



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a los 11 días del mes de abril del año dos mil diecisiete, reunidos en Acuerdo los señores jueces de la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, para resolver los autos “FIA (EXPTE 23330/1581 Y OTROS) Y OTRO c/ EN-M° ECONOMÍA-AFIP RESOL IG 08/06 Y OTRAS s/PROCESO DE CONOCIMIENTO”, y:

La Dra. Clara María do Pico dijo:

I.- El Fiscal General a cargo de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (FIA) interpuso demanda con el objeto de que se declare la nulidad por inconstitucionalidad de la Instrucción General AFIP n° 8/06 (modificada por su par n° 12/06-Anexo I) y la Disposición AFIP n° 98/09, en tanto que le imponen a esa Fiscalía el secreto fiscal (art. 101 de la ley 11.683), y sus actos de aplicación en los expedientes FIA n° 23.330/1581, 26.296/1664 y 22.655/889. Solicita, en concordancia, que se ponga a su disposición la información oportunamente requerida por oficio en los expedientes administrativos citados.

II.- La jueza de grado, por sentencia de fs. 561/570, rechazó la demanda, sin costas.

En primer lugar, la magistrada señaló que la FIA requirió información –en reiteradas oportunidades– al organismo recaudador en los exptes. n° 23.330/1581, 26.296/1664 y 22655/889. La AFIP rechazó esos pedidos de información amparándose en el secreto fiscal. En cada caso, la FIA recurrió los actos que dispusieron esos rechazos, agotando así la vía administrativa.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

A fin de examinar la posibilidad de oponer el secreto fiscal al organismo demandante recordó la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación relacionada con los métodos de interpretación de la ley, cuya primera regla es el respeto a la voluntad del legislador, de acuerdo con las palabras que éste utilizó al redactar el art. 101 de la ley 11.683 (que no fue cuestionado por la actora). Sostuvo así que la información protegida por el secreto fiscal sólo puede ser admitida como prueba en los procesos criminales –cuando se hallen directamente relacionadas con los hechos que se investiguen–, entre los que no se encuentran incluidas las investigaciones administrativas preliminares efectuadas por la FIA, debido a que éstas no configuran causa penal, sino que tienen lugar antes de la instrucción (resolución PGN n° 147/08).

En esa línea, dijo, la Instrucción General de la AFIP n° 08/2006, determinó que el secreto fiscal constituye un imperativo legal que debe ser observado estrictamente por ese órgano recaudador, aunque reconoce ciertas excepciones, como cuando el sujeto requirente es alguna de las unidades de investigación que integran el Ministerio Público Fiscal, mediando causa penal abierta y orden del juez competente, o del propio fiscal interviniente en a) el supuesto previsto en el Artículo 180 del Código Procesal Penal de la Nación o b) se trate de denuncias formuladas por ese Organismo (según Instrucción General n° 12/06). Concluyó en que la Instrucción General 08/06 –modificada por IG 12/06– y la disposición 98/09 dictadas por la AFIP, reflejan la legislación vigente en materia de secreto fiscal que regula el artículo 101 de la ley 11.683, respetando el sentido que el legislador ha querido plasmar con relación al mencionado instituto, por lo que la FIA, no está facultada para requerir información amparada por el secreto fiscal.

Seguidamente, la jueza transcribe los artículos 45 y 49 de la ley 24.946 y refiere que la Fiscalía de Investigaciones Administrativas se encuentra facultada para asumir el rol de parte acusadora en sumarios administrativos (según lo que sostuvo el Máximo Tribunal en la causa “FIA c/ RREE-Resol 2046”,





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

pronunciamiento del 10-12-13), tal como ocurrió en la causa interna iniciada por la AFIP con referencia al expediente n° 22.655/889 –Sumario Administrativo n° 2324/07–. De esa transcripción legal desprende –compartiendo el voto de la minoría en un caso análogo– que la FIA no puede ser equiparada a “autoridad judicial”, por lo que su rol se agota en la petición de la información (art. 43 a 50 de la ley 24.946), sin que ello pueda habilitar a que emita la orden respectiva.

Aduce que el caso difiere del decidido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en la causa *F. 215. XLVI.*, “*Fiscalía Investigaciones Administrativas (ex. 21.637/457) c/ E.N.–M° Interior–P.F.A.–nota 176/07–sumario 226/05 s/ proceso de conocimiento*” (sentencia del 10 de diciembre de 2013), ya que en ese pronunciamiento se examinó la potestad de la FIA de participar en un sumario administrativo como parte acusadora.

Puso de relieve también que las investigaciones administrativas llevadas adelante por la FIA dieron lugar a denuncias penales, en cada uno de los casos, con lo que se ve resguardado el deber de persecución estatal contra aquellos actos que pudieran constituir delitos.

La forma en que decidió acerca del fondo del asunto, indicó, volvió insustancial tratar las restantes excepciones opuestas por la demandada.

En relación al régimen causídico, expresó que la calidad de las partes y el tema debatido en autos vuelve inaplicable el régimen común, por lo que decidió la cuestión sin costas (conforme lo determinado en los artículos 1, 2 y 7 del Decreto 1204/01).

III.- Contra esa decisión la actora interpuso recurso de apelación (a fs. 573) y expresó los agravios que lucen a fs. 584/592. La demandada los contestó a fs. 594/600.

Esencialmente la actora se agravia de la sentencia por entender que la jueza desconoce el rol que esa oficina tiene asignado, así como las atribuciones





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP
resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

con que cuenta para poder realizar efectivamente las tareas inherentes a su función.

A fin de traer luz sobre el asunto, explica que el Ministerio Público Fiscal es un órgano extra poder, independiente, con autonomía y autarquía financiera. Dentro de esa estructura, se encuentra la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (ahora Procuraduría de Investigaciones Administrativas, según ley 27.148), que es un órgano de control externo, con competencia para la investigación y persecución de los delitos y faltas disciplinarias cometidas por los funcionarios públicos (art. 45 de la ley 24.946 y 27 de la ley 27.148), en concordancia con los lineamientos definidos en la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Sobre el reconocimiento de esos deberes y facultades a cargo de la FIA, cita lo dicho por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa *F. 215. XLVI., “Fiscalía Investigaciones Administrativas (ex. 21.637/457) c/ E.N. – M° Interior–P.F.A.–nota 176/07-sumario 226/05 s/ proceso de conocimiento”*, sentencia del 10 de diciembre de 2013, así como también jurisprudencia de esta cámara.

Afirma que la interpretación realizada por la *a quo* sobre el punto violenta el principio republicano de gobierno, que requiere el control amplio del ejercicio de la función pública, pues permitiría que los sujetos pasivos del control (funcionarios y agentes) limiten con su conducta las potestades del órgano encargado del control. Ello, concluye, no puede ser aceptado en un estado de derecho.

En lo atinente a la petición de declarar la inconstitucionalidad de las IG AFIP n° 8/06 y 12/06 y Disposición AFIP n° 98/09, refiere que la jueza mostró un criterio irrazonable al desconocer las jerarquías que posee cada norma, sin hacerse debido cargo de las obligaciones derivadas de convenciones internacionales en materia de combate a la corrupción (en especial el deber de





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

colaboración impuesto a entidades como la AFIP, que maneja información de imprescindible utilidad en investigaciones de actos de corrupción). El criterio expuesto en la sentencia, a su parecer, desnaturaliza la esencia de las investigaciones preliminares, obligando a judicializar tempranamente cualquier situación de irregularidad que llegue a conocimiento de esa FIA.

Postula también que, al examinar la reglamentación de la propia AFIP, la interpretación que critica otorga, ilógicamente, mayores potestades de acceso a información a un organismo recaudador de cualquier provincia o municipio, que al Ministerio Público Fiscal (cuya competencia funcional deriva directamente de la Constitución Nacional). Ello es inaceptable, pues, si bien reconoce la necesidad de la protección de la información que posee la AFIP, lo cierto es que ello no puede llevar a que se deniegue el acceso a la FIA en el ámbito de sus investigaciones, sobre todo si se tiene en cuenta lo previsto en el art. 40 de la convención aprobada por la ley 26.097.

Por otra parte, señala que el tratamiento que pretende dar a la información sobre la cual requirió acceso al organismo recaudador no importará una afectación al bien jurídico que el secreto fiscal pretende tutelar, desde que no trascenderá públicamente.

Finalmente, plantea que es agravante la sentencia recurrida en tanto que no se hace cargo de que la AFIP tiene el deber de controlar a los agentes y funcionarios que la integran. Por ello dice que, si el secreto fiscal es la contracara de la auto declaración y tiende a salvaguardar la porción de intimidad que se sacrifica a favor del órgano recaudador, no cabe duda que el mismo Estado debe asegurarse de que esa porción de intimidad no sea sacrificada en vano, mediante actos de corrupción de los agentes encargados de su custodia. De allí que asegura que no puede sostenerse, como lo permite la sentencia, que el propio ente controlado limite las potestades de quien tiene a su cargo (en soledad o concurrentemente con la AFIP) ese control.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

IV.- Antes de ingresar al examen del asunto, estimo necesario hacer una breve reseña de lo sucedido en las actuaciones que la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas llevó adelante y desembocaron en la petición que encabeza estos autos (exptes. FIA n° 23.330/1581, 26.296/1664 y 22.655/889).

a) Expediente n° 23.330/1581 (iniciado el 12-10-06):

En el marco de la investigación caratulada “*AFIP s/supuestas irregularidades relacionadas con el Subdirector Gral. de Operaciones Impositivas de Grandes Contribuyentes Nacionales (causa n° 561 T-06-Fiscalía en lo Penal Tributario n° 1)*”, y ante el pedido de informes por parte de la FIA, sobre el proceso de inspección llevado a cabo por la AFIP, este organismo contestó mediante SIGEA n° 13288-1380-2006, del 19-03-07 que la información requerida se encontraba amparada por el secreto fiscal (art. 101 de la ley 11.683).

Frente a ese estado de cosas, el Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas resolvió, el 27-04-07, interponer recurso de reconsideración y jerárquico. En el texto de la resolución puso de relieve que esas actuaciones se iniciaron con la denuncia del Fiscal en lo Penal Tributario Dr. Claudio R. Navas Rial y que se investigaban “*presuntas irregularidades o delitos en que pudieran haber incurrido funcionarios de la AFIP, vinculadas con inspecciones que se llevarían a cabo en relación con el contribuyente Ingenio Ledesma SA*”. En ese marco, defendió la competencia que le asiste a la FIA para requerir esa información. Ese recurso fue rechazado por resolución (SDG CTI) n° 1/07, del 2-08-07.

El 22-10-07 interpuso recurso de alzada, que fue rechazado por el Administrador Federal el 19-05-08 (resolución AFIP n° 23/08) y luego por el Ministro de Economía y Finanzas Públicas el 29-05-09 (resolución n° 272/09). Contra esa resolución se interpuso el recurso de





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

reconsideración previsto en el art. 100 del RLNPA, que también fue rechazado.

b) Expediente n° 26.296/1664 (iniciado el 23-03-09):

En el marco de la investigación caratulada “*Ministerio de Interior s/ supuestas irregularidades relacionadas con la adquisición de un campo en Vedia-Provincia de Buenos Aires-por parte de su titular*”, la FIA, el 11-11-09, requirió a la AFIP que le proporcionara información y remitiera documentación sobre distintas personas físicas y jurídicas.

La AFIP contestó mediante SIGEA n° 13289-30275-2009, del 19-11-09, que la información requerida se encontraba amparada por lo dispuesto en el art. 101 de la ley 11.683, por lo que no procedía su remisión.

El organismo actor recurrió lo decidido por la AFIP, lo que fue rechazado.

c) Expediente n° 22.655/889 (iniciado el 04-04-06):

En el marco de la investigación caratulada “*AFIP s/ supuestas irregularidades y/o delitos cometidos por funcionarios*”, la FIA requirió, por oficio recibido el 20-02-07, a la Directora de Sumarios de la AFIP que remita “*respecto de Yajia Marcos Eduardo –CUIT 20-20183336-2– y Sasson Leonardo Oscar –CUIT 20-11410255-6– detalle de la totalidad de los emolumentos abonados (sueldos, viáticos, fondo estímulo, etc.) desde el 01-01-2000 al 31-11-06, especificando –mes a mes– concretamente la fecha de cada uno de los pagos y el importe bruto y neto abonado en cada ocasión*”.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

El 18-05-07 el organismo requerido informó a la FIA que la información solicitada se encontraba alcanzada por el secreto fiscal (art. 101 de la ley 11.683), por lo que no correspondía su remisión.

Frente a la tesitura adoptada por el ente recaudador, el Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas resolvió, el 20-06-07, interponer recurso jerárquico. En dicha resolución puso de relieve que la investigación se inició con una denuncia anónima imputando a los funcionarios públicos nacionales, señores Marcos Eduardo Yajia y Leonardo Oscar Sasson, de la dotación de la Administración Federal de Ingresos Públicos, *“como integrantes de una red que opera en ese Organismo con el fin de enriquecerse mediante las coimas que recaudan para encubrir y solucionar problemas de evasión impositiva”*.

El recurso en cuestión fue rechazado por la resolución (DGI) n° 5/07, del 21-08-07.

Contra esa resolución interpuso la FIA recurso de alzada, el que también fue rechazado por resolución del Ministro de Economía y Finanzas Públicas n° 347, del 10-06-10.

V.- Así las cosas, con el objeto de obtener la información que la AFIP le denegara, la actora pide que se declare la inconstitucionalidad de la Instrucción General AFIP n° 8/06 (modificada por su par n° 12/06-Anexo I) y la Disposición AFIP n° 98/09, conjuntamente con aquellos actos que implicaron su aplicación en los expedientes FIA n° 23.330/1581, 26.296/1664 y 22.655/889. Entiende la actora que al negarle la información requerida, se le impide ejercer su función como organismo de control en los términos que posibilitan –y exigen– el conjunto de normas que cita.

La cuestión sometida a conocimiento del tribunal, entonces, consiste en determinar si la AFIP puede ampararse en el secreto fiscal para negar la información que le requirió la FIA en el marco de las actuaciones donde se





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

investigaba el obrar de agentes y funcionarios de la AFIP (casos a y c) y supuestas irregularidades en la compra de un campo de parte del titular del Ministerio de Interior (punto b).

Para encuadrar jurídicamente la cuestión debe analizarse por un lado las funciones y prerrogativas de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas y por otro el alcance del “secreto fiscal” en el marco del art. 101 de la ley 11.683 y su reglamentación (Disposición AFIP 98/2009), para ver si éste debe ceder ante un requerimiento del organismo de control.

El art. 27 de la ley 27.148, determina las funciones del Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas. Entre ellas: a) la de promover la investigación de la conducta administrativa de los agentes integrantes de la administración nacional centralizada y descentralizada y todo ente en que el Estado tenga participación y c) ejercer en todo el territorio de la República la acción penal pública y todas las facultades previstas por las leyes penales y procesales en aquellos casos donde el objeto principal de la investigación lo constituya la irregularidad de la conducta administrativa de los funcionarios públicos conforme a lo previsto en el inc. a).

De conformidad con las constancias de autos resulta evidente que la Procuraduría requirió la información a la AFIP en el marco de investigaciones incluidas en el inc. a) de la norma citada.

VI.- Dicho ello, en relación al secreto fiscal, cabe recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación dijo que: *“Es inveterada doctrina del Tribunal que el sentido de la previsión consagrada en el actual art. 101 de la ley 11.683 es llevar tranquilidad al ánimo del contribuyente, con la ineludible consecuencia de que cualquier manifestación que se formule ante la DGI será secreta. Se trata, pues, de la seguridad jurídica como medio decisivo establecido por el legislador para facilitar la adecuada percepción de la renta pública (Fallos: 237:355; 248:627; 250:530; 331:2305. entre otros).”* (Del dictamen de la





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

Procuración General, al que remitió la Corte Suprema, en el precedente registrado en Fallos 335:1417).

La Corte atenuó el rigorismo de la prohibición en distintas oportunidades cuando el propio declarante –beneficiario del secreto– requería la divulgación de la información (Fallos 237:355; 248:627). A su vez, en el precedente parcialmente transcrito, también permitió la divulgación de información de otros contribuyentes al solo efecto de verificar la existencia de una actitud persecutoria de parte de la AFIP en contra del abogado accionante. En otras palabras, a fin de indagar sobre la existencia de inconducta de agentes del organismo recaudador alegada por el demandante.

Por otro lado, en el precedente “*Fiscalía de Investigaciones Administrativas*” que fue citado en el considerando II, el Máximo Tribunal sostuvo que: “*en primer lugar, cabe señalar que ya en el decreto-ley 11.265/62 de creación de la FIA, se expresó la necesidad de que "la investigación de las irregularidades administrativas se promueva **por órganos permanentes e independientes** del Poder Ejecutivo dotados de facultades que aseguren su eficiencia" (el resaltado no corresponde al original)*”. Señaló también que: “*(...) a los fines de las investigaciones que la FIA deba practicar, se invistió al Fiscal General y a los fiscales adjuntos de la facultad de "(s)olicitar informes, documentos, antecedentes y todo otro elemento que se estime útil a cualquier organismo, persona física o jurídica, pública o privada, "todos los cuales estarán obligados a proporcionarlos dentro del término que les fije, bajo apercibimiento de ley y sin que puedan siquiera oponer disposición alguna que establezca el secreto (art. 6°, inc. b, decreto-ley 21.383/76)" (este subrayado, al igual que los que siguen, me pertenece). La redacción de ese inciso continuaba diciendo que: “sea que se base en un interés público o privado; solamente se admitirá la negativa cuando se fundamente en la salvaguarda de un interés atinente a la seguridad nacional. Tampoco se podrá oponer a la Fiscalía secreto alguno invocándose razones de interés fiscal”.*





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

También dijo que *“con posterioridad a la reforma constitucional, la ley orgánica del Ministerio Público disipó las dudas generadas en torno a la ubicación institucional de la FIA. De tal modo, el legislador preservó su configuración -heredada de la legislación precedente- y la incluyó dentro de la estructura del Ministerio Público Fiscal como órgano dependiente de la Procuración General de la Nación (art. 43), cuya autonomía ya había sido reconocida en el arto 120 de la Constitución Nacional (ver en este sentido resolución PGN 147/08)”*. En el considerando 7° de ese pronunciamiento la Corte mencionó las atribuciones con que cuenta la FIA, destacando que a fin de conseguir sus objetivos, *“se dispusieron para el mejor cumplimiento de sus funciones, las facultades de requerimiento y colaboración tanto a los organismos públicos de cualquier repartición como a los privados y a particulares (art. 50 en consonancia con el art. 26 del mismo cuerpo legal [refiere a la ley 24.946])”*, o, en otras palabras, *“amplias facultades de investigación”*.

Resulta pertinente recordar el pronunciamiento de esta cámara en esa causa. En él se sostuvo que *““habiendo nuestro Estado adoptado el sistema republicano de gobierno cobra especial relevancia el principio de legalidad de la Administración como fundamento esencial del sistema como protección de los derechos individuales. Y de nada vale la proclamación de tal legalidad si ella no viene acompañada de un control eficiente a través de órganos que guarden una debida independencia respecto de quien controla”*. Agregué en esa ocasión que *“cuando no hay control, no ocurre sólo que la Constitución se ve debilitada o anuladas sus garantías, o que se hace difícil o imposible su realización; ocurre, simplemente que no hay Constitución. Y ese control debe ejercerse a través de un órgano que revista la calidad de independiente, no pudiendo ser suplidos por controles meramente administrativos, puesto que las relaciones de supra o subordinación en que se encuentran los órganos de control respecto de los órganos controlados no garantizan, en modo alguno, la objetividad, imparcialidad e independencia de sus decisiones (Sala IV, 13-2-1996, “Solá, Roberto y otros c/Estado Nacional -Poder Ejecutivo”)”* (Sala IV, “Fiscalía





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

Investigaciones Administrativas (Ex 21637/457) c/EN-M° Interior-PFA-Nota 176/07-sumario 226/05 sobre proceso de conocimiento”, causa n° 12.801/2007, pronunciamiento del 10-11-09). Allí también se dijo que: “[c]oncretando ese principio fundamental en el régimen republicano es que se ha creado en 1962 una institución de control al que se pretendió revestir de las máximas garantías de independencia frente al poder que controlaba. Ella prefiguraba con lo que prontamente se convirtió en la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, organismo, por entonces, independiente dentro del organigrama del Poder Ejecutivo, y hoy –con la denominación de Fiscalía de Investigaciones Administrativas– integrante del Ministerio Público. Es así que en la actualidad, en el artículo 45 de la ley del Ministerio Público se atribuye al fiscal de investigaciones administrativas –integrante del Ministerio Público– la facultad de “[p]romover la investigación de la conducta administrativa de los agentes integrantes de la administración nacional centralizada y descentralizada, y de las empresas, sociedades y todo otro ente en que el Estado tenga participación. En todos los supuestos, las investigaciones se realizarán por el solo impulso de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga, sin perjuicio de ajustar su proceder a las instrucciones generales que imparta el Procurador General de la Nación”.

VII.- Los criterios del Máximo Tribunal acerca del secreto fiscal y las atribuciones de la FIA, son el necesario punto de partida del examen de la cuestión sometida a debate, ya que en cada uno de los casos citados la Corte actuó como último interprete de las cuestiones federales planteadas a su conocimiento, estableciendo el recto sentido que debe otorgarse a las normas en juego.

En ese sentido, una razonada lectura de los pronunciamientos traídos permite concluir que el espíritu con que el Alto Tribunal ha interpretado el alcance del secreto fiscal, es el de atemperar la prohibición que establece la norma cuando por distintos motivos se vuelva necesario o conveniente el conocimiento de la información que el organismo recaudador posee, mientras que, en cuanto a la





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

extensión de las atribuciones de la FIA, lo esencial es que se posibilite el adecuado ejercicio de la función de control que le compete en el diseño institucional.

VIII.- Siendo ello así, es menester ahora efectuar una interpretación de las normas que contemple el bien jurídico tutelado por el secreto fiscal y evalúe la posibilidad de que, con fundamento en él, se rechacen los pedidos de información efectuados por la FIA en el marco de sus investigaciones.

Para ello debe tenerse especialmente en cuenta que “[e]n una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones, pues el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas” (Fallos 335:2393 y causa CAF 37747/2013/CA1-CSI CAF 37747/2013/1/RH1 “Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora”, pronunciamiento del 10 de noviembre de 2015).

IX.- En este estado de cosas, como primera medida debe considerarse, separadamente, la denegación de la AFIP a remitir “respecto de Yajia Marcos Eduardo –CUIT 20-20183336-2– y Sasson Leonardo Oscar –CUIT 20-11410255-6– detalle de la totalidad de los emolumentos abonados (sueldos, viáticos, fondo estímulo, etc.) desde el 01-01-2000 al 31-11-06, especificando – mes a mes– concretamente la fecha de cada uno de los pagos y el importe bruto y neto abonado en cada ocasión”.

Ello es así desde que la información requerida bajo ningún concepto puede entenderse como tutelada por el secreto fiscal. Es que se trata de información relativa a los emolumentos abonados por la AFIP a sus agentes





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP
resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

dependientes, a consecuencia de la relación laboral habida. Desde ese lugar, la denegación parece irrazonable.

Esa conclusión se reafirma al advertir que la propia demandada denunció ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal a los referidos agentes, citando como antecedente de la denuncia el pedido de información de la FIA (ver fs. 300), lo que, incluso de acuerdo con las disposiciones aquí impugnadas, tornaría posible el envío de la información requerida.

X.- Distinto es lo que sucede en los restantes casos, donde sí se requiere información que, *prima facie*, se encontraría alcanzada por el secreto fiscal.

Ello, sin embargo, no es óbice para la procedencia de la solicitud formulada por la FIA.

Es que quien requiere el acceso a ella es un órgano de control con competencia específica para investigar el desempeño de los funcionarios públicos, agentes de la administración, etc. Y como se encargó de resaltar la Corte Suprema de Justicia de la Nación, “*la existencia de órganos de control eficiente sobre la tarea desarrollada por los funcionarios es una de las características definitorias de dicho axioma constitucional [en alusión al principio republicano de gobierno]*” (cons. 9° del precedente “*Fiscalía de Investigaciones Administrativas*”). Concluyó así en que “*si se desconoce el papel asignado a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas la estrategia de transparencia fracasa en su objetivo, en tanto se mantiene el ejercicio discrecional de sectores de la Administración que se consideran a sí mismos como esferas inmunes al control. De ahí que en los límites de esta decisión, resulte necesario destacar un aspecto particularmente importante: la necesidad de fortalecer en la práctica de las instituciones de la Administración la organización en torno a un principio de*





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

transparencia que neutralice la lógica corporativa que ha constituido a lo largo del tiempo un rasgo distintivo del sistema” (ídem anterior).

Si, como fue puesto de relieve en los precedentes citados, la forma republicana de gobierno requiere a fin de evitar abusos, necesariamente y como rasgo distintivo del sistema, el control de aquellas personas que eventualmente se encuentren a cargo de las funciones del Estado, y ese control se facilita con la transparencia de la gestión pública, no resulta justificado en derecho el rechazo a los pedidos de información que un órgano de control hizo a la Administración, con fundamento en la tutela de la privacidad de los contribuyentes. Es que, mientras que por un lado se encuentra la noble intención de dar privacidad a las declaraciones que los contribuyentes presentan ante la AFIP, por otro nos encontramos frente a la necesidad de ejercer un adecuado control sobre aquellos agentes y funcionarios encargados de manejar la *cosa pública*, control que puede prevenir desviaciones que impliquen para la sociedad en su conjunto, incluso, un mayor perjuicio que la pérdida de la privacidad de sus declaraciones impositivas. Sobre la relevancia del control de quienes tienen a su cargo la gestión de los asuntos del Estado y la pérdida de privacidad que tal desempeño puede conllevar, incluso en el caso de que sea un particular quien requiera la información, cabe estar a lo que la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo en su reciente pronunciamiento del 21 de junio del 2016 de la en la causa CSJ 591/2014 (50-G) “*Garrido, Carlos Manuel c/ EN - AFIP s/ amparo ley 16.986*”, especialmente considerando 7°.

Téngase en cuenta, a su vez, que esa privacidad no sería afectada por una difusión masiva, sino limitada al interior de la FIA y bajo pena de imputación penal en caso de que se la divulgue por fuera del ámbito de las investigaciones de su competencia. Es que una interpretación del art. 101 de la ley 11.683 a la luz de las leyes dictadas con posterioridad a su sanción, y, especialmente a partir de la reforma constitucional de 1994, persuade que los miembros del Ministerio Público Fiscal, en ejercicio de su función, están alcanzados por el deber de secreto y, por





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP
resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

ende, no es razonable que se les oponga el secreto para negarles la información necesaria para cumplir su rol y por cuya reserva deben velar (conf. “N:N: s/infracción ley 24.769”, Juz. Nacional en lo Penal Tributario Nro. 1, causa 116/10).

La necesidad de un adecuado control de los funcionarios públicos fue también señalada, en el marco de los compromisos internacionalmente asumidos por el Estado Argentino con la suscripción de la Convención Interamericana contra la Corrupción (ley 24.759), por el Máximo Tribunal en el precedente de Fallos 327:5279. En dicho caso, al admitir una medida de prueba previamente denegada, recordó que *“uno de [los] propósitos iniciales [de la convención] es “promover y fortalecer el desarrollo por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción” (art. 2º, ap. 1). Y esto, en la inteligencia de que “tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública” (art. 3º, ap. 1)”*.

XI.- Por otro lado, no puede perderse de vista que, si se atiende también a la propia letra del artículo 101 de la ley 11.683 (reglamentado por las normas cuestionadas en autos), se observa que el bien jurídico cuya tutela pretende asegurar el secreto fiscal puede ser sacrificado en casos de muy menor relevancia institucional, como los fines estadísticos a los que alude el inciso c) del referido artículo (*“El secreto establecido en el presente artículo no regirá: (...) c) Para personas o empresas o entidades a quienes la Administración Federal de Ingresos Públicos encomiende la realización de tareas administrativas, relevamientos de estadísticas, computación, procesamiento de información, confección de padrones y otras para el cumplimiento de sus fines. En estos casos regirán las disposiciones de los tres (3) primeros párrafos del presente artículo, y en el supuesto que las personas o entes referidos precedentemente o terceros divulguen, reproduzcan o utilicen la información suministrada u obtenida con motivo o en ocasión de la*





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

tarea encomendada por el Organismo, serán pasibles de la pena prevista por el artículo 157 del Código Penal”).

Esa circunstancia evidencia aún más lo irrazonable del criterio ahora sostenido por la demandada al negar el envío de la información requerida, ya que si la propia ley permite la divulgación de información amparada por el secreto fiscal a privados por los motivos antes señalados, no puede sostenerse válidamente la restricción que imponen las normas aquí cuestionadas cuando se encuentra en juego el control de la administración, de cuyo cumplimiento depende el sistema republicano de gobierno.

Es por ello que corresponde hacer lugar a la demanda promovida por la Procuraduría de Investigaciones Administrativa y ordenar a la AFIP que remita la información requerida, declarando que la limitación prevista por las disposiciones aquí impugnadas no resultan oponibles al organismo actor tal como era interpretado pacíficamente por la AFIP hasta el momento del dictado de la Instrucción General n° 8/06 (ver dictamen de la Dirección de Asesoría Legal Impositiva y de los Recursos de la Seguridad Social a fs. 265/286, especialmente punto 2, en que se refiere al cambio de criterio).

XII.- La entidad de los argumentos hasta aquí expuestos, teniendo en cuenta que los jueces no se encuentran obligados a seguir a las partes en todas y cada una de las cuestiones y argumentaciones que proponen a consideración sino tan sólo a pronunciarse acerca de aquéllas que son conducentes para decidir el caso y dar sustento a un pronunciamiento válido (Fallos: 258:304; 262:222; 265:301; 272:225; 278:271; 291:390; 297:140; 301:970; 304:819; 307:1121; 308:2172; y 310:1835; entre otros), me lleva a sostener que los reparos de índole formal que la demandada opuso en oportunidad de contestar demanda, algunos de ellos reiterados al momento de contestar los agravios de su contraparte en esta instancia, no pueden ser atendidos.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

XIII.- En cuanto al régimen causídico, y teniendo en cuenta la personalidad de las partes, resulta aplicable el criterio fijado por la Corte en la causa *CSJ 154/2013 (49-D)/CS1 “Defensor del Pueblo de la Nación c/ EN – M° de Planificación - resol. 1961/06 s/ proceso de conocimiento”*, pronunciamiento del 19 de abril del 2016, e imponer las costas de ambas instancias (art. 279) en el orden causado.

Por las razones hasta aquí expuestas y lo concordemente dictaminado por el Sr. Fiscal General de Cámara, **VOTO** por: revocar el pronunciamiento apelado y, consecuentemente, hacer lugar a la demanda interpuesta por la FIA: (i) declarando la inaplicabilidad de la Instrucción General AFIP n° 8/06 (modificada por su par n° 12/06-Anexo I) y la Disposición AFIP n° 98/09 al organismo actor y (ii) ordenando a la demandada a que ponga a su disposición la información oportunamente solicitada en los expedientes FIA n° 23.330/1581, 26.296/1664 y 22.655/889. Con costas por su orden.

El Dr. Carlos Manuel Grecco adhiere al voto precedente.

Disidencia parcial del señor juez Rodolfo Eduardo Facio:

I. Los antecedentes fácticos del caso y el encuadramiento jurídico del planteo sometido al conocimiento de esta sala han sido adecuadamente reseñados en el voto de la señora jueza do Pico, por lo que remito a los puntos I a V — inclusive— para evitar repeticiones innecesarias.

II. Por razones de orden lógico, debe tratarse en primer lugar la objeción que la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) dirige a la legitimación activa del Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas para





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

estar en juicio con fundamento en que carece de aptitud para demandar autónomamente, planteo que fue ofrecido en la contestación de la demanda y es mantenido en la contestación de la expresión de agravios.

Dicha objeción no puede ser admitida.

Tal como lo señala el señor fiscal general en su dictamen (fs. 606 vta./ 607, punto 6), en la causa F.671.XLVIII “*FIA el EN –M° RREE- resol 2046 (expte. 40422/04) y otro s/ proceso de conocimiento*”, sentencia del 3 de junio de 2014, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al remitir al dictamen de la Procuración General de la Nación, reconoció expresamente la legitimación activa del Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas para impugnar judicialmente la validez de los actos administrativos.

III. En el plano sustancial, comparto la conclusión que la señora jueza do Pico expone en el punto IX de su voto —respecto de la información solicitada en el expediente administrativo n° 22.655/899—, tanto por las consideraciones que allí se formula como por otras consideraciones complementarias que a continuación expongo:

i. No parece razonable dar a los “emolumentos abonados” por la AFIP a sus empleados (“sueldos, viáticos, fondo estímulo, etc.”) un encuadramiento dentro del concepto de “declaraciones juradas, manifestaciones e informes que los responsables o terceros presentan a la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS, y los juicios de demanda contenciosa en cuanto consignen aquellas informaciones” en términos del artículo 101 de la ley 11.683.

ii. Rige, en este aspecto, el principio de máxima divulgación de la información pública que la Corte Suprema ha enfatizado (Fallos: 335:2393; 337:256).





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

iii. Esta cámara se ha expedido en un sentido similar en casos que presentaban una analogía sustancial con este caso (Sala IV, causa “*Fitz Patrick, Mariel c/ EN –JGM s/ amparo ley 16.986*”, pronunciamiento del 31 de octubre de 2013; Sala II, causa “*Fundación Poder Ciudadano y otros c/ EN -Honorable Cámara de Diputados de la Nación s/amparo ley 16.986*”, pronunciamiento del 29 de septiembre de 2015).

IV. Disiento, en cambio, con el tratamiento que se hace en dicho voto acerca de la información solicitada por el señor Fiscal de Investigaciones Administrativas en los expedientes administrativos n°s 23.330/1581 y 26.296/1664.

V. La Constitución Nacional, en su artículo 120, incorporado en la reforma de 1994, reconoce que el “Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad en coordinación con las demás autoridades de la República”.

VI. En la Convención Constituyente de 1994, la postura triunfante caracterizó al Ministerio Público como un órgano extrapoder (Fallos: 327:5863, voto del juez Maqueda; causa CSJ 159/2012 (48-S)/CS1 “*Schiffirin, Leopoldo Héctor c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ acción meramente declarativa*”, pronunciamiento del 28 de marzo de 2017, votos de los jueces Lorenzetti y Maqueda; en el mismo sentido, esta sala, causa “*Basile Dante y otros c/ E.N. –M° de Justicia –equiparación s/ empleo público*”, pronunciamiento del 14 de febrero de 2006; Palazzo, Eugenio, “Órganos extrapoderes e intrapoderes en la reforma constitucional de 1994”, en “Derecho Constitucional. Doctrinas Esenciales”, La





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

Ley, Tomo II, 2008). Así lo reconocen la PIA en su expresión de agravios y el señor fiscal general en su dictamen.

VII. De acuerdo con la ley 24.946, vigente al momento de los hechos que dieron lugar a la promoción de la demanda, la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (FIA) “forma parte del Ministerio Público Fiscal como órgano dependiente de la Procuración General de la Nación” (artículo 43). El legislador, de esa manera, preservó su configuración heredada de la legislación que la precedió (Fallos: 336:2293).

La ley 27.148, en vigencia, prevé que la “Procuración General de la Nación contará con las siguientes procuradurías especializadas de un modo permanente: a) Procuraduría de Investigaciones Administrativas” (artículo 22). Esta ley, como puede advertirse, mantuvo aquel esquema y denominó al órgano como Procuraduría de Investigaciones Administrativas (PIA).

VIII. La Corte Suprema enfatizó que “la FIA tiene una competencia directa asignada por ley” (Fallos: 336:2293, considerando 8°). En ese sentido, en la demanda se hizo una expresa alusión a que la competencia del fiscal nacional de investigaciones administrativas a cargo de la FIA, y hoy de la PIA, está fijada por las normas legales.

IX. Dicha regulación fue prevista en el artículo 45 de la ley 24.946 (FIA) y en el artículo 27 de la ley 27.148 (PIA).

El artículo 45 de la ley 24.946 estableció:

“El Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas tendrá los siguientes deberes y facultades:





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP
resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

a) Promover la investigación de la conducta administrativa de los agentes integrantes de la administración nacional centralizada y descentralizada, y de las empresas, sociedades y todo otro ente en que el Estado tenga participación. En todos los supuestos, las investigaciones se realizarán por el solo impulso de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga, sin perjuicio de ajustar su proceder a las instrucciones generales que imparta el Procurador General de la Nación.

b) Efectuar investigaciones en toda institución o asociación que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal, ya sea prestado en forma directa o indirecta, en caso de sospecha razonable sobre irregularidades en la inversión dada a los mencionados recursos.

c) Denunciar ante la justicia competente, los hechos que, como consecuencia de las investigaciones practicadas, sean considerados delitos. En tales casos, las investigaciones de la Fiscalía tendrán el valor de prevención sumaria. El ejercicio de la acción pública quedará a cargo de los fiscales competentes ante el tribunal donde quede radicada la denuncia y, en su caso, ante las Cámaras de Apelación y Casación con la intervención necesaria del Fiscal nacional de Investigaciones Administrativas o de los magistrados que éste determine, quienes actuarán en los términos del artículo 33 inciso t)”.

El artículo 27 de la ley 27.148 prescribe:

“El Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas tendrá los siguientes deberes y facultades:

a) Promover la investigación de la conducta administrativa de los agentes integrantes de la administración nacional centralizada y descentralizada y de las empresas, sociedades y todo otro ente en que el Estado tenga participación. En todos los supuestos, las investigaciones se realizarán por el solo impulso de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas y sin necesidad de que otra





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP
resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

autoridad estatal lo disponga, sin perjuicio de ajustar su proceder a las instrucciones generales que imparta el Procurador General de la Nación.

b) Efectuar investigaciones en toda institución o asociación que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal, ya sea prestado en forma directa o indirecta, en caso de sospecha razonable sobre irregularidades en la inversión dada a los mencionados recursos.

c) Ejercer en todo el territorio de la República la acción penal pública y todas las facultades previstas por las leyes penales y procesales en aquellos casos donde el objeto principal de investigación lo constituya la irregularidad de la conducta administrativa de los funcionarios públicos conforme a lo previsto en el inciso a).

d) Someter a la aprobación del Procurador General de la Nación el reglamento interno de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas.

e) Responder los pedidos de informes que les formule el Procurador General de la Nación.

f) Elevar al Procurador General de la Nación un informe anual sobre la gestión de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas”.

X. En lo que atañe a la competencia de la FIA, la Corte Suprema reconoció, en materia administrativa, la atribución de actuar como parte acusadora en todos los sumarios labrados por la administración, pues de conformidad con los artículos 45 y 49 de la ley 24.946 las investigaciones se realizan por su solo impulso sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga (Fallos: 336:2293), criterio que fue aplicado a distintas dependencias estatales:

i. a la Policía Federal Argentina (Fallos: 336:2293).





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

ii. al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (causa F.671.XLVIII “FIA c/ EN –M° RREE- resol 2046 (expte. 40422/04) y otro s/ proceso de conocimiento”, pronunciamiento del 3 de junio de 2014).

iii. a la Casa Militar de la Presidencia de la Nación (causa CSJ 248/2014 (50-F) “Fiscalía de Investigaciones Administrativas c/ EN -Casa Militar- resol. 268/11 s/ proceso de conocimiento”, pronunciamiento del 19 de febrero de 2015).

Y en materia penal, admitió la facultad de asumir, en cualquier estado de la causa, en los términos del artículo 45, inciso ‘c’, de la ley 24.946, el ejercicio directo de la acción pública cuando los fiscales competentes tuvieren un criterio contrario a la prosecución de la acción, tanto si la causa fue iniciada por una denuncia de ese órgano como si la causa no tuvo ese origen (Fallos: 335:622); e interpretó el concepto “criterio contrario a la prosecución de la acción”, a la luz de la “misión constitucional del ministerio que [la FIA] integra, esto es, la defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad (art. 120 de la Constitución Nacional) y resguarda la responsabilidad que de otra manera podría caberle al Estado Argentino” (causa CSJ 7/2013 (49-S)/CS1 “Skanska S.A. s/ causa n° 12.935”, pronunciamiento del 9 de diciembre de 2015).

XI. La FIA alegó, desde la demanda, que el desconocimiento de su competencia importaría reconocer a la administración el poder de limitar las facultades conferidas por la ley 24.946 a efectos del cabal cumplimiento del artículo 120 de la Constitución Nacional, y añadió que toda competencia lleva implícitas las herramientas necesarias para hacerla efectiva.

XII. Con arreglo a la jurisprudencia de la Corte Suprema, la competencia constituye un elemento esencial que confiere validez a la actuación





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

de los órganos estatales, a tal punto que aquélla no se configura como un límite externo a esa actuación sino, antes bien, como un presupuesto de ella, en virtud de la vinculación positiva de la Administración al ordenamiento jurídico, que debe autorizar a sus organismos para actuar en forma expresa o razonablemente implícita (Fallos: 330:2992; 331:1382; 339:1628).

XIII. Enseñaba Linares que “Como la persona jurídica es una imputación conjunta de ciertos actos de conducta, desplegados por ciertos individuos, a un centro ideal unificante, se puede decir, sin excesiva impropiedad, que el Estado como persona jurídica obra a través de esos individuos y con algunos de los actos de éstos, determinados por el orden jurídico. El orden jurídico fija con ello una órbita de *competencia* [...] La *competencia* es la capacidad del sujeto-Estado y de sus entes subordinados y órganos, de modo tal que sólo si esos sujetos y entes, a través de estos órganos, efectúan una acción prevista por norma jurídica, ella tiene las consecuencias legítimas e ilegítimas que establece la norma y en general el ordenamiento jurídico. El concepto usual de competencia manejado por la ciencia del derecho cubre sólo la de los actos legítimos [...] la *competencia*, *en sentido estricto*, es la capacidad o aptitud legal del Estado y sus entes y órganos, resultante de la referida imputación normativa, para ejecutar el ordenamiento jurídico con actos y hechos administrativos legítimos. La suma de estas competencias integra una órbita general de competencia” (Linares, Juan Francisco, “Fundamentos de Derecho Administrativo”, Astrea, 1975, páginas 28/32).

Y explicaba que “Ninguna persona jurídica estatal, y asimismo, ningún órgano estatal, son tales, mientras una norma jurídica no lo establezca, es decir, mientras no haya sido organizado e instituido. Pero una vez que esto ocurre, la competencia, en sentido estricto, de la persona y del órgano cubre todo lo expresamente atribuido a ella, más lo implícito en lo expreso. Por implícito entendemos todo lo comprendido —como especie— en los conceptos genéricos





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP
resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

con que la ley dice algo expreso, así como también la especie e individuo comprendidos en el género pero determinados por operaciones de extensión y restricción interpretativas de la norma legal genérica. Todo ello habida cuenta del *principio de legalidad* —o más propiamente de legitimidad— como pauta valorativo-política y jurídica, propia de la cosmovisión del Estado de derecho, que fuerza a veces a restricciones interpretativas en pro de la libertad del individuo y con ello a prohibiciones implícitas para el órgano” (obra citada, páginas 34/35). Otros autores han compartido ese enfoque conceptual (Comadira, Julio Rodolfo, “Derecho Administrativo”, Lexis Nexis, Abeledo Perrot, 2003, páginas 14/15).

Esta cámara también admitió la posibilidad de reconocer atribuciones razonablemente implícitas en las competencias expresas que tienen acordados los órganos estatales (en pleno, causa “*Multicambio SA c. Banco Central de la República Argentina*”, pronunciamiento del 1 de octubre de 1985; esta sala, causa “*Monti Herrera, Víctor Mauricio c/ E.N. Consejo Magistratura resol 63/09 (concurso 74/01) s/ medida cautelar*”, pronunciamiento del 22 de diciembre de 2009; Sala II, causa “*Augsburger, Dante Pablo y otros c/ Banco Central de la República Argentina s/ entidades financieras –ley 21.526– art. 41*”, pronunciamiento del 16 de diciembre de 2014; Sala V, causa “*Tandecarz, Juan Sara y otros c/ Universidad de Buenos Aires (UBA) res. 3397/3398/96 2662/95*”, pronunciamiento del 2 de septiembre de 1998).

XIV. La competencia que tiene el Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas para solicitar información a las oficinas estatales ha sido reconocida expresamente tanto en la ley 24.946 (artículos 26, 45 y 50) como en la ley 27.148 (artículos 7º, 24 y 27), en la medida en que su misión primordial es, precisamente, como se vio, investigar —en cuanto aquí verdaderamente importa— “la conducta administrativa de los agentes integrantes de la administración nacional centralizada y descentralizada”.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

La cuestión a resolver consiste, puntualmente, en determinar si esa competencia se proyecta directamente a la información que se encuentra amparada por el secreto fiscal en sede de la AFIP, de modo que ésta se encuentre obligada a entregarla sin necesidad de autorización judicial.

Como dicho supuesto no ha sido contemplado expresamente ni por la ley 24.946 ni por la ley 27.148, debe precisarse si aquella competencia se halla razonablemente implícita en la competencia explícitamente asignada por las normas legales.

XV. Resulta incuestionable, lógicamente, la elevada misión constitucional que tiene el Ministerio Público Fiscal, y, por consiguiente, el Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas como órgano que forma parte integrante, misión que involucra la defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad en términos del artículo 120 de la Constitución Nacional (Corte Suprema, causa “*Skanska*”, citada). Es por ello que la Ley Fundamental proveyó al Ministerio Público de la independencia, de la autonomía funcional y de la autarquía financiera necesarias para cumplir su cometido.

XVI. Ahora bien, en la tarea de resolver la cuestión aquí debatida, es importante recordar que la inconsecuencia o la falta de previsión del legislador no se supone y que la interpretación debe evitar asignar a las normas jurídicas un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras y adoptando como verdadero el criterio que las concilie y suponga la integral armonización de sus preceptos (Fallos: 306:721; 307:518 y 993; 321:1614; 329:3564; 330:3593; 331:858).





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP
resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

XVII. En ese contexto normativo es imprescindible tener en cuenta que el artículo 101 de la ley 11.683 prescribe:

“Las declaraciones juradas, manifestaciones e informes que los responsables o terceros presentan a la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS, y los juicios de demanda contenciosa en cuanto consignen aquellas informaciones, son secretos.

Los magistrados, funcionarios, empleados judiciales o dependientes de la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS, están obligados a mantener el más absoluto secreto de todo lo que llegue a su conocimiento en el desempeño de sus funciones sin poder comunicarlo a persona alguna, ni aun a solicitud del interesado, salvo a sus superiores jerárquicos.

Las informaciones expresadas no serán admitidas como pruebas en causas judiciales, debiendo los jueces rechazarlas de oficio, salvo en las cuestiones de familia, o en los procesos criminales por delitos comunes cuando aquéllas se hallen directamente relacionadas con los hechos que se investiguen, o cuando lo solicite el interesado en los juicios en que sea parte contraria el Fisco Nacional, provincial o municipal y en cuanto la información no revele datos referentes a terceros.

Los terceros que divulguen o reproduzcan dichas informaciones incurrirán en la pena prevista por el artículo 157 del Código Penal, para quienes divulguen actuaciones o procedimientos que por la ley deben quedar secretos.

No están alcanzados por el secreto fiscal los datos referidos a la falta de presentación de declaraciones juradas, a la falta de pago de obligaciones exigibles, a los montos resultantes de las determinaciones de oficio firmes y de los ajustes conformados, a las sanciones firmes por infracciones formales o materiales y al nombre del contribuyente o responsable y al delito que se le impute en las denuncias penales. La ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS, dependiente del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP
resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

SERVICIOS PUBLICOS, queda facultada para dar a publicidad esos datos, en la oportunidad y condiciones que ella establezca.

El secreto establecido en el presente artículo no regirá:

a) Para el supuesto que, por desconocerse el domicilio del responsable, sea necesario recurrir a la notificación por edictos.

b) Para los Organismos recaudadores nacionales, provinciales o municipales siempre que las informaciones respectivas estén directamente vinculadas con la aplicación, percepción y fiscalización de los gravámenes de sus respectivas jurisdicciones.

c) Para personas o empresas o entidades a quienes la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS encomiende la realización de tareas administrativas, relevamientos de estadísticas, computación, procesamiento de información, confección de padrones y otras para el cumplimiento de sus fines. En estos casos regirán las disposiciones de los TRES (3) primeros párrafos del presente artículo, y en el supuesto que las personas o entes referidos precedentemente o terceros divulguen, reproduzcan o utilicen la información suministrada u obtenida con motivo o en ocasión de la tarea encomendada por el Organismo, serán pasibles de la pena prevista por el artículo 157 del Código Penal.

d) Para los casos de remisión de información al exterior en el marco de los Acuerdos de Cooperación Internacional celebrados por la Administración Federal de Ingresos Públicos con otras Administraciones Tributarias del exterior, a condición de que la respectiva Administración del exterior se comprometa a:

1. Tratar a la información suministrada como secreta, en iguales condiciones que la información obtenida sobre la base de su legislación interna;

2. Entregar la información suministrada solamente a personal o autoridades (incluso a tribunales y órganos administrativos), encargados de la





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP
resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

gestión o recaudación de los tributos, de los procedimientos declarativos o ejecutivos relativos a los tributos o, la resolución de los recursos con relación a los mismos; y

3. Utilizar las informaciones suministradas solamente para los fines indicados en los apartados anteriores, pudiendo revelar estas informaciones en las audiencias públicas de los tribunales o en las sentencias judiciales. (Inciso d) incorporado por art. 1°, punto XXV de la Ley N° 25.795 B.O. 17/11/2003. Vigencia: a partir del día de su publicación en el Boletín Oficial.)

La DIRECCION GENERAL IMPOSITIVA dependiente de la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS estará obligada a suministrar, o a requerir si careciera de la misma, la información financiera o bursátil que le solicitaran, en cumplimiento de las funciones legales, la DIRECCION GENERAL DE ADUANAS dependiente de la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS, la Comisión Nacional de Valores y el Banco Central de la República Argentina, sin que pueda alegarse respecto de ello el secreto establecido en el Título V de la Ley N° 21.526 y en los artículos 8°, 46 y 48 de la Ley N° 17.811, sus modificatorias u otras normas legales pertinentes”.

XVIII. Como puede advertirse, el artículo 101 de la ley 11.683 no prevé expresamente la obligación de la AFIP de entregar al Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas, sin autorización judicial, la información que se encuentra amparada por el secreto fiscal.

XIX. La Corte Suprema, concretamente sobre la disposición legal que prevé el secreto fiscal, ha dicho:





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

—que “reconoce indudable fundamento constitucional” (Fallos: 248:627; 250:530).

—que la reserva obedece a evidentes razones de orden público, tendientes a la más fácil percepción de la renta y a contemplar además la discreción a que tienen derecho los otros contribuyentes, obligados a las declaraciones y sujetos a las requisiciones necesarias para el control de la administración (Fallos: 212:229).

—que su finalidad “es llevar tranquilidad al ánimo del contribuyente, con la ineludible consecuencia de que cualquier manifestación que se formule ante la DGI será secreta [...] Se trata [...] de la seguridad jurídica como medio decisivo establecido por el legislador para facilitar la adecuada percepción de la renta pública” (Fallos: 248:627; 250:530; 295:812; 331:2305; 335:1417).

—que protege tanto un interés individual como un interés general (Fallos: 206:419).

—que la ley 11.683 “ha querido asegurar que el secreto de la declaración jurada del contribuyente a fin de que no sea revelada a terceros fuera de los casos de excepción que la misma ley ha admitido y que, por ser de excepción, no pueden extenderse a otros supuestos”, y que la conveniencia o interés jurídico en ampliar esas salvedades es una cuestión de “*política legislativa que sólo al legislador le incumbe resolver*” (Fallos: 237:355; el destacado no aparece en el texto original).

—que no implica un derecho absoluto, sino que encuentra su límite legal en la existencia de un interés superior, en resguardo de la libertad de los otros, la defensa de la sociedad, las buenas costumbres o la persecución del delito (Fallos: 319:71).

—que el rigorismo de la prohibición debe ser atenuado “en los casos en los que el propio autor, en cuyo interés se estableció el carácter secreto de las





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP
resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

manifestaciones, sea quien haya pedido o consentido expresamente que se traiga como prueba en el juicio seguido contra terceros, sus propias declaraciones presentadas ante el organismo fiscal” (Fallos: 237:355; 248:627; 295:812; 331:2305).

XX. La jurisprudencia de los tribunales nacionales ha indicado, sobre esa misma disposición legal:

—que el “instituto del secreto fiscal es una disposición operativa de los arts. 18 y 19 de la Constitución Nacional que reglamenta, en el campo del derecho tributario, el derecho subjetivo constitucional de la libertad jurídica, precepto que tutela tanto la libertad física como la libertad de intimidad [...] entendida esta última como ‘aquella por la cual todo individuo puede impedir que los aspectos privados de su vida sean conocidos por terceros o tomen estado público’ [...] La información es entregada por el contribuyente por imperio legal y no por voluntad propia, motivo por el cual la norma se ha encargado de asegurar que los datos personales aportados sean direccionados con el objetivo de atender el deber de colaboración con la Administración Tributaria y con el de liquidación e ingreso de las gabelas respectivas para materializar efectivamente las funciones asignadas por la ley de procedimiento tributario al Ente Recaudador (aplicación, percepción y fiscalización de los tributos)” (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, Sala M, causa “C. A. c/P. L. R. s/alimentos”, pronunciamiento del 2 de agosto de 2013, y sus citas de doctrina).

—que es el juez, y no el Fisco, “quien en último término decide sobre la calidad de ‘afectados’ por la divulgación del secreto, toda vez que este último carece de competencia para meritar la procedencia de una medida probatoria [...] lo cual conlleva que el juez que entiende en la causa concreta es quien, ante la proposición de una prueba que importe la manifestación en juicio de informaciones que caen dentro de la esfera de reserva legal, cualquiera sea la vía





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

por la cual ella se hubiere obtenido o se intentara obtener, debe analizar y valorar si se da alguno de los casos de excepción para los cuales la ley deroga el secreto establecido” (ídem).

—la tésis del artículo 101 de la ley 11.683 “impone adoptar una postura restrictiva de modo tal que en caso de duda, debe preferirse el mantenimiento del secreto fiscal, sin forzar la interpretación respecto de las excepciones allí previstas (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, Sala B, causa “*Transportes Perpen SA s/ quiebra c/ Ernesto Perpen y otros s/ acción de responsabilidad*”, pronunciamiento del 5 de junio de 2012).

XXI. A la luz de la jurisprudencia reseñada tampoco puede afirmarse que la competencia que invoca el señor Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas se encuentre razonablemente implícita en las competencias asignadas de manera expresa.

El artículo 101 de la ley 11.683 establece, explícita e inequívocamente, tanto el carácter secreto de determinados documentos y el deber de custodia de la AFIP como las excepciones a ese deber. Esa previsión, en los términos expuestos en los considerandos precedentes, vincula positivamente a la AFIP y en ese contexto normativo han tenido lugar las disposiciones reglamentarias impugnadas y los actos administrativos de alcance particular dictados en consecuencia.

XXII. Es útil recordar que el régimen de organización y funcionamiento de la FIA fue establecido, cronológicamente, por diversas disposiciones normativas.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

Todas ellas previeron la competencia de la FIA para solicitar información y lo hicieron, en cuanto aquí verdaderamente importa, en los términos que siguen:

—“Solicitar informes a cualquier Repartición de la Administración Pública o a particulares, incluso Bancos y escribanos públicos” (artículo 6º, inciso ‘e’, del decreto-ley 11.265, BO del 29 de octubre de 1962).

—“Solicitar informes a cualquier Repartición de la Administración Pública o a particulares, incluso Bancos y escribanos públicos, todos los cuales estarán obligados a proporcionarlos dentro del término que se le fije, bajo apercibimiento de ley” (artículo 6º, inciso ‘f’, del decreto-ley 14.096, BO del 7 de enero de 1963).

—“Solicitar informes, documentos, antecedentes y todo otro elemento que se estime útil, a cualquier organismo público, nacional, provincial o municipal y a personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, todos los cuales estarán obligados a proporcionarlos dentro del término que les fije, bajo apercibimiento de ley. Al respecto, no se podrá oponer a la Fiscalía disposición alguna que establezca el secreto de lo requerido, sea que se base en un interés público o privado; solamente se admitirá la negativa cuando se fundamente en la salvaguarda de un interés atinente a la seguridad nacional. *Tampoco se podrá oponer a la Fiscalía secreto alguno invocándose razones de interés fiscal*” (artículo 6º, inciso ‘b’, de la ley 21.383 —en realidad, decreto-ley—, BO del 20 de agosto de 1976, que no fue modificado por la ley 22.891 —en realidad, decreto-ley—, BO del 7 de septiembre de 1983; el destacado no se encuentra en el texto original).

—“requerir informes a los organismos nacionales, provinciales, comunales; a los organismos privados; y a los particulares cuando corresponda, así como recabar la colaboración de las autoridades policiales, para realizar diligencias y citar personas a sus despachos, al solo efecto de prestar declaración testimonial. Los organismos policiales y de seguridad deberán prestar la





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP
resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

colaboración que les sea requerida, adecuándose a las directivas impartidas por los miembros del Ministerio Público y destinando a tal fin el personal y los medios necesarios a su alcance” (artículo 26 de la ley 24.946).

—“requerir informes a los organismos nacionales, provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a los organismos privados y a los particulares. También podrán citar personas a fin de que presten declaración, las que estarán obligadas a concurrir y podrán ser conducidas por la fuerza pública en caso de ausencia injustificada. Los organismos públicos y las fuerzas de seguridad deberán prestar la colaboración y las diligencias que les sean requeridas, adecuándose a las directivas impartidas por los miembros del Ministerio Público Fiscal de la Nación y destinando a tal fin el personal y los medios necesarios a su alcance” (artículo 7° de la ley 27.148).

XXIII. Como puede apreciarse, en la “ley” 21.383, que fue derogada explícitamente por la ley 24.946, existió una previsión normativa expresa que obligaba a las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, a proveer la información que la FIA les solicitaba y que vedaba la resistencia fundada en el secreto fiscal.

Esa previsión no fue reproducida ni en la ley 24.946 ni en la ley 27.148. Y ello es así aun cuando en el momento de la sanción de la ley 24.946 (marzo de 1998) el Ministerio Público gozaba desde unos años atrás de la autonomía que le había reconocido el artículo 120 de la Constitución Nacional reformada en 1994.

Dichas circunstancias permiten descartar un supuesto de imprevisión o inconsecuencia del legislador.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

XXIV. Algunas consideraciones desarrolladas en esta cámara sobre esta materia resultan de utilidad.

En la causa “*EN –FIA c/ EN – M° Justicia s/ proceso de conocimiento*” (pronunciamiento del 24 de septiembre de 2014), la Sala II examinó una cuestión que, según mi comprensión, exhibe una sustancial analogía con la que aquí se trata.

Ello es así pues aun cuando en el esquema normativo que aquí se halla involucrado no hay una expresión textual como la que allí sí existe, esto es, la expresión “autoridad judicial”, contenida en el artículo 6°, inciso ‘e’, de la ley 25.188, ambas causas presentan un aspecto común cuya ponderación es relevante (Linares, obra citada, páginas 153/167; Llambías, Joaquín Jorge, “Tratado de Derecho Civil”, Lexis Nexis, Abeledo-Perrot, 2003, Tomo I, página 103; Schauer, Frederik, “Pensar como un abogado. Una nueva introducción al razonamiento jurídico”, Marcial Pons, Filosofía y Derecho, 2013, páginas 99 y siguientes). Ese elemento común reside en el esclarecimiento de los alcances de la competencia asignada al Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas, específicamente la que invoca para exigir la entrega de documentación amparada por la reserva. Por lo demás, esa analogía sustancial es reconocida por la PIA en su expresión de agravios.

En el caso referido, la señora jueza Claudia María Caputi expuso diversas consideraciones que, por la apuntada analogía, creo que es útil reproducir:

—un razonable paralelismo puede ser trazado con otras dicotomías del deslinde de funciones entre jueces y fiscales en el marco del proceso penal encaminado a la investigación de delitos y la consecuente imposición de penas si correspondiere; entre otras, cabría citar el requerimiento de allanamientos de domicilios, interceptaciones telefónicas, u otras medidas que levantan un estado de protección normativo sobre una persona que, valga tenerlo presente, sigue gozando de las garantías constitucionales y legales al quedar sometida a una





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP
resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

investigación por hechos que pudieran configurar un delito de los tipificados en nuestra legislación.

—el artículo 27 de la ley 24.946, titulado de un modo suficientemente expresivo “Funciones excluidas”, prescribe, en su primera oración: “[q]uedan excluidas de las funciones del Ministerio Público; la representación del Estado y/o del Fisco en juicio, así como el asesoramiento permanente al Poder Ejecutivo y el ejercicio de funciones jurisdiccionales”.

—el principio de legalidad consagrado en el artículo 18 de la Constitución Nacional exige priorizar una exégesis dentro del límite semántico del texto legal en consonancia con el principio que impone privilegiar la interpretación legal que más derechos acuerde al ser humano frente al poder estatal (Fallos: 331:858). “Esta consideración debe ser conjugada, en todo caso, con los alcances del concepto de reserva, que naturalmente limita el acceso o el levantamiento del consecuente estado de secreto sólo a las autoridades competentes”.

—en el precedente de Fallos: 336:2293, la Corte Suprema “se abocó al esclarecimiento del alcance de los artículos 45, 48 y 49 de la ley 24.946, de manera que la cuestión en juego [...] torna carente de pertinencia o aún de necesidad su extrapolación a efectos de resolver en esta oportunidad. Como fuese, no deja de observarse que las apreciaciones expresadas a lo largo del considerando 9° del fallo de la Corte Suprema reseñado, más allá de ser valiosas en punto a destacar la innegable necesidad de que sean reconocidas y no negadas o retaceadas las facultades de los organismos de control, no resultan determinantes para dilucidar la materia a decisión en la presente causa, ni tampoco colisionan de modo alguno con las conclusiones a las que se arriba en este voto, y mucho menos las desvirtúan, al menos desde un punto de vista lógico”.

—no es aceptable “exorbitar o extralimitar las competencias expresa y precisamente encomendadas” a los organismos de control, “autorizándolos a actuar por fuera del marco legal aplicable”.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP
resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

—“es posible trazar un razonable deslinde entre las funciones privativas de los jueces, y las propias de los fiscales, sin que el resguardo de las competencias de éstos últimos autorice a invadir la esfera de cometidos que [...] por la expresa definición legislativa, resultan del exclusivo resorte judicial. Postular lo contrario implicaría poco menos que afirmar que se retacean las funciones de los fiscales por no permitírseles ordenar por sí y ante sí, el levantamiento del deber de secreto, allanamientos, interceptaciones de comunicaciones, u otras medidas de prueba análogas del curso de los procesos penales, cuya decisión queda reservada en nuestro sistema legal a los magistrados judiciales, por la incidencia de las mismas sobre una esfera de resguardo de garantías que han trazado el constituyente o el legislador”.

XXV. Puede añadirse, como un primer argumento complementario que contemple el contexto legal, que el Defensor del Pueblo, que, como ha dicho la Corte Suprema, es un órgano que actúa ante los tribunales de justicia en cumplimiento de una función social que no encuentra sustento en un poder individual otorgado por los integrantes de un grupo determinado sino que tiene su origen en la Constitución Nacional (artículos 43 y 86), en tanto le impone el deber de promover acciones judiciales en defensa de los derechos de incidencia colectiva en ella consagrados y, en definitiva, en beneficio de la comunidad en su conjunto (Fallos: 339:464), tiene en la ley 24.284 diversas previsiones específicas que aquí interesan en cuanto reglamentan su competencia.

En el artículo 24 dispone que “Todos los organismos y entes contemplados en el artículo 16, las personas referidas en el artículo 17, y sus agentes, están obligados a prestar colaboración, con carácter preferente, a la Defensoría del Pueblo en sus investigaciones e inspecciones. A esos efectos el Defensor del Pueblo o sus adjuntos están facultados para: a) Solicitar expedientes, informes, documentos, antecedentes y todo otro elemento que estimen útil a los efectos de la fiscalización, dentro del término que se fije. *No se puede oponer*





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

disposición alguna que establezca el secreto de lo requerido. La negativa sólo es justificada cuando ella se fundamenta en la salvaguarda de un interés atinente a la seguridad nacional. b) Realizar inspecciones, verificaciones y, en general, determinar la producción de toda otra medida probatoria conducente al esclarecimiento de la investigación” (el destacado no aparece en el texto original).

En el artículo 16 prescribe que “Dentro del concepto de administración pública nacional, a los efectos de la presente ley, quedan comprendidas la administración centralizada y descentralizada; entidades autárquicas; empresas del Estado; sociedades del Estado; sociedades de economía mixta; sociedades con participación estatal mayoritaria; y todo otro organismo del Estado nacional cualquiera fuere su naturaleza jurídica, denominación, ley especial que pudiera regirlo, o lugar del país donde preste sus servicios. Quedan exceptuados del ámbito de competencia de la Defensoría del Pueblo, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y los organismos de defensa y seguridad”.

Y en el artículo 17 establece que “Quedan comprendidas dentro de la competencia de la Defensoría del Pueblo, las personas jurídicas públicas no estatales que ejerzan prerrogativas públicas y las privadas prestadoras de servicios públicos. En este caso, y sin perjuicio de las restantes facultades otorgadas por esta ley, el Defensor del Pueblo puede instar de las autoridades administrativas competentes el ejercicio de las facultades otorgadas por ley”.

XXVI. Como un segundo argumento suplementario que tenga en cuenta el contexto legal, puede recordarse que la ley 25.246 (BO del 10 de mayo de 2000), en la regulación de la lucha contra “el encubrimiento y lavado de activos de origen delictivo”, creó la Unidad de Información Financiera (UIF), a la que, en lo que aquí más interesa, en su artículo 14, asignó la competencia “para: 1. Solicitar informes, documentos, antecedentes y todo otro elemento que estime útil





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP
resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

para el cumplimiento de sus funciones, a cualquier organismo público, nacional, provincial o municipal, y a personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, todos los cuales estarán obligados a proporcionarlos dentro del término que se les fije, bajo apercibimiento de ley. En el marco del análisis de un reporte de operación sospechosa *los sujetos contemplados en el artículo 20 no podrán oponer a la Unidad de Información Financiera (UIF) el secreto bancario, fiscal, bursátil o profesional, ni los compromisos legales o contractuales de confidencialidad*” (el destacado no aparece en el texto original).

El artículo 20 de dicha ley prevé: “Están obligados a informar a la Unidad de Información Financiera (UIF), en los términos del artículo 21 de la presente ley: [...] 15. Los organismos de la Administración Pública y entidades descentralizadas y/o autárquicas que ejercen funciones regulatorias, de control, supervisión y/o superintendencia sobre actividades económicas y/o negocios jurídicos y/o sobre sujetos de derecho, individuales o colectivos: el Banco Central de la República Argentina, *la Administración Federal de Ingresos Públicos*, la Superintendencia de Seguros de la Nación, la Comisión Nacional de Valores, la Inspección General de Justicia, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social y el Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia” (el destacado no se encuentra en el texto original).

Resulta indudable que la UIF es un órgano especializado de control, que tiene una misión de gran relevancia en la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, y por ende, en la lucha contra la corrupción. También es incuestionable que esa misión se desarrolla en el marco de los compromisos que nuestro país asumió, en el contexto de las naciones, por medio de diversos instrumentos internacionales.

En efecto, tal como lo puso de relieve el Poder Ejecutivo Nacional, en el decreto 360/2016, “la REPUBLICA ARGENTINA, como Estado Parte de las NACIONES UNIDAS, es signataria de las Convenciones claves en esta materia: Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

Sustancias Psicotrópicas (Ley N° 24.072); Convención Interamericana contra el Terrorismo (Ley N° 26.023); Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo (Ley N° 26.024); Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Ley N° 25.632) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Ley N° 26.097)”. También puso de resalto, allí mismo, que la República Argentina “es miembro pleno del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) y participa en las reuniones que celebra en esta materia la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de los Estados Americanos (CICAD-OEA), así como también las NACIONES UNIDAS y el Grupo de los 20 Países en Desarrollo (G-20)”. Allí mismo, se enfatizó que “el combate del lavado de activos proveniente de los delitos más graves (narcotráfico, corrupción, tráfico ilícito de armas y tráfico ilícito de personas, entre otros), la financiación del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, constituye una prioridad estratégica para el Estado Argentino”.

Dentro de ese contexto, el Congreso Nacional, en la ley 25.246, previó explícitamente, como se dijo, la obligación de la AFIP de suministrar a la UIF la información que ésta le solicite, sin que pueda resistirse invocando el secreto fiscal.

En el debate que tuvo lugar en el Honorable Senado de la Nación sobre el proyecto que se convirtió en la ley 26.683, la señora senadora Sonia Escudero expresó: “De acuerdo con la legislación actual, si la UIF necesita acceder a información impositiva de algún contribuyente, debe recurrir a un juez federal para pedir que allane el secreto fiscal; ¿cómo se puede avanzar en investigaciones financieras de esta forma? En cambio, ahora, se remueve dicho obstáculo y la AFIP no puede oponer el secreto fiscal; ni la AFIP, ni los bancos, ni nadie pueden oponer el secreto a la Unidad de Información Financiera” (Cámara de Senadores de la Nación, 7º reunión, 5º sesión ordinaria, 1º de junio de 2011,





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

página 20). Y agregó: “[Q]uiero explicar específicamente en qué se está cambiando la cuestión del secreto fiscal. En la legislación actual la AFIP solamente da información de operaciones que reporta la propia AFIP, pero cuando la UIF le pide a la AFIP información de otros contribuyentes —porque está viendo reportes de otra entidad— la AFIP hoy le opondrá el secreto fiscal y le dice ‘vaya a un juez para que el juez allane ese secreto fiscal’. Ese es el gran cambio que se hace en este momento. De ahora en adelante, la AFIP no podrá oponer secreto fiscal de ningún contribuyente (*idem*, páginas 43/44).

XXVII. Corresponde, pues, al Congreso Nacional, en uso de sus facultades constitucionales de fijar la política legislativa, establecer si la PIA tiene competencia para solicitar a la AFIP sin autorización judicial la información amparada por el secreto fiscal, y, como contracara, si la AFIP se encuentra obligada a proporcionar dicha información sin dicha autorización. En palabras de la Corte Suprema, citadas más arriba, “es una cuestión de “política legislativa que sólo al legislador le incumbe resolver”.

El legislador, en cumplimiento de esa función constitucional, diseñó el esquema normativo referente a la FIA, a la PIA y al secreto fiscal, en las leyes 11.683, 24.946 y 27.148, según el cual el secreto fiscal sólo puede ser relevado por la AFIP mediante una autorización judicial. Ello es así, claro está, sin perjuicio de los casos específicamente previstos por la ley, como es el caso de las señaladas leyes 24.284 y 25.246.

XXVIII. En ese sentido, es relevante destacar que en el ámbito del Congreso Nacional fueron presentados diversos proyectos de ley tendientes a modificar el artículo 101 de la ley 11.683, con la finalidad de que el secreto fiscal no regirá para las solicitudes de información realizadas por los magistrados del Ministerio Público Fiscal en las investigaciones que desarrollen aun





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

autónomamente (puede verse, en la página www.diputados.gob.ar, los proyectos de ley contenidos en los expedientes 2094-D-2012 y 1239-D-2016, firmados por la señora diputada Margarita Stolbizer, y en el expediente 1679-D-2010, firmado por las señoras diputadas Margarita Stolbizer y María Linares, y los señores diputados Gerardo Milman, Horacio Alcuaz y Fabián Peralta).

XXIX. No comparto la afirmación que hace el señor fiscal de cámara en su dictamen (fs. 607, punto 7) con relación a que es inoficioso tratar el planteo de invalidez referente a los actos de aplicación “toda vez que el obstáculo jurídico que ellos suponían al interés esgrimido por la actora, ha cesado en los casos concretos a los que cada uno de ellos se refiere”, “la FIA realizó las denuncias penales correspondientes a los hechos investigados” y “tuvo posibilidad de solicitar en sede judicial la información peticionada a la AFIP”.

Esas circunstancias no son aptas para concluir en que este aspecto de la pretensión se ha vuelto abstracto, puesto que:

i. Las copias de las causas penales ha sido agregadas de un modo confuso y ello impide decir con certeza si el Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas pudo tener acceso o al menos requerir la información involucrada en esta causa.

ii. Más allá de que el señor Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas haya podido solicitar dicha información, como lo afirma el señor fiscal general, lo cierto es que aquél no pudo tener el acceso directo que pretende en la demanda.

Con todo, aun cuando se compartiera la referida opinión del señor fiscal general, en uno u otro caso, la pretensión concerniente a la inconstitucionalidad de la instrucción AFIP n° 8/2006 y de la disposición AFIP n° 98/2009 se mantiene subsistente, tal como se sostiene en el dictamen (fs. 607,





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP
resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

punto 7). No pronunciarse sobre este aspecto con sustento en las circunstancias aludidas, podría dar lugar a la paradoja de que, por aplicación del hecho consumado, el Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas nunca podría cuestionar judicialmente aquellas normas generales por haberse formulado denuncia penal, con lo que se desconocen absolutamente las atribuciones que le han sido legalmente asignadas.

XXX. A mi juicio, como conclusión, la instrucción AFIP n° 8/2006 y la disposición AFIP n° 98/2009 no exhiben una interpretación irrazonable de las normas jurídicas que regulan la competencia de la PIA y las obligaciones de la AFIP frente al secreto fiscal, y, por consiguiente, tampoco se advierte irrazonabilidad en los actos administrativos de aplicación de dichas normas generales.

En mérito de las razones expuestas, corresponde: (i) hacer lugar a los agravios referentes a la información solicitada en el expediente administrativo n° 22.655/889 y revocar parcialmente la sentencia apelada —con arreglo a lo expresado en el punto III de este voto—; (ii) desestimar los agravios relativos a los expedientes administrativos n°s 23.330/1581 y 26.296/1664; (iii) distribuir las costas de esta alzada en el orden causado, en atención a las dificultades interpretativas del caso y al rol institucional que cumple la PIA como órgano integrante del Ministerio Público Fiscal (doctrina de Fallos: 339:464). **Así voto.-**

En virtud del resultado que informa el Acuerdo que antecede, el tribunal **RESUELVE:** revocar el pronunciamiento apelado y, consecuentemente, hacer lugar a la demanda interpuesta por la FIA: (i) declarando la inaplicabilidad de la Instrucción General AFIP n° 8/06 (modificada por su par n° 12/06-Anexo I) y la Disposición AFIP n° 98/09 al organismo actor y (ii) ordenando a la demandada a que ponga a su disposición la información oportunamente solicitada en los





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 30.623/2.010, “FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP
resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento” – Juzgado n° 4

expedientes FIA n° 23.330/1581, 26.296/1664 y 22.655/889. Con costas por su
orden.

**Se deja constancia de que el Dr. Carlos Manuel Grecco integra
esta sala en función la acordada 16/11 de esta cámara.**

Regístrese, notifíquese a las partes y al Sr. Fiscal en su despacho y,
oportunamente, devuélvase.

Clara María do Pico

Carlos Manuel Grecco

**Rodolfo Eduardo Facio
(en disidencia parcial)**

