



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 4 de julio de 2023

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa Yancovich, Sergio Fabio c/ Estado Nacional s/ acción meramente declarativa de derecho", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1°) Que la Cámara Federal de Apelaciones de Paraná, por mayoría, confirmó la sentencia de primera instancia que tuvo por constatados "los recaudos de procedencia exigidos para responsabilizar al Estado por su actividad legislativa lesiva" en razón de "la especialísima situación de desigualdad en la que se ubica la actora" y, sobre esa base, condenó al Estado Nacional a pagar, en el plazo de treinta días, la suma de U\$S 151.162,40 al tipo de cambio oficial, vendedor, conforme cotización al día del pago del Mercado Único y Oficial de Cambios, más intereses, en concepto de restitución de los ahorros que el actor había depositado en la Asociación Mutual Supervisores Ferroviarios (AMSF).

Señaló que en razón de las consideraciones efectuadas por esta Corte en el precedente "Massa" –Fallos: 329:5913–, "la normativa en cuestión no puede ser considerada actividad ilícita, respecto de la cual procedería la responsabilidad del Estado"; y que tampoco cabía "responsabilizar al Estado por su actividad lícita dada la ausencia del elemento trascendental de un perjuicio 'particularizado', 'especial', 'diferenciado'".

Seguidamente, añadió que el juez "también basó la responsabilidad del Estado Nacional en una concreta falta de sus deberes en el marco del ejercicio del poder de policía a su cargo: la adecuada fiscalización y control de la Asociación Mutua por medio de los organismos creados al efecto". Concluyó, en síntesis, en que la demandada realizó un deficiente control sobre la AMSF que compromete su responsabilidad pública.

Desde esa perspectiva, expuso que: i) para cumplir con la función de control atribuida por ley al Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), es "necesario adoptar ciertas medidas", pues de lo contrario "se genera un supuesto de falta de servicio, que hace surgir una responsabilidad objetiva, cuyo fundamento reside en la ausencia de toma de decisiones que impidan la generación de perjuicios en la vida o patrimonio de los particulares"; ii) "la demandada realizó un deficiente control sobre la [AMSF] y permitió que aquella efectuara actividades por fuera de la regulación, que finalmente la colocaron ante la imposibilidad de hacer frente a los reclamos de los ahorristas, la dejaron inmersa en un proceso concursal, y provocaron el retiro de la autorización para funcionar"; iii) el actor confió sus ahorros a dicha entidad, que "conforme previsiones legales, debía ser supervisada por un órgano especial creado a tales efectos, en todo lo referente a su organización, funcionamiento, solvencia, calidad, naturaleza de las prestaciones, disolución y liquidación"; iv) la omisión de esa "labor de servicio o efectuarla de forma irregular,



Corte Suprema de Justicia de la Nación

generó daños en el accionante que deben ser reparados, por quien no cumplió con la tarea encomendada. Máxime teniendo en consideración el grado de previsibilidad del daño"; y v) "surge en el caso que nos convoca que la falta de control y de ejercicio del poder de policía administrativa sobre la actividad financiera de la asociación mutual, ocasionó un daño cierto al actor que afectó de manera concreta su patrimonio al verse imposibilitado de recuperar sus ahorros".

2°) Que contra ese pronunciamiento, el Estado Nacional dedujo recurso extraordinario federal, cuya denegación motiva la presente queja.

El recurrente tachó de arbitraria a la sentencia porque fue emitida "sobre la base de afirmaciones dogmáticas e incurriendo en contradicciones que la descalifican como tal", contiene una incorrecta interpretación de las normas federales en juego y no señaló, expresamente, cuál fue el deber normativo de actuación, expreso y determinado, que fue incumplido.

Alega que las resoluciones INAES 23 y 62/2002 fueron dictadas a la luz de las facultades conferidas por las leyes 19.331 y 20.321 y tuvieron por objeto el resguardo de la naturaleza jurídica de la institución mutual y aportar claridad en el sentido de que la relación entre los asociados y dicha mutual no se desenvuelve como un vínculo entre particulares sino en un marco orgánico societario.

Añade que el INAES ejerció adecuadamente las funciones asignadas por las leyes referidas y que, justamente, a raíz de las diversas y serias irregularidades que presentaba la AMSF, retiró la autorización para funcionar que había otorgado y dispuso su liquidación por medio de la resolución 2090/2008.

3°) Que, en primer término, se impone señalar que en razón de que la pretensión fue dirigida únicamente contra el Estado Nacional, el letrado que lo representó como miembro del Cuerpo de Abogados del Estado bajo la dirección de la Procuración del Tesoro de la Nación asumió, sin atenuantes, que constituía el sujeto pasivo de la obligación de control reclamada por el actor. Sin embargo, su intervención en juicio fue con arreglo a las previsiones de la ley 24.946 y de la resolución PTN 13/1999 y en sus presentaciones realizó la defensa técnica centrada en las funciones y competencias asignadas por la ley y los reglamentos al INAES. En este contexto, no se advierte la justificación ni la conveniencia de retrotraer el pleito a etapas precluidas a fin de dar intervención al INAES (confr. art. 89 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

4°) Que el recurso extraordinario es admisible, pues se encuentra en tela de juicio la inteligencia de normas federales (leyes 19.331 y 20.321) y la decisión definitiva dictada por el tribunal superior de la causa ha sido contraria a las pretensiones que el apelante fundó en aquellas (art. 14, inc. 3°, de la ley 48; doctrina de [Fallos: 324:3213](#)).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Las causales de arbitrariedad invocadas, asimismo, se hallan inescindiblemente vinculadas con los temas federales en discusión, por lo que corresponde su examen en forma conjunta (Fallos: 308:1076; 330:1855; 341:1460, entre muchos otros).

5°) Que en casos como el *sub examine*, -donde se discute la omisión antijurídica en el ejercicio del poder de policía-, **según la legislación vigente al momento en que ocurrieron los hechos** rigen los presupuestos derivados de la responsabilidad extracontractual del Estado, los que en términos generales se verifican cuando: a) aquel incurra en una falta de servicio; b) el actor haya sufrido un daño cierto; y c) exista una relación de causalidad directa entre la conducta u omisión estatal impugnada y el daño cuya reparación se persigue (doctrina de Fallos: 328:2546; 341:1555).

Es menester tomar en cuenta, asimismo, que en tales supuestos solo le puede caber responsabilidad al organismo oficial si incumplió el deber legal que le imponía obstar el evento lesivo, puesto que una conclusión contraria llevaría al extremo de convertir al Estado en un ente asegurador de todo hecho dañoso que se cometiera (doctrina de Fallos: 329:2088 y 332:2328).

En este orden de ideas, esta Corte ha dicho que las competencias asignadas a un ente estatal para ejercer el poder de policía, de carácter eminentemente administrativo, que se traduce en el deber de fiscalizar a la entidad sujeta a su

control, no pueden ser entendidas como una garantía contra la insolvencia de las personas sujetas a esa fiscalización (doctrina de [Fallos: 335:1939](#)).

6°) Que resulta ostensible que la cámara se ha apartado de dichas directrices, pues fundó su pronunciamiento en consideraciones genéricas fincadas en el desenlace falencial de la AMSF, sin referir cuáles fueron concretamente los deberes legales inobservados por el Estado Nacional o el ente descentralizado a cargo de la fiscalización de las cooperativas y mutuales, y su nexo de causalidad con los daños y perjuicios invocados por el actor.

Ese estándar de fundamentación debe ser observado con mayor celo ante situaciones fácticas y jurídicas como la que aquí se presenta en razón de que, como ha señalado esta Corte, de la crisis de 2001 nadie ha salido indemne y por ese motivo procuró, en el delicado escenario social e institucional, no generar "clases privilegiadas" (doctrina de [Fallos: 327:4495](#)).

Por ello, habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. Con costas. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente. Exímase al recurrente de integrar el depósito previsto en el art. 286 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, cuyo pago se encuentra



Corte Suprema de Justicia de la Nación

diferido de conformidad con lo prescripto en la acordada 47/91.
Agréguese la queja al principal. Notifíquese y remítase.

VO-//-

-//-TO DEL SEÑOR VICEPRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO
ROSENKRANTZ

Considerando que:

1°) El Juzgado Federal de Concepción del Uruguay hizo lugar a la demanda y condenó al Estado Nacional a pagar, en el plazo de treinta días, la suma de U\$S 151.162,40 al tipo de cambio oficial, vendedor, conforme cotización al día del pago del Mercado Único y Oficial de Cambios, más intereses, en concepto de restitución de los ahorros que el actor había depositado en la Asociación Mutual Supervisores Ferroviarios (AMSF). El juez consideró que en el caso se presentaba un supuesto de responsabilidad por actividad lícita puesto que la conducta estatal causó un sacrificio especial a los ahorristas que tenían depósitos en la mutual AMSF.

La Cámara Federal de Apelaciones de Paraná confirmó esa decisión por mayoría con argumentos diversos. Sostuvo, con sustento en las consideraciones efectuadas por esta Corte en el precedente "Massa" -Fallos: 329:5913-, que la normativa de emergencia dictada en el año 2002 que afectó la moneda y modalidad de pago de los depósitos en dólares no podía ser considerada actividad ilícita. Agregó que tampoco cabía responsabilizar al Estado por su actividad lícita puesto que no existía un daño particularizado en cabeza del actor.

No obstante ello, consideró que el Estado Nacional realizó un deficiente control sobre la AMSF que compromete su



Corte Suprema de Justicia de la Nación

responsabilidad por las siguientes razones: i) para cumplir con la función de control atribuida por ley al Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), se debían adoptar “ciertas medidas”, pues de lo contrario “se genera un supuesto de falta de servicio, que hace surgir una responsabilidad objetiva, cuyo fundamento reside en la ausencia de toma de decisiones que impidan la generación de perjuicios en la vida o patrimonio de los particulares”; ii) la demandada realizó un deficiente control sobre la AMSF y permitió que efectuara actividades por fuera de la regulación, que la colocaron ante la imposibilidad de hacer frente a los reclamos de los ahorristas, la dejaron inmersa en un proceso concursal y provocaron el retiro de la autorización para funcionar; iii) el actor confió sus ahorros a dicha mutual, que debía ser supervisada por el INAES en todo lo referente a su organización, funcionamiento, solvencia, calidad, naturaleza de las prestaciones, disolución y liquidación; iv) la omisión o el ejercicio irregular de esa función de control generó daños en el demandante que deben ser reparados; y v) la falta de control y de ejercicio del poder de policía administrativa sobre la actividad financiera de la asociación mutual, ocasionó un daño cierto al actor que afectó de manera concreta su patrimonio al verse imposibilitado de recuperar sus ahorros.

2°) El Estado Nacional cuestionó la sentencia mediante recurso extraordinario federal, cuya denegación motiva la presente queja.

El recurrente cuestiona la sentencia porque fue emitida "sobre la base de afirmaciones dogmáticas e incurriendo en contradicciones que la descalifican como tal", contiene una incorrecta interpretación de las normas federales en juego y no señaló, expresamente, cuál fue el deber normativo de actuación, expreso y determinado, que fue incumplido. Alega que las resoluciones INAES 23 y 62/2002 -por la cual se aplicaron las regulaciones de emergencia previstas para los depósitos bancarios al ámbito de las mutuales- fueron dictadas a la luz de las facultades conferidas por las leyes 19.331 y 20.321, y tuvieron por objeto el resguardo de la naturaleza jurídica de la institución mutual y aportar claridad en el sentido de que la relación entre los asociados y la mutual no se desenvuelve como un vínculo entre particulares sino en un marco orgánico societario. Añade que el INAES ejerció adecuadamente las funciones asignadas por las leyes referidas y que, justamente, a raíz de las diversas y serias irregularidades que presentaba la AMSF, retiró la autorización para funcionar que había otorgado y dispuso su liquidación por medio de la resolución 2090/2008.

3°) El recurso extraordinario es admisible pues, a los efectos de establecer si en el caso existió una omisión de control atribuible al Estado Nacional, es necesario interpretar el alcance de normas federales (leyes 19.331 y 20.321) y la decisión definitiva dictada por el tribunal superior de la causa ha sido contraria a las pretensiones que el apelante fundó en



Corte Suprema de Justicia de la Nación

aquellas (art. 14, inc. 3°, de la ley 48; doctrina de [Fallos: 324:3213](#)).

Por otro lado, las causales de arbitrariedad invocadas por la recurrente –en sustancia, defectos de fundamentación– se hallan inescindiblemente vinculadas con los temas federales en discusión, por lo que corresponde su examen en forma conjunta ([Fallos: 308:1076](#); [330:1855](#); [341:1460](#), entre muchos otros).

4°) El art. 1° de la ley 19.331 creó el Instituto Nacional de Acción Mutua –antecesor del INAES– y dispuso que funcionaría como organismo descentralizado en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social. El art. 2° le fijó, entre otras funciones, la de ejercer “el control público y la superintendencia de las asociaciones mutuales”, “fiscalizando su organización, funcionamiento, solvencia, calidad y naturaleza de las prestaciones y su disolución y liquidación” (inciso b). Por su parte, el art. 35 de la ley 20.321 le atribuyó la facultad de retirar a las mutuales la autorización para funcionar y de disponer su liquidación.

El decreto 420/1996, con la modificación de los decretos 721/2000 y 1192/2002, asignó las competencias de la ley 19.331 al INAES (arts. 1° y 3°). Vale apuntar que la conducción del INAES se encuentra a cargo de un directorio integrado por 7 personas: presidente y dos vocales que representan al Poder

Ejecutivo Nacional, dos vocales que representan a las mutuales y dos vocales que representan a las cooperativas (art. 4°).

Aunque las normas citadas no lo digan explícitamente, es claro que la actuación del INAES como entidad descentralizada supone que cuenta con personería jurídica propia y diferente a la del Estado Nacional. En tal sentido, la Corte ha dicho que "el concepto de descentralización, propio de las técnicas de organización administrativa, es amplio e involucra básicamente a todos los entes menores dotados de personalidad jurídica propia y distinta de los centros polares de esa organización—Administración Pública Nacional, Provincial y Municipal—" (conf. Fallos: 311:750 y 324:2184). Tal conclusión se ve reforzada si se tiene en cuenta que el decreto 721/1996 establece que el presidente del INAES tiene a cargo su representación legal (art. 4°, último párrafo), algo que sería inconcebible si se tratara de un órgano carente de personería jurídica.

5°) En términos generales, de acuerdo con la jurisprudencia reiterada de esta Corte la responsabilidad estatal por actividad ilícita se verifica cuando: a) el Estado incurre en una falta de servicio (art. 1112 d el Código Civil, aplicable al caso en virtud de la fecha de los hechos); b) el actor haya sufrido un daño cierto; y c) exista una relación de causalidad directa entre la conducta u omisión estatal impugnada y el daño cuya reparación se persigue (conf. causa "Morrow de Albanesi", Fallos: 333:1404, entre otros).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Ahora bien, en materia de responsabilidad por omisión esta Corte ha distinguido los casos de omisiones a mandatos expresos y determinados en una regla de derecho, de aquellos otros casos en los que el Estado incurre en alguna inacción cuando está obligado a cumplir una serie de objetivos que son fijados por la ley solo de un modo general e indeterminado, en todo caso, como propósitos a lograr en la medida de lo posible. En este último supuesto, es decir cuando se alega el incumplimiento de mandatos jurídicos indeterminados, la jurisprudencia ha sido sumamente restrictiva en el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado (ver por ejemplo: "Mosca", Fallos: 330:563; "P. de P. E.P.", Fallos: 333:2426; "Carballo de Pochat", Fallos: 336:1642).

Este Tribunal también ha dicho que en casos de omisión derivados del ejercicio del poder de policía solo puede caber responsabilidad del Estado Nacional si incumplió el deber legal que le imponía evitar el evento lesivo. La conclusión contraria solo podría sostenerse si fuera verdad que el Estado es un ente asegurador de todo hecho dañoso que se cometiera (conf. Fallos: 329:2088, "Cohen Eliazar").

6°) La sentencia de cámara ha soslayado el examen de estas pautas al atribuir responsabilidad al Estado Nacional respecto de la actuación que le cupo al INAES en el proceso que derivó en el estado falencial en el que se encuentra la AMSF y que impidió que se verificara la devolución de los depósitos del actor ordenada judicialmente.

7°) En primer lugar, la sentencia atribuye al Estado Nacional responsabilidad por falencias en el ejercicio de funciones de contralor que estaban en cabeza de una persona jurídica diferente que no ha sido demandada.

En efecto, tal como quedó establecido en el considerando 4°), las normas legales y reglamentarias que rigen la materia establecieron que el control público y la superintendencia de las asociaciones mutuales corresponde al INAES, que cuenta con personería jurídica propia y diferente al Estado Nacional. En ese sentido, es importante recordar que la actividad de los órganos, funcionarios o agentes del Estado, realizada para el desenvolvimiento de los fines de las entidades de las que dependen, ha de ser considerada propia de este, el que debe responder de modo principal y directo por sus consecuencias dañosas (ver causas "Zacarías", Fallos: 321:1124 y "Mosca", Fallos: 330:563, entre muchos otros). Y como es obvio, esa atribución se debe hacer a la persona jurídica en cuyo seno se cometió la supuesta irregularidad.

Por lo tanto, es claro que el daño alegado por el actor no resulta directamente atribuible al sujeto demandado en estas actuaciones. Y lo cierto es que tal circunstancia no puede ser subsanada pues la integración a la litis del INAES en esta etapa del pleito resulta improcedente en virtud de lo dispuesto en el art. 89 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

8°) Por otro lado, la sentencia de cámara no precisa de qué modo se habría consumado una omisión antijurídica en el control de la actuación de la AMSF que justifique la condena dictada en autos.

El régimen jurídico vigente atribuye al INAES competencias genéricas en materia de fiscalización y control de las mutuales. La sentencia de cámara se limita a efectuar afirmaciones dogmáticas sobre su labor y concluye que el estado de insolvencia de la AMSF se debió a que el INAES no cumplió con sus funciones legales. Sostiene que, "conforme las constancias de la causa la demandada realizó un deficiente control" de dicha mutual "y permitió que aquella efectuara actividades por fuera de la regulación, que finalmente la colocaron en la imposibilidad de hacer frente al reclamo de los ahorristas". Sin embargo, la sentencia no identifica de qué modo se consumó la omisión en la aplicación de las funciones de control ni hace una relación mínima para justificar la afirmación de que el estado de la mutual es producto del obrar del INAES. Tampoco precisa qué acto debió adoptar el INAES respecto de la mutual ni explica por qué habría sido tardía su actuación respecto de la AMSF. En tal sentido, se encuentra fuera de discusión que el INAES ejerció las facultades de contralor de las que se encuentra investido puesto que retiró la autorización para funcionar que había otorgado a la AMSF y dispuso su liquidación por medio de la resolución 2090/2008.

En tal orden de ideas, esta Corte ha dicho que las competencias asignadas a un ente estatal para ejercer el poder de policía, de carácter eminentemente administrativo, que se traduce en el deber de fiscalizar a la entidad sujeta a su control, no pueden ser entendidas como una garantía contra la insolvencia de las personas sujetas a esa fiscalización (doctrina del precedente "Gutiérrez, Heldo", Fallos: 335:1939).

Por ello, habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. Con costas. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente. Exímase al recurrente de integrar el depósito previsto en el art. 286 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, cuyo pago se encuentra diferido de conformidad con lo prescripto en la acordada 47/91. Agréguese la queja al principal. Notifíquese y remítase.

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel

Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luis



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Recurso de queja interpuesto por el **Estado Nacional - Ministerio de Justicia, parte demandada**, representado por el **Dr. Matías Andrés Cebeiro Luque**, con el patrocinio letrado del **Dr. Alejo A. Martínez Araujo**.

Tribunal de origen: **Cámara Federal de Apelaciones de Paraná.**

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Federal n° 2 de Paraná.**