



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I  
Causa n° 10814/2020 ZR GROUP SA c/ BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA  
ARGENTINA Y OTRO s/MEDIDA CAUTELAR (AUTONOMA)

Buenos Aires, 15 de diciembre del 2020.jrp

**Y VISTOS; CONSIDERANDO:**

I.- Que ZR Group SA interpuso una “medida cautelar anticipada” para que se obligue al Banco Central y a (su intermediario) Banco Patagonia, a **llevar adelante la operación de cambio de divisas**, que le permita adquirir los dólares necesarios para cumplir sus obligaciones contractuales, sin mayores requisitos que la tenencia de los pesos necesarios. A tal fin solicita se **suspendan las comunicaciones del BCRA A6770, A7001, A7030** y modificatorias.

En ese marco, anunció que iniciará “un proceso de conocimiento por inconstitucionalidad de dichas Comunicaciones del BCRA (en los términos de los arts. 195 y 207 del CPCC).

II. Que la sentencia de la instancia anterior, rechazó la medida solicitada.

Sostuvo que:

i) no se configura el requisito vinculado a la verosimilitud del derecho, pues el pago en cuotas con sus respectivos intereses estuvo libremente acordado entre las partes.

ii) El pago en cuotas -que implica un mayor desembolso que el efectuado al contado-, fue así libremente acordado.

El interés del 6% anual sobre saldos carece de la naturaleza punitiva que se le atribuye, ya que responde al negocio jurídico celebrado, con autonomía de la voluntad.

iii) No existe perjuicio alguno ya que el BCRA no niega el acceso al mercado de cambio, al que la actora mensualmente accede para la cancelación de la obligación, que en cuotas asumió.

III.- Disconforme, **ZR Group SA apela y expresa agravios** (el 14/9/20; los que fueron **replicados por el Banco Central**, el 25 del mismo mes y año. En lo sustancial, afirma que:



i) la sentencia valida la arbitraria intromisión del BCRA en el principio de autonomía de la voluntad, imponiendo su voluntad por sobre la de los firmantes, quienes acordaron la opción de cancelar anticipadamente el saldo en dólares, producto de la compra de dos inmuebles.

ii) Asimismo, al sostener que solamente se está violentando una de las facultades de ejercicio de la autonomía de su voluntad y no todas, contraría los principios generales del derecho, viola su propiedad privada y el art. 17 de la CN, dado que al impedírsele ejercer la cláusula contractual del pago anticipado, se la está obligando a gastar, a la fecha, casi 400.000 dólares de su patrimonio.

iii) La sentencia omite considerar las contradicciones entre las Comunicaciones del BCRA.

La Com. BCRA 6869 autoriza sin peros ni condiciones a solicitar la operación que ahora se le niega, no dice que entre cuotas y cancelación total autorizará las cuotas. En su art. 3.6.2, excepciona la prohibición al mercado de cambios, para el pago de deudas en moneda extranjera respecto a obligaciones instrumentadas al 30/8/2019, como es su caso.

La Com BCRA 6770, que impugna, en su punto 9 autoriza el pago de obligaciones a su vencimiento, siendo el pago anticipado un equivalente.

iv) Se omitió considerar el requisito vinculado al peligro en la demora, detallado en la demanda, sin réplica de la codemandada.

v) El rechazo de la cautelar “provoca un mayor perjuicio al demandado...”, ya que llevará a que solicite al BCRA casi U\$S 400.000 dólares más, de lo que correspondería si pagara en un solo acto.

**IV.-** En tales codiciones, es necesario precisar los alcances de la pretensión cautelar intentada, en tanto condiciona la intensidad de los requisitos de procedencia, cuyo cumplimiento corresponde revisar de cara a las exigencias de la ley 26854, que no son aquí objeto de impugnación constitucional. En esa línea, corresponde tener presente que:

**A)** Por expreso mandato legal aquéllos **deben “simultáneamente” concurrir** (conf. exposición de motivos al proyecto de elevación del 8/4/2013, art.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I  
Causa n° 10814/2020 ZR GROUP SA c/ BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA Y OTRO s/MEDIDA CAUTELAR (AUTONOMA)

13, pto. 1 ley 26854 y ésta Sala 1, a partir de “Ruiz Darío”, del 15/11/11); y que, más genéricamente, pueden subsumirse en los atinentes a la verosimilitud del derecho y al peligro en la demora.

Sin olvidar claro está, la no afectación del interés público (ley 26.854; Fallos 307:2267 y 314:1202; y esta Sala 1 “Asociación Civil de Usuarios y Consumidores Unidos”, Incte. 1 del 9/3/20).

**B)** La cautela requerida adquiere carácter excepcional, porque **pretende innovar**, alterar el estado de derecho existente al tiempo de su dictado, procurando un anticipo de jurisdicción favorable respecto del fallo final de la causa (CSJ Fallos: 316:1833; 320:1633; 325:2347; 329:2532; entre otros; ésta Sala 1, doc. “Incte. 1, “Cabral, Luis M.” del 11/8/15; doc. “Salvioli, Miguel A. y otro” del 2/2/17; y “Asociación Civil Usuarios y Consumidores Unidos” del 9/3/20, ya cit., entre otros).

Lo que es así, dada la presunción de legitimidad y fuerza ejecutoria que caracteriza a los actos administrativos (de alcance general), cuya suspensión aquí se pide (art. 12 LPA), como necesaria condición previa al fin buscado; esto es: acceder al mercado de cambios, en la forma por la sociedad actora requerida (pago anticipado).

**C)** Estrictez que cobra aquí particular intensidad y exige mayor prudencia si se tiene en cuenta importantes aspectos:

**i)** que la cautela intentada enmarca como **autónoma o previa** (conf. posibilidades previstas en el art. 3 inc. 1 de ley 26854), al juicio que afirma la sociedad actora que iniciará.

Por lo que se alza como un incidente previo al proceso principal que pretende asegurar su objeto, que de concederse, otorgaría anticipadamente el propósito que sólo se lograría con la admisión de la demanda en el juicio principal a iniciar (CSJ doc. Fallos: 323:3075; 329:28; y muy recientemente en causa CAF 19323/2017/1/1/RH1 “Biocorba SA”, del 08/10/2020, entre otros).

**ii)** Como se vió, a través del procedimiento adjetivo escogido, ZR Group SA pretende suspender los efectos de las tres



reglamentaciones del BCRA que individualiza: Com. “A” 6770 (del 1/9/19), 7001 (del 30/4/2020) y 7030 (del 28/5/20), aunque sin especificar el concreto vicio, objeto de agravio.

Todo ello así, para que el BCRA continúe la operación de cambio que venía instrumentando, pero ya no vendiendo la divisa extranjera al vencimiento de cada cuota, sino para cancelar anticipadamente el contrato de mutuo hipotecario suscripto el 16/8/18, conforme a la opción libremente convenida entre comprador y vendedor.

Contrato a través del cual, la recurrente compró, en Ushuaia - Tierra del Fuego, dos inmuebles por 7 millones de dólares estadounidenses billete, acordando el pago de “...59 cuotas mensuales, iguales y consecutivas de U\$S 134.167 cada una...”; de las cuales, a la fecha de la presentación de inicio, -via mercado de cambio- ya había pagado 22.

V. Más allá de visualizarse que el grueso de los agravios aparece como una repetición de lo expuesto al peticionar la cautelar en trato, lo que apenas satisface las exigencias del art. 265 del CPCC; y siempre con la provisionalidad con que se emiten las consideraciones en el marco de todo pronunciamiento meramente cautelar, **lo cierto es que**, tal como lo sostuvo la sentencia en recurso, **no se encuentran reunidos los requisitos exigidos por la ley 26854.**

Es que, la verosimilitud del derecho y el peligro en la demora aparecen seriamente desdibujados de cara a las constancias hasta el momento aportadas. En especial, de cara a las reglamentaciones cuya suspensión la recurrente requiere (incluidas las que expresamente invoca como favorables a sus pretensiones) y hasta de lo por ella misma convenido, en el mutuo hipotecario que insistentemente invoca. En efecto:

A) a diferencia de lo por ZR Group afirmado, tanto la Com. “A” 6770 (del 1/9/19) que impugna, como la 6869 (del 16/1/20) que a su favor invoca, prohíben acceder “...al mercado de cambios para el pago de deudas y otras obligaciones en moneda extranjera entre residentes...”





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I  
Causa n° 10814/2020 ZR GROUP SA c/ BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA  
ARGENTINA Y OTRO s/MEDIDA CAUTELAR (AUTONOMA)

En ambos casos, partiendo de una prohibición, se prevee una suerte de autorizaciones, según en cada comunicación se especifica (conf. pto. 9, do. párrafo de la Com. 6770/19 y pto. 3.6 y 3.6.2 de la Com. 6869/20).

Por lo que, en principio, no se trataría de un mero control negativo sobre el ejercicio de un derecho (preexistente), sino de un acto de la Administración, en el caso del BCRA, por el cual este consiente el ejercicio de una actividad inicialmente prohibida, condicionando la posibilidad de la actividad que se pretende realizar (doc. Plenario “Multicambio SA c BCRA” del 1/10/85).

Acceso, que admite la recurrente, hasta el momento, las autoridad de control no le ha negado, por lo que nada le impediría seguir cumpliendo con sus compromisos al vencimiento de cada cuota, como lo venía realizando, de conformidad con las reglamentaciones en vigencia.

**B)** A similar resultado, conducen prima facie, al menos dos puntos de la cláusula 7ma., de lo por la propia actora convenido, en el mutuo hipotecario en trato.

Por un lado, cuando como “...Parte Deudora..” se comprometió a cumplir en los términos del punto “tercero”, aun en el “...supuesto de que a través de norma legal, o por cualquier otra razón, el mercado libre de cambios existente al día de la fecha dejara de existir, o por cualquier otro medio se prohibiera la libre compra y venta de dólares...en... entidades financieras, o por cualquier otro motivo no fuere posible obtener dólares...”,

Por el otro, en sentido concordante y como lo destacó la sentencia en recurso sin réplica de la actora, el punto 4to, por el cual ZR Group SA declaró “...haber examinado detallada y cuidadosamente la actual situación de los mercados involucrados, especialmente el inmobiliario, financiero y cambiario...” manifestando haber “...tenido en cuenta la posibilidad de



fluctuaciones en dichos mercados, y en la cotización de la moneda de pago...”, por lo que renunció “...expresa e irrevocablemente a invocar... onerosidad sobreviniente...”.

C) La recurrente no alega eficientemente ni menos aún **acredita** (sumariamente), que el cumplimiento de las Comunicaciones que objeta, le ocasionen los **perjuicios graves de imposible reparación ulterior**, como le exige el art. 13, inc. a) de la ley 26.854. Tampoco dio razones concretas que pongan en duda la eficacia de la tutela que pueda obtener en el proceso de conocimiento que anuncia iniciará (CSJN, reciente en “*Administración Nacional de Puertos SA c/ GCBA s/ proceso de conocimiento*”, del 22/10/20, y esta Sala 1 “Ruiz Darío” del 15/11/11 y “Swiss Medical SA” del 10/12/19, ya citadas).

Sus afirmaciones, al momento, centran en que deberá desembolsar una suma de dinero mayor, realizando además consideraciones que se vinculan con aspectos conjeturales e hipotéticos, de lo que se vería privada de hacer, lo que es claramente insuficiente al fin aquí requerido.

Máxime, si se tiene en cuenta que ninguna prueba objetiva trae de la existencia de los perjuicios que ello le acarrearía, ni de la imposible reparación que, en su caso, resultaría del juicio a iniciar; lo que debería ser apreciado incluso por terceros (CSJN Fallos 314:711; 317:978; 319:1325; 321:695 y 2278; 323:337 y 1849; s. 43 XXXVI “Sociedad Aeronáutica San Fernando SRL y otros”, del 07/03/00; s. 583 XXXVI “Santa Cruz, Provincia de”, del 11/07/00; entre otros; y doc. esta Sala 1, Incte. 1, “*Swiss Medical SA*”, del 10/12/2019).

D) Finalmente, no puede desconocerse el interés público que postula el BCRA comprometido.

El que, -aún desde la limitada perspectiva del proceso cautelar- y aun cuando no es definido en sus alcances y contenido, ni por la Constitución ni por la ley, aparece aquí con claro aspecto funcional. Así resulta de los dichos de la entidad oficial en pos de la administración de reservas y del cumplimiento de sus objetivos en la materia, atendiendo al contexto económico de





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I  
Causa n° 10814/2020 ZR GROUP SA c/ BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA  
ARGENTINA Y OTRO s/MEDIDA CAUTELAR (AUTONOMA)

la actividad imperante, con el objetivo de no perturbar el normal desenvolvimiento de la actividad estatal.

**VI)** Por todo lo expuesto, el Tribunal **RESUELVE:** confirmar el pronunciamiento apelado, con costas (art. 68, primer párrafo, del CPCC).

Regístrese, notifíquese y devuélvase.-

**Clara M. do Pico**

**Liliana M. Heiland**

**Rodolfo E. Facio**

**(por su voto)**

**El juez Rodolfo Eduardo Facio dijo:**

I. Que la firma ZR Group SA solicitó “el dictado de una medida cautelar que disponga la suspensión —respecto de la actora— de los efectos de las Comunicaciones A6770, A7001, 7030 y sus modificatorias del Banco Central de la Nación, y que obligue, a dicha entidad, con domicilio en Reconquista 266, CABA, y al Banco Patagonia con domicilio en Tte Gral Perón 500, CABA a llevar adelante la operación de cambio de divisas, para permitir al actor adquirir los dólares necesarios para cumplir sus obligaciones contractuales, sin requerir mayores requisitos que la tenencia de los pesos necesarios”.

Al fundar esa solicitud, expresó: “Conforme surge de la escritura 345, registro notarial 1697, de fecha 16 de agosto de 2018, que en copia se acompaña, mi mandante se constituyó como deudor hipotecario [...], por la adquisición de inmuebles en Ushuaia, Tierra del Fuego. La hipoteca se constituyó, aplicando la autonomía de la voluntad, pero además, los usos y



costumbres del mercado inmobiliario Argentino, en Dólares Estadounidenses, como moneda compulsiva e irremplazable de pago. La adquisición de dichas propiedades, se realizó con el fin de ampliar la actividad productiva de mi firma, una empresa Argentina que permanentemente invierte y da trabajo en el sector servicios. Es decir, un actor fundamental en este momento tan particular que vive el país. El contrato establece, a elección del deudor, dos formas de pago. Una, mucho más onerosa que la otra, que es el pago en cuotas. El mismo, implicaba, si se lleva adelante desde la primera hasta la última cuota, de UN MILLON TREINTA Y DOS MIL QUINIENTOS VEINTE DOLARES EXTRA, en intereses. Mi mandante, hasta hoy, ha abonado 22 de las 59 cuotas acordadas. En otras palabras, ha abonado ya TRESCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL DOLARES, en concepto de interés. Ante ello, mi mandante, atendiendo a que el Dólar en la República Argentina implica a cada día más pesos, decide ejercer, la segunda opción de pago que le permite el contrato, a su sola elección. Puede ver SS, que en la cláusula DÉCIMA, de dicho contrato, se fija la cancelación anticipada, que implica el pago de intereses solo hasta que se produzca la misma. Para ello, a la fecha, mi mandante tiene que adquirir CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y TRES MIL TRESCIENTOS TREINTA Y TRES DOLARES (U\$S 4.433.333). Al requerir esta suma al Banco codemandado, sin embargo, el mismo —verbalmente, dado que por escrito nada han respondido vencido el plazo que les otorgamos formalmente— indica que ello no es posible, aduciendo determinadas comunicaciones del BCRA, y los impedimentos que ellas conllevan para la liquidación del total de la hipoteca. Las mismas, que son aquellas cuya suspensión requiero en este acto, pretenden impedir, salvo para determinadas operaciones puntuales, la autorización de compra de dólares por parte de los particulares. Sin embargo, como veremos más adelante, otra comunicación del BCRA, que el Banco omite mencionar, la 6869, expresamente si autoriza la adquisición de divisas para el pago de un contrato como el de marras. E incluso, la 6770, correctamente interpretada, también lo

---

*Fecha de firma: 15/12/2020*

*Firmado por: HERNAN GERDING, SECRETARIO DE CAMARA*

*Firmado por: CLARA MARIA DO PICO, JUEZA DE CAMARA*

*Firmado por: RODOLFO FACIO, JUEZ DE CAMARA*

*Firmado por: LILIANA MARIA HEILAND, JUEZ DE CAMARA*



#34896999#273889276#20201214193449305





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I  
Causa n° 10814/2020 ZR GROUP SA c/ BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA Y OTRO s/MEDIDA CAUTELAR (AUTONOMA)

permite, contrariamente a lo que el Banco codemandado, y, a ellos el Banco Central, les indica. Pero, la situación fáctica es, que el Banco codemandado, única persona a la que el suscripto puede solicitar una operación de cambio, dado que no existe una instancia de interacción directa con el codemandado BCRA, alega que esta entidad no permite la operación, y, por lo tanto, no se puede realizar”.

Explicó que plantea “Todo esto, de forma previa a la interposición de un proceso de Conocimiento por Inconstitucionalidad de dichas Comunicaciones del BCRA, que será iniciado, en los términos del art. 195 y 207 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación”.

Y señaló explícitamente: “[L]o que se solicita a V.S. es que suspenda el efecto que las Comunicaciones del Banco Central enumeradas en el objeto”.

Como fundamentos principales de la pretensión cautelar, puso de relieve: (i) que “El peligro en la demora se justifica por la propia naturaleza de la hipoteca y sus cláusulas”; y (ii) “La autonomía de la voluntad como fundamento de Verosimilitud en el Derecho”.

**II.** Que los argumentos expuestos en la sentencia de primera instancia y los agravios ofrecidos por la firma actora están adecuadamente reseñados en los puntos II y III del texto que antecede.

**III.** Que, según se vio, la firma actora peticona la suspensión cautelar de los efectos de diversas comunicaciones dictadas por el Banco Central de la República Argentina.

**IV.** Que, por tanto, debe examinarse si están acreditados los presupuestos de admisibilidad necesarios para acceder a la tutela solicitada, es decir los presupuestos contemplados en el artículo 13 de la ley 26.854: “1. La suspensión de los efectos de una ley, un reglamento, un acto general o particular podrá ser ordenada a pedido de parte cuando concurren



simultáneamente los siguientes requisitos: a) Se acreditare sumariamente que el cumplimiento o la ejecución del acto o de la norma, ocasionará perjuicios graves de imposible reparación ulterior; b) La verosimilitud del derecho invocado; c) La verosimilitud de la ilegitimidad, por existir indicios serios y graves al respecto; d) La no afectación del interés público; e) Que la suspensión judicial de los efectos o de la norma no produzca efectos jurídicos o materiales irreversibles”.

V. Que de acuerdo con la clara formulación textual que presenta ese artículo, todos los requisitos allí previstos deben concurrir “simultáneamente” (esta sala, causas *“Salvioli, Miguel Arturo y otro c/ EN -M Seguridad -PSA s/ medida cautelar (autónoma)”*, *“Lapadula, Juan Ignacio c/ EN-DGFM s/medida cautelar (autónoma)”* y *“Cohen, Ricardo Moises c/ EN - AFIP - DGI s/ dirección general impositiva”*, pronunciamientos del 2 de febrero de 2017, del 22 de agosto de 2019 y del 27 de agosto de 2019, respectivamente, y mi voto en la causa *“Zambrana Vidal, Doris Teodosia c/ EN -UBA -Facultad de Derecho s/ educación superior -ley 24521 -art 32”*, pronunciamiento del 30 de abril de 2019).

Ello aquí no ocurre. La firma demandante no ha logrado acreditar ni la verosimilitud en el derecho ni la verosimilitud de la ilegitimidad de la conducta de la parte demandada en términos del artículo 13, punto 1, incisos ‘a’ y ‘b’, de la ley 26.854.

En efecto:

Las alusiones formuladas relativamente a que la regulación establecida en las comunicaciones impugnadas “constituye una flagrante violación a mi propiedad privada, y con ello, al Art. 17 de la Constitución Nacional” y a que “violenta [...], asimismo, mi autonomía de la voluntad, derecho con consagración constitucional de acuerdo con el art. 19 de la Carta Magna” no exhiben una aptitud suficiente para acreditar los recaudos examinados.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

Causa n° 10814/2020 ZR GROUP SA c/ BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA Y OTRO s/MEDIDA CAUTELAR (AUTONOMA)

La pretensión cautelar remite al examen de cuestiones que por su complejidad técnica y jurídica exige un marco de debate que excede el acotado espacio cognoscitivo inherente a este tipo de procesos (esta sala, causas *“Incidente n° 1 -Actor: Tailhade, Rodolfo s/ inc. de medida cautelar”*, *“Control Automotores Buenos Aires SA c/ EN-M Transporte de la Nación- Sub Secretaria de Transporte Automotor s/medida cautelar (autónoma)”* y *“Di Muro, Sergio Andrés c/ Instituto Nacional de Estadística y Censos y otro s/empleo público”*, pronunciamientos del 17 de agosto de 2017, del 2 de octubre del 2018 y del 14 de mayo del 2019, respectivamente, y mi voto en la causa *“Zambrana Vidal”*, citada).

Ese examen importaría necesariamente determinar aspectos que, eventualmente, serán materia de consideración y juzgamiento en la sentencia definitiva a dictarse en el proceso de conocimiento que, según sus propias palabras, promoverá con la finalidad de obtener la declaración de *“Inconstitucionalidad de dichas Comunicaciones del BCRA [...] en los términos de [los arts.] 195 y 207 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación”*, aspectos que requieren de un estudio mucho más profundo del que puede realizarse en este ámbito limitado (esta sala, causas *“Montevideo Cambio y Turismo SRL y otros”*, pronunciamiento del 9 de diciembre de 2014, y *“Control Automotores Buenos Aires S.A.”*, citada, y mi voto en la causa *“Zambrana Vidal”*, citada).

**VI.** Que la ausencia de los requisitos examinados lleva, de conformidad con la previsión del artículo 13, inciso 1, de la ley 26.854, a desestimar los agravios, dado que, como se dijo, es necesario que se encuentren configurados todos los requisitos exigidos para la procedencia de las medidas cautelares como la que aquí ha sido solicitada (esta sala, causas *“Salvioli”*, *“Lapadula”* y *“Cohen”*, y mi voto en la causa *“Zambrana Vidal”*, citadas).



**VII.** Que, en suma, corresponde desestimar los agravios, con costas (artículo 68, primera parte, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

**Rodolfo E. Facio**

---

*Fecha de firma: 15/12/2020*

*Firmado por: HERNAN GERDING, SECRETARIO DE CAMARA*

*Firmado por: CLARA MARIA DO PICO, JUEZA DE CAMARA*

*Firmado por: RODOLFO FACIO, JUEZ DE CAMARA*

*Firmado por: LILIANA MARIA HEILAND, JUEZ DE CAMARA*



#34896999#273889276#20201214193449305