA OLIVIA

Caleta Olivia, de junio de 2021.-

**I) AUTOS Y VISTOS:**

Los presentes autos caratulados “**COOPERATIVA DE SERVICIOS PARA TRANSPORTISTAS DE PASAJEROS Y CARGAS SPORTMAN LIMITADA c/ ESTADO NACIONAL – ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS s/ AMPARO LEY 16.986 – Expte. N° 11599/2020**” que vienen a despacho para dictar sentencia, y de cuyas constancias:

**II) RESULTA:**

Que a fs. 1/9 se presentó la Cooperativa de Servicios para Transportistas de Pasajeros y Cargas Sportman Limitada – representada por la Dra. Graciela E. Ruata de Leone y bajo el patrocinio letrado del Dr. Norberto Miguel Castelo – y promovió acción de amparo contra la Administración Federal de Ingresos Públicos, interesando se le reconociera el derecho a los beneficios establecidos en los decretos n° 332/2020, 347/2020 y 376/2020 y, en consecuencia, se ordenase a dicho organismo a liquidar las asignaciones correspondientes al Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción para los períodos devengados durante mayo y agosto de 2020, inclusive.

Que a fs. 10 se ordenó correr vista al Ministerio Público Fiscal, organismo que la evacuó mediante dictamen obrante a fs. 11/12.

Que a fs. 13 se ordenó requerir a la AFIP – DGI la evacuación de los informes previstos en los arts. 4 de la ley 26.854 y 8 de la ley 16.986, cargas que cumpliera a fs. 16/32 y 34/48 respectivamente, mediante presentaciones efectuadas por las Dras. Silvia Patricia del Carmen Bandini y Viviana Andrea González.

Que a fs. 33 y 49 respectivamente, se ordenó correr traslado a la amparista de sendos informes presentados por la AFIP – DGI.

Que a fs. 50/53 la amparista contestó el informe del art. 8 (no así el del art. 4) y denunció hecho nuevo. De este último, a fs. 54 se ordenó correr traslado a la demandada, quien lo contestó a fs. 55/56.



Que, finalmente, a fs. 57 se dictó providencia, mediante la cual se dispuso diferir para esta etapa la admisión o rechazo del hecho nuevo denunciado, se reputó innecesario decidir sobre el pedido de dictado de medida cautelar y se llamaron los autos a despacho para dictar sentencia de fondo.

Que a fs. 58 y por haberse advertido que se había omitido la citación del Estado Nacional, se ordenó sacar los autos de despacho para resolver y cumplir adecuadamente con la integración de la litis.

Que a fs. 59/95 el Estado Nacional, a través de la Jefatura de Gabinete de Ministros y representada por el Dr. Santiago Juan Manuel Herrera, evacuó los informes previstos en los arts. 4 y 8 de la ley 16.986.

Que a fs. 96 se ordenó correr traslado a la parte actora de sendos informes, sin que los hubiere contestado.

Que a fs. 97 y en calidad de medida para mejor proveer, se ordenó la exhibición de documental en poder de las partes; en la misma providencia, también se rechazó la pretensión cautelar esgrimida en el escrito inicial.

Que la Jefatura de Gabinete de Ministros y la AFIP cumplieron la carga de exhibir documental a fs. 98/119 y 120/124, respectivamente. La parte actora incumplió la mencionada carga.

Que al no haber sido impugnada la documental exhibida, a fs. 125 se llamaron los autos a despacho para dictar sentencia.

### **III) Y CONSIDERANDO:**

III.1) La amparista promovió acción de amparo contra la AFIP con el objeto de que se le reconociera el derecho a la percepción de los beneficios establecidos en los decretos n° 332/2020, 347/2020 y 376/2020, ordenando en consecuencia se liquidaran las asignaciones correspondientes al “Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción” (en adelante ATP), para los períodos 05/2020, 06/2020, 07/2020 y 08/2020.





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE CALETA OLIVIA

Argumentó a tales fines que si bien se había registrado como actividad principal ante la AFIP – DGI el “*Servicio de Transporte Automotor Interurbano Regular de Pasajeros bajo el n° 492150*”, y como actividades secundarias el “*Servicio de Transporte Automotor de Pasajeros NCP bajo el número 492190*” y “*Servicio de Transporte Turístico de Pasajeros bajo número 492180*”, en oportunidad de solicitar la liquidación y pago del beneficio “ATP” para los períodos mayo a agosto de 2020, el mismo le fue denegado bajo el argumento de que la actividad principal de la empresa no estaba incluida en dicho programa, lo que a su criterio no se ajustaba a la realidad fáctica y jurídica.

Posteriormente, y en oportunidad de denunciar hecho nuevo (fs. 50/51), la actora reconoció que el beneficio ATP le fue concedido y abonado durante los meses de septiembre y octubre de 2020, enfatizando que las actividades principal y secundarias continuaban siendo las mismas que había denunciado oportunamente ante el organismo recaudador.

III.2) Por su parte, la AFIP – DGI, al evacuar el informe previsto en el art. 8 de la ley 16.986, reconoció la denegatoria del beneficio ATP a favor de la actora durante los períodos reclamados, intentando justificar su proceder: a) en un “rechazo sistémico” derivado de un cruce formal de los datos aportados por el contribuyente en la plataforma informática implementado por ese organismo en virtud de la Resolución 4693/2020 (punto V.2); b) en que dicho organismo no era la autoridad competente para el reconocimiento de la procedencia y alcance del beneficio en cuestión, siendo la misma la Jefatura de Gabinete de Ministros, según lo previsto en el art. 5 del decreto 332/2020 (punto IV).

Y, en relación al “hecho nuevo” denunciado a fs. 50/51, destacó que la amparista no había acompañado prueba documental alguna que acreditara los extremos invocados.



III.3) Por similares fundamentos a los esgrimidos por la AFIP – DGI, la Jefatura de Gabinete de Ministros a fs. 62/95 solicitó el rechazo de la acción de amparo, no sólo por entender que no resultaba la vía idónea sino porque, especialmente y a su entender, la actividad principal de Cooperativa Sportman Limitada no era una de las actividades incluidas en el Programa ATP (punto IV.2 y punto IV.4.1).

III.4) Descripto sucintamente el marco fáctico en el cual se ha desenvuelto la contienda mantenida entre las partes, corresponde explicitar cuál es el marco normativo en el que el mismo se encuadra, para recién luego establecer si los hechos invocados han sido demostrados y se ajustan a aquella.

III.5) Mediante decreto n° 260/2020, el PEN amplió por el término de un año la emergencia en materia sanitaria, inicialmente establecida mediante la ley 27.541 (dicho plazo fue prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2021 por decreto 167/2021).

Posteriormente y ante la pandemia mundial producida por el COVID-19, el PEN dictó el DNU 297/20, por el cual dispuso el “aislamiento social, preventivo y obligatorio” (en adelante “ASPO”) por un determinado período de tiempo, el que ha sido prorrogado mediante diversas normas de igual naturaleza.

Ante el impacto de dicho ASPO en la actividad económica en general, el PEN dictó diversas medidas de protección para los trabajadores, y de ayuda financiera para las empresas. Entre ellas, las incluídas en el DNU n° 332/2020 (y sus modificatorios 376/20, 621/20 y 823/20), por el cual se creó el “Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción – ATP”.

Entre los beneficios a los que podían acceder las empresas, se encontraban los indicados en el artículo 2 inciso b), que consistían en: *Salario complementario: asignación abonada por el Estado Nacional para los trabajadores y las trabajadoras en relación de dependencia del sector privado.*





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE CALETA OLIVIA

Dicho beneficio se describió en el artículo 8º como una suma abonada por la ANSES para todos los trabajadores y trabajadoras en relación de dependencia cuyos empleadores cumplieran con los requisitos establecidos en el artículo 3º, entre los que se encontraba el de realizar actividades económicas afectadas en forma crítica en las zonas geográficas donde se desarrollan.

La determinación del universo de posibles beneficiarios del ATP fue delegada en la Jefatura de Gabinete de Ministros (art. 5), previo dictamen de un “*Comité de Evaluación*” que se creó al efecto. Y se encomendó a la AFIP – DGI la recepción de la información que debían presentar los potenciales beneficiarios, relacionadas con la nómina del personal y su afectación a las actividades alcanzadas (art. 12).

Bajo esas premisas, mediante decreto nº 347/20 se creó el “*Comité de Evaluación y Monitoreo del Programa de Emergencia al Trabajo y la Producción*” (en adelante “EL COMITÉ”), integrado por los titulares de los Ministerios de Desarrollo Productivo, de Economía y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y de la Administración Federal de Ingresos Públicos, con el objeto que las decisiones se adoptaran con fundamentos basados en criterios técnicos.

Entre las funciones de dicho “COMITÉ”, se encontraban las de proponer al Jefe de Gabinete de Ministros todas las medidas que considerase conducentes a fin de lograr una mayor eficacia en el cumplimiento de los objetivos del Decreto 332/2020.

Es así que el Jefe de Gabinete de Ministros fue adoptando diversas recomendaciones formuladas por “EL COMITÉ”, entre las que merece citarse la instrumentada en la Decisión Administrativa nº 483/20, relativa al acta nº 1. Mediante dicha decisión, se encomendó a la AFIP la habilitación de los instrumentos sistémicos necesarios, para que las empresas que pretendían acceder a los beneficios del DNU 332/20 se inscribieran, brindando la información que se les requiriese (inciso a); y



se solicitó a los Ministerios de Economía y de Desarrollo Productivo la elaboración de los informes necesarios para determinar los criterios objetivos a efectos de definir el cumplimiento de los requisitos previstos en el art. 3 del DNU 332/20 (inciso c).

Acatando lo encomendado en el acta n° 1: a) la AFIP dictó la RG n° 4698/2020, mediante la cual creó el servicio web denominado “Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción – ATP”, al cual debían ingresar todos los empleadores a fin de que, en los casos que se reunieran las condiciones establecidas en la normativa, pudieran acceder a los beneficios previstos en el decreto 332/2020; b) los Ministerios de Economía y de Desarrollo Productivo elaboraron dos listados de actividades, denominados ANEXO I (en el que se incluyeron las actividades definidas como “afectadas en forma crítica) y ANEXO II) (donde se incorporaron actividades que evidenciaron un menor grado de afectación; se trataba de actividades económicas que si bien se vieron impedidas de operar de manera habitual por el proceso de ASPO o estuvieron operando pero en condiciones complejas, no fueron afectadas en forma crítica).

Las recomendaciones de los Ministerios de Economía y de Desarrollo Productivo fueron elevadas para la consideración del “COMITÉ” - el que las analizó en el Acta n° 2 -, y finalmente aprobadas por la Jefatura de Gabinete de Ministros mediante Decisión Administrativa n° 516/20, la que entró en vigencia el día 16 de abril de ese año (arts. 1° y 3°).

III.6) El argumento de la AFIP – DGI (a través de su plataforma informática) para rechazar el beneficio ATP solicitado por la amparista, fue que su actividad principal no era una de las incluidas en la normativa aplicable.

III.7) Sin embargo, a partir de la prueba de exhibición de documental ordenada en calidad de medida para mejor proveer y cumplida por la AFIP - DGI, se infiere que: a) durante el año 2019, la





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE CALETA OLIVIA

actora tenía declarada como actividad principal la de “*servicio de transporte automotor interurbano regular de pasajeros, excepto transporte internacional (código 492150)*”; b) que en septiembre de 2020 y enero de 2021, incorporó actividades de orden 4 y 5, descriptas bajo los códigos n° 492160 y 492290; c) que en junio y septiembre de 2020, efectuó modificaciones del orden de las actividades declaradas, pasando al primer lugar la que lleva en n° 492190 y al segundo la que lleva el n° 492150, permaneciendo en tercer lugar la que lleva el n° 492180.

III.8) Se ha puntualizado lo anterior pues al momento de exhibir documental, la Jefatura de Gabinete de Ministros acompañó la Decisión Administrativa n° 483/2020, por la cual se adoptaron las recomendaciones formuladas por “EL COMITÉ” en el Acta n° 1 de fecha 7 de abril de 2020, entre las que se encontraba la de “*solicitar a los Ministerios de Economía y Desarrollo Productivo la elaboración de los informes necesarios para determinar los criterios objetivos a efectos de definir el cumplimiento de los requisitos previstos en el art. 3 del DNU n° 332/20*”.

III.9) En cumplimiento a la recomendación establecida en el inciso c) del Acta n° 1 y merituado el impacto de las medidas dispuestas en el marco de la emergencia sobre determinadas actividades económicas, la “*Secretaría de Industria, Economía del conocimiento y Gestión comercial Externa del Ministerio de Desarrollo Productivo*” y la “*Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía*”, elaboraron un listado de las actividades que se vieron impedidas de operar de manera habitual por el proceso de ASPO, con un impacto significativo sobre su viabilidad económica.

Y las clasificaron en: a) actividades afectadas en forma crítica (Anexo I); b) actividades que evidenciaron un menor grado de afectación, pero que se vieron impedidas de operar de manera habitual o estaban operando en condiciones complejas (Anexo II).



III.10) Corresponde destacar que las actividades catalogadas bajo los n° 492150 (servicio de transporte automotor interurbano regular de pasajeros, excepto transporte internacional) y n° 492180 (servicio de transporte automotor turístico de pasajeros) se encontraban incluidas en el Anexo I de las recomendaciones elevadas por los Ministerios de Economía y de Desarrollo Productivo al “COMITÉ”, el que fue finalmente aprobado por Disposición Administrativa n° 591/20.

III.11) Es decir, a partir de lo comunicado en la plataforma web de la AFIP y de todo lo hasta aquí analizado, se concluye que ha existido un obrar ilegítimo por parte de la AFIP al momento de cruzar los datos y arribar a la conclusión de que la actividad principal de la amparista no se encontraba incluida entre las aprobadas por la Jefatura de Gabinete de Ministros.

III.12) Si bien el “hecho nuevo” denunciado por la actora no podrá prosperar, pues no ha arrojado a estas actuaciones las constancias probatorias de que el beneficio le habría sido restablecido a partir de septiembre de 2020 (según bien lo apuntan las letradas apoderadas de la AFIP), aquellas afirmaciones parecen tener correlato con la modificación del orden de la actividad principal denunciada.

En efecto, antes de septiembre de 2020 en el orden n° 1 se encontraba la actividad catalogada como 492150 (servicio de transporte automotor interurbano regular de pasajeros, excepto transporte internacional), mientras que a partir de ese mes el primer lugar en el orden pasó a ser la actividad catalogada como 492190 (servicio de transporte de automotor de pasajeros n.c.p.).

III.13) Pero aun cuando se pudiera esgrimir que lo indicado en el párrafo anterior habría sido el motivo de la denegatoria del beneficio, igualmente la conducta de la Administración sería ilegítima y arbitraria, pues según el Anexo I antes mencionado, las actividades catalogadas bajo los n° 492150 y 492180 eran “críticas”, estaban







Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE CALETA OLIVIA

incluidas en dicho Anexo, y recién se vieron modificadas a partir de septiembre de 2020.

III.14) No se alcanza a comprender los motivos por los cuales por una misma actividad principal declarada, se aprobó el beneficio por el período abril de 2020, y se lo denegó durante mayo, junio, julio y agosto del mismo año. Tampoco la Administración ha dictado un acto administrativo “expreso” que contenga sus elementos esenciales, pretendiendo excusar su conducta en simples “cruces informáticos” o “rechazos sistémicos”, lo que no luce legítimo y razonable en un Estado de Derecho, al vedarse la garantía a una decisión fundada (arts. 1, 7 y 14 ley 19.549).

III.15) Todo lo hasta aquí analizado me conduce a concluir que los motivos de la denegatoria publicados en la página web por la AFIP no alcanzan a constituir verdaderos “fundamentos”, por no resultar una derivación lógica y razonada de las actividades denunciadas por la amparista ante ese organismo, y porque estas últimas estaban incluidas en el Anexo aprobado en la Disposición Administrativa n° 591/20.

De allí entonces que – a diferencia de lo sostenido por los litisconsortes pasivos - encuentre configurados los extremos previstos en el art. 43 de la Constitución Nacional para reconocer que la acción promovida resultaba ser la vía idónea para atacar un acto u omisión de una autoridad estatal, que en forma actual e inminente y con ilegalidad y arbitrariedad manifiestas, se encuentra conculcando los derechos a la igualdad ante la ley y propiedad (arts. 14 y 16 CN).

III.16) Sin embargo, no haré lugar a la condena a abonar suma de dinero alguna, pues el requisito de la actividad principal “crítica” no es el único establecido en el art. 3° del DNU 332/2020 y tampoco se han arrimado a estas actuaciones prueba alguna de los extremos indicados en los incisos b) y c) de dicha normativa (cantidad relevante de trabajadores en aislamiento obligatorio o con dispensa



laboral por estar en grupo de riesgo, u obligaciones de cuidado familiar relacionadas al COVID-19; reducción real de la facturación con posterioridad al 12 de marzo de 2020; inicio o estado del “procedimiento preventivo de crisis” denunciado en el escrito inicial).

Es decir, el hipotético reconocimiento de créditos a favor de la amparista amerita un mayor debate y prueba ajeno a la presente acción de amparo y, además, ninguna de las partes ha resultado colaboradora en esclarecer los extremos invocados: a) la actora se limitó a acompañar capturas de pantalla, pero no invocó ni demostró los pasos seguidos para la incorporación de datos, el contenido de estos últimos, etc. Lo mismo sucede con la AFIP – DGI, pues se limitó a invocar una respuesta “sistémica”, pero sin aclarar al administrado cuáles eran los motivos por los cuales su situación pasó de ser acreedora a los beneficios del programa (mes abril/20), a serle denegada durante mayo a agosto, y volver a ser otorgado (según sus dichos, aunque no acreditado).

III.17) Ello es así pues el Poder Judicial, al comprobar la existencia en un vicio de un acto o hecho administrativo, debe limitarse a su declaración y anularlo, forzando a la Administración a emitir uno nuevo en forma válida, pero absteniéndose de sustituir los criterios de ella, a fin de no violar el principio de división de poderes.

A mayor abundamiento, el encontrarnos en presencia de un beneficio que no implica erogación alguna por parte del Administrado (un verdadero “subsidio”), toda interpretación a su respecto debe ser realizada de manera restrictiva.

III.18) Es por lo indicado en los dos acápite anteriores, que la condena se limitará a ordenar a la AFIP a que en el plazo de cinco días revise la respuesta brindada al amparista a través de su página web, descartando que durante los meses de mayo a agosto de 2020 su actividad principal no se encontrara incluida entre las establecidas. Y, de encontrarse reunidos los restantes extremos previstos en el decreto





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE CALETA OLIVIA

332/20, deberá recomendar a la Jefatura de Gabinete de Ministros la inmediata liquidación y pago del beneficio ATP.

En caso de considerar que la amparista no reúne la totalidad de los requisitos previstos en la normativa aplicable, deberá dictar un acto administrativo expreso que contenga la totalidad de los requisitos previstos en el art. 7 de la ley 19.549 y notificarlo al administrado, a fin de permitirle las vías impugnatorias que estime corresponder.

III.19) Por su parte, la Jefatura de Gabinete de Ministros será condenada a que, cumplidos que fueran los requisitos establecidos en el decreto 332/20 y su normativa complementaria y previa opinión favorable en la página web de la AFIP, arbitre las medidas necesarias para liquidar y abonar al amparista el beneficio ATP correspondiente a los períodos mayo a agosto de 2020 inclusive, dentro de las pautas de las normas presupuestarias.

III.20) Las costas del proceso serán aplicadas en el orden causado, pues la demanda sólo se admite en forma parcial y porque se ha arribado a la decisión favorable a partir de prueba no ofrecida por las partes, sino ordenada en calidad de “medida para mejor proveer”.

III.21) Por carecer las acciones de amparo de contenido patrimonial y ser sólo el remedio para restaurar garantías constitucionales conculcadas, atendiendo al valor motivo, extensión y calidad de la labor desarrollada, la complejidad y novedad de la cuestión, el resultado obtenido, la probable trascendencia de la resolución adoptada para futuros casos y la naturaleza de la acción incoada (cfr. arts. 14, 16, 20 y 48 ley 27.423), estimo justo regular honorarios profesionales a favor de la letrada apoderada de la parte actora – Dra. Graciela E. Ruata de Leone - en la suma de \$ 49.824 (cuarenta y nueve mil ochocientos veinticuatro pesos), equivalentes 12 (doce) Unidades de Medida Arancelarias (UMAs) y al 40% del total regulado por la actuación profesional de la parte actora (según art. 20 ley 27.423); y a favor del letrado patrocinante de la parte actora – Dr.



Norberto Castelo – en la suma de \$ 74.736 (setenta y cuatro mil setecientos treinta y seis pesos), equivalentes a 18 (dieciocho) Unidades de Medidas Arancelarias (UMAs) y al 60% restante del total regulado por la actuación profesional de la parte actora (según art. 20 ley 27.423).

En cuanto a los emolumentos correspondientes a los letrados que intervinieran en representación de la AFIP y de la Jefatura de Gabinete de Ministros, deberá estarse a lo establecido en el art. 2º de la norma arancelaria.

Por todo ello:

**SENTENCIO:**

1) **HACER LUGAR en forma parcial** a la acción de amparo promovida y, en consecuencia, condenar a la AFIP y a la Jefatura de Gabinete de Ministros, a dar cumplimiento a las prestaciones indicadas en los acápites III.18) y III.19) de los considerandos, en los plazos y formas allí indicados (arts. 1, 7 y 14 ley 19.549; DNU 332/20 y normas complementarias);

2) **RECHAZAR parcialmente** la acción de amparo en lo relativo a la pretensión de condena al pago de una suma de dinero, por los fundamentos expuestos en los acápites III.16) y III.17) de los considerandos (art. 3 DNU 332/2020);

3) **COSTAS** en el orden causado, por los fundamentos vertidos en el acápite III.20) de los considerandos (art. 68 CPCCN);

4) **REGULAR** honorarios profesionales, por las sumas de dinero y valores indicados en el acápite III.21) de los considerandos y estar a lo previsto en el art. 2 de la norma arancelaria respecto de los letrados que intervinieran en representación del Estado Nacional y su ente autárquico (arts. 14, 16, 20 y 48 ley 27.423 y Acordada 7/21 CSJN).

5) **REGISTRESE – NOTIFIQUESE.**

Marta Isabel Yañez  
Jueza Federal

