

Procuración General de la Nación

Suprema Corte:

I

La Cámara Federal de Apelaciones de Rosario revocó la medida de no innovar decretada por el juez a quo, que dispuso suspender la aplicación de las comunicaciones A 2257, A 2387 y A 2805 del Banco Central de la República Argentina.

Contra esa decisión, interpuso recurso extraordinario la Federación de Entidades Mutualistas Brigadier Estanislao López, que fue concedido a fs. 438.

II

La mencionada federación promovió una acción declarativa de inconstitucionalidad impugnando las comunicaciones A 2257 y A 2387 que dictó el Banco Central con el objeto de fiscalizar la actividad de "ayuda económica" realizada por las entidades mutuales, que calificó como intermediación financiera. Luego amplió la demanda haciendo extensivo el planteo contra la comunicación A 2805 -que reiteró las disposiciones anteriores- y el decreto 1367/93, en virtud del cual se le atribuyó competencia al Banco Central para fiscalizar las entidades mutuales. En esa oportunidad, se decretó a pedido de la actora una prohibición de innovar que suspendió la ejecución de las medidas dispuestas, la cual fue revocada por la cámara y es motivo de este recurso.

El tribunal de alzada sostuvo que las normas cuestionadas gozan de presunción de legitimidad por emanar de la administración pública y que su aparente conflicto con otras sería materia de la decisión definitiva que se dictará en esta causa, pero no obsta a su operatividad. Asimismo, juzgó que la

interesada no había acreditado el peligro en la demora, lo que exigía demostrar que mediaba un perjuicio concreto y grave, como para tornar ineficaz la eventual declaración de inconstitucionalidad de las normas.

La recurrente sostiene que el Banco Central excedió el ámbito de su competencia al ejercer facultades reglamentarias, en contradicción con las disposiciones de la ley 19.331 que creó el Instituto Nacional de Acción Mutua (INAM) erigiéndolo como autoridad de control de las asociaciones mutuales. Señala que la Ley Orgánica de Mutualidades 20.321 le atribuyó a ese organismo la potestad regulatoria y, además, definió en su art. 4° las prestaciones mutuales, entre las que incluyó la concesión de préstamos a los asociados, contemplando la posibilidad de estimular su capacidad ahorrativa mediante el otorgamiento de "un beneficio". En ejercicio de esas facultades el INAM reguló la prestación del servicio de Ayuda Económica Mutua mediante resoluciones 299/89 y 968/95, cuya vigencia fue ratificada por el organismo continuador, Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutua.

Por otra parte -dice la apelante- el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto 1367/93 que atribuyó competencia al Banco Central de la República Argentina (BCRA) para fiscalizar las entidades mutuales en la actividad relativa al ahorro de sus asociados y la utilización de esos fondos. En ejercicio de esas atribuciones, el BCRA dictó las comunicaciones A 2257, A 2387 y A 2805, a cuya aplicación obstó la medida de no innovar decretada por el juez de grado. Esas disposiciones establecieron que el servicio de ayuda económica que prestan las entidades mutuales constituye intermediación financiera, salvo que se den los siguientes requisitos: a) que no constituya la actividad principal de la asociación, para lo cual los recursos afectados a ese fin no deben exceder el

Procuración General de la Nación

treinta por ciento del total; b) que los beneficiarios sean únicamente los asociados con antigüedad mayor a un año y otras mutuales, salvo que se trate de socios activos o adherentes en relación de parentesco en primer grado o sus sucesores; c) que los fondos sólo pueden recibirse o demandarse de los socios activos, cuya caracterización tipifica; d) que una porción sustancial de los socios activos ingrese aportes por concepto de cuota social o contribución regular y adecuada a sus ingresos; e) establecen un tope a la tasa de interés y, finalmente, disponen la aplicación de los arts. 1, 3 y 38 de la Ley de Entidades Financieras y las sanciones por incumplimiento del art. 41, a las entidades mutuales que no observen esas restricciones (fs. 369/373).

La federación alega que el Banco Central carece de facultades reglamentarias respecto de las entidades mutuales. Además, sostiene que las medidas dictadas son arbitrarias porque el límite impuesto del treinta por ciento es injustificado y desconoce las normas aplicables de la ley 20.231, tales como la que designa al INAM como único órgano competente para reglamentar su actividad (art. 1°); las que definen la ayuda económica como una prestación mutual (art. 4°) y admiten el otorgamiento de ese beneficio a las personas jurídicas (art. 8, inc. b). Además, objeta que las comunicaciones impugnadas imponen aportes obligatorios en transgresión al régimen especial de las mutuales y disponen la adecuación de entidades que no se sujeten a esas limitaciones para que se transformen en financieras, contemplando graves sanciones por incumplimiento, como la disolución, que sólo podría aplicar la autoridad de control específica, es decir, el INAC y M.

Por último, señala que el INAC y M planteó en sede administrativa una cuestión de competencia contra el Banco

Central por dictar esas medidas. Alega que el peligro en la demora que acarrea su ejecución -y justifica el mantenimiento de la prohibición de innovar- radica en que a tenor de la nueva normativa las entidades mutuales allí caracterizadas deben disolverse y adoptar otra forma jurídica, lo que produciría una ruptura del circuito de ahorro de los asociados, limitando los recursos de las entidades que se vuelcan a otros servicios mutuales y por sobre todo, torna al pleito en cuestión abstracta porque adelanta los efectos de una resolución adversa.

III

En primer lugar, señalo que V.E. tiene dicho que si bien las resoluciones sobre medidas cautelares, sea que las ordenen, modifiquen o levanten, no revisten, en principio, carácter de sentencias definitivas para la procedencia del recurso extraordinario, tal doctrina cede en los supuestos en que aquéllas causen un agravio que, por su magnitud y circunstancias de hecho, pueda ser de tardía, insuficiente o imposible reparación ulterior (P.394.XXXV. "Pesquera Leal S.A. c/ Estado Nacional", del 19 de octubre de 2000; Fallos: 313:336; 318:814; 320:1633). Así ocurre en el caso, si se consideran los efectos que provocaría la aplicación de las disposiciones impugnadas, en cuanto recalifican como actividad financiera lo que hasta entonces se caracterizaba como ayuda mutual, y establecen la aplicación de la Ley de Entidades Financieras a las asociaciones mutuales que actúen en determinadas condiciones. Además, cabe asignarle contenido federal a la materia del recurso, toda vez que se halla en tela de juicio la inteligencia de disposiciones legales y reglamentarias de igual carácter, cuya constitucionalidad se

Procuración General de la Nación

cuestiona (art. 14, inc. 1º, ley 48).

La Corte tiene dicho que si bien, por vía de principio, medidas como la requerida no proceden respecto de actos administrativos o legislativos habida cuenta de la presunción de validez que ostentan, tal doctrina debe ceder cuando se los impugna sobre bases *prima facie* verosímiles (Fallos: 307:1702; 314:695; 316:2855; 318:532). También ha señalado que, como resulta de la naturaleza de las medidas cautelares, ellas no exigen de los magistrados el examen de la certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo de su verosimilitud. Es más, el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar, que no es otra que atender a aquello que no excede el marco de lo hipotético, dentro del cual, agota su virtualidad (Fallos: 306:2060).

En la especie, resulta relevante considerar que el Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual resolvió ratificar la cuestión de competencia planteada por el INAM ante el Poder Ejecutivo Nacional, así como la vigencia de las resoluciones dictadas por ese organismo en materia del servicio de ayuda económica mutual. Asimismo, consideró que las disposiciones adoptadas por el Banco Central subvierten la jerarquía normativa del art. 31 de la Constitución Nacional, porque sus facultades de fiscalización no le autorizan para dictar normas con carácter general, que además contradicen las leyes sobre entidades mutuales vigentes, sino que debió proceder en forma individual contra las entidades que hubieran desvirtuado su naturaleza jurídica, previa verificación de esas circunstancias por ese organismo (ver fs. 330/335).

En esas condiciones, y sin que ello importe abrir juicio acerca de la cuestión de competencia cuya resolución

incumbe al Poder Ejecutivo, lo cierto es que la impugnación de esa normativa, con fundamento en razones de forma y de fondo, por parte de la autoridad de control específicamente asignada a las mutuales, resquebraja la presunción de legitimidad de esos actos y torna atendibles los agravios de la federación acerca de las graves consecuencias que atribuye a su ejecución.

En ese sentido, el peligro en la demora resulta manifiesto en el caso, cuando se contempla que la aplicación de las disposiciones emanadas del Banco Central implica transformar el régimen de ayuda económica mutual en contraposición con lo resuelto por la autoridad de control de las asociaciones mutuales, lo cual genera incertidumbre a las entidades y puede conducir a la aplicación de graves sanciones por la autoridad financiera que afectarán el ahorro de los asociados. Ello aconseja mantener el estado anterior al dictado de aquéllas hasta tanto se dilucide su constitucionalidad, que se ha puesto en duda.

Opino, en virtud de lo expuesto, que corresponde hacer lugar al recurso extraordinario interpuesto, revocar la resolución apelada y, por ende, mantener la prohibición de innovar.

Buenos Aires, 28 de febrero de 2001.

ES COPIA

FELIPE DANIEL OBARRIO