



Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL – SALA 2

EXPTE:9628/2020

**“PROVINCIA DE MENDOZA c/ADMINISTRACION FEDERAL DE
INGRESOS PUBLICOS s/IMPUGNACION DE DEUDA”**

Sentencia Definitiva

En la Ciudad de Buenos Aires, reunidos los Señores Magistrados integrantes de la Sala Segunda de la Excma. Cámara Federal de la Seguridad Social para dictar pronunciamiento en la presente causa, se procede a emitir el voto en el siguiente orden:

EL DOCTOR WALTER F. CARNOTA DIJO:

La Provincia de Mendoza apela la Resolución de AFIP 1139/2016 del 19 de septiembre de 2016 que no hizo lugar a un anterior pedido de revisión por ella presentado por la determinación de deuda en concepto de diferencia de aportes y contribuciones de obra social sobre conceptos reconocidos por la ley provincial 7237/2004 como “no remunerativos” por los periodos 07/2004 a 12/2004. El reclamo asciende a la suma de \$ 516.650,12 correspondientes al personal de la Dirección General de Escuelas de esa provincia. También cuestiona la Resolución 1310/2016 por idéntico motivo y respecto al mismo personal pero por los periodos 01/2006 a 12/2006, deuda que asciende a \$ 838.455.76. Por último, cuestiona la Resolución 1311/2016 por igual causa que las anteriores, pero por los periodos 01/2005 a 12/2005 y por la suma de \$ 972.514,87.

Concretamente el planteo tiene por objeto se deje sin efecto por arbitrarias e ilegales las resoluciones administrativas 1139/2016, 1310/2016 y 1311/2016.

Por otra parte, solicita la acumulación de las acciones direccionadas a atacar las tres resoluciones mencionadas pues están dirigidas contra la misma demandada, con la misma competencia y por el mismo trámite.

Explica el presentante que, ante el reclamo de AFIP a una provincia, siendo que en principio el conocimiento de la cuestión es competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, dicho conocimiento no puede quedar subordinado al cumplimiento de los requisitos impuestos por los arts. 15 de la ley 18.820, 12 de la ley 21.864 y 9 de la ley 23473, modificado por la ley 26.063. A todo evento deja planteada la inconstitucionalidad de tales normas.

La cuestión referida al conocimiento de la presente causa fue resuelta por el Superior al adjudicar competencia revisora a la Cámara Federal de la Seguridad Social, según pronunciamiento de fecha 26 de diciembre de 2019 obrante en autos.

En cuanto al fondo de la cuestión debatida, la actora expresa que la determinación practicada es errónea pues se efectúa sobre conceptos que, por ley





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL – SALA 2

provincial N°7237, fueron declarados como no remunerativos por lo que no están sujetos a aportes y contribuciones al régimen de Seguridad Social, ni tampoco integran la base imponible para el cálculo de aportes y contribuciones con destino a la obra social, aquí reclamante, tal como lo dispone el art. 4° de la ley mencionada. Ataca por nulas las actas labradas, pues entiende que las mismas adolecen de fundamento y no dan cuenta del origen de las diferencias reclamadas. También cuestiona la imposición de intereses resarcitorios respecto de las diferencias por obra social no ingresadas y los moratorios pretendidos dado que nunca existió de su parte un componente subjetivo (culpa o dolo) que justifique tal reclamo.

La demandada no comparte los argumentos de su contraria.

En primer lugar, rechaza el planteo de nulidad dirigido contra las actas labradas. Según expresa, las mismas no constituyen un acto administrativo sino que conforman un conjunto armónico de medidas preparatorias que hasta ese momento no causan estado y por ende no son pasibles de ejecución, por lo que solicita su rechazo.

Entre los argumentos vertidos recuerda que con fecha 26 de enero de 1996 la Provincia de Mendoza celebró con el Estado Nacional un Convenio de Transferencia del sistema previsional por medio de cual se instauró en dicha provincia el sistema integrado de jubilaciones y pensiones (hoy SIPA) delegando en el Estado Nacional la facultad de legislar en materia previsional. Explica que dicho convenio fue ratificado mediante decreto 362/96 el cual estableció, en su artículo 4°, que el primero de enero de 1996 comenzaban a regir las obligaciones de retener y transferir a la Nación los aportes y contribuciones previsionales por parte del gobierno de la Provincia de Mendoza. Si bien dicha provincia se comprometió a que las normas a dictar a partir de ese momento se ajustarían a la legislación nacional, en la práctica no lo hizo pues, con fecha 29/07/2004, dictó la ley provincial N°7237 concediendo bonificaciones con carácter no remunerativo a todo el personal que desempeña tareas en su orden de gestión, incluidos los docentes, respondiendo a una política pública general o de asistencia social tendiente a impactar sobre sectores de menores ingresos. Dicha disposición legal, fue posteriormente prorrogada hasta el 31/12/2006.

La recurrente no dio cumplimiento a la exigencia prevista por el artículo 15 de la ley 18.820 por estimarla inconstitucional.

Si bien tal cuestionamiento resulta contrario a la doctrina del Superior Tribunal de Justicia (ver CSJN 30/04/74 “Adelphia SAIC s/sumario” Fallos 288:287; 21/12/89 “Micrómnibus Barrancas de Belgrano” Fallos 312:2490) entiendo que por la naturaleza de la controversia que nos ocupa entre sujetos de





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL – SALA 2

carácter federal -una Provincia del Estado Argentino y un órgano del poder público nacional como es la AFIP- resulta justificada la apertura de la presente instancia ya que se encuentran en juego el orden público institucional y la competencia del Poder Judicial de la Nación para zanjar tales conflictos (art. 18 C.N.).

En el caso particular, es la Provincia de Mendoza la que se presenta en sede tribunalicia para sustentar la validez de normas que ella ha dictado atribuyendo carácter no remunerativo a adicionales que abona a su personal docente y viene, en realidad, a defender los derechos de la obra social provincial Obra Social de los Empleados Públicos (OSEP) frente al reclamo efectuado por una Obra Social Nacional (OSPLAD) en concepto de cotizaciones que considera impagas al régimen de obras sociales, tutelado por la ley 23.660.

La controversia tiene su origen en la sanción de la ley provincial N° 5.896 (B.O.14/09/1993) y la ley nacional 24.049, por las que se transfirieron a la provincia de Mendoza los servicios educativos nacionales ubicados en su territorio, como así también las facultades y obligaciones derivadas de tales servicios.

Según la cláusula 18 de la mencionada ley N° 5896 el personal transferido que estuviere afiliado a OSPLAD tenía un plazo de 60 días a fin de ejercer la opción de permanecer en esa obra social.

En otras palabras, solo los docentes que ejercitaron dicha opción, continuarían revistando como personal del Gobierno de la Provincia de Mendoza pero afiliados a la obra social “OSPLAD” pudiendo, esta última, reclamar el pago de cotizaciones al régimen de la ley 23.660 por el personal que permaneciera bajo su égida. Cabe aclarar que es dicha obra social la que necesariamente cuenta con la nómina del personal residual que decidió seguir aportando a ella.

Cabe tener presente que en el año 1.996 la provincia de Mendoza suscribió con la Nación el Convenio de Transferencia de su Sistema Previsional y las diferencias reclamadas en la presente causa corresponden a periodos posteriores a esa fecha (07/2004 a 12/2004, 01/2005 a 12/2005, 01/2006 a 12/2006).

Dentro del territorio de dicha provincia prestan servicios docentes que conforman la planta de empleados públicos de la misma (tutelados por OSEP) y aquellos trabajadores docentes que por haber optado por la obra social OSPLAD quedan alcanzados por la ley 23.660 que agrupa únicamente a obras sociales sindicales y nacionales pero no a obras sociales provinciales.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL – SALA 2

Delimitado lo anterior la pretensión administrativa debe ceñirse exclusivamente a los aportes y contribuciones de obra social referidos a afiliados que optaron por permanecer en el ámbito de OSPLAD.

Ahora bien, la pretensión del organismo fiscal gira en torno a la percepción de diferencias por aportes y contribuciones sobre conceptos que fueron declarados no remunerativos en virtud de la ley local N° 7237 de fecha 29/07/2004 con carácter no remunerativo ni bonificable a todos sus empleados públicos (incluidos los que se desempeñan en la actividad docente) con una suma que sería variable según el monto de la remuneración del titular.

Las diferencias reclamadas, que solo resultan procedentes respecto al universo de trabajadores docentes que optaron por permanecer bajo la tutela de OSPLAD, surgen de la aplicación de la ley 23.660.

Dicho cuerpo normativo establece en su artículo 18 que la remuneración sobre la que corresponde aplicar las alícuotas contempladas en su artículo 16, será la definida por las normas del régimen nacional de jubilaciones y pensiones para trabajadores en relación de dependencia.

Por su parte, el artículo 6 de la ley 24241, establece que se considera remuneración a los fines del SIJP, todo ingreso que perciba el afiliado en dinero o en especie susceptible de apreciación pecuniaria, en retribución o compensación o con motivo de su actividad personal, en concepto de sueldo, sueldo anual complementario, salario, honorarios, comisiones, participación en las ganancias, habilitación, propinas, gratificaciones y suplementos adicionales que tengan el carácter de habituales y regulares, viáticos y gastos de representación, excepto en la parte efectivamente gastada y acreditada por medio de comprobantes, y todo otra retribución, cualquiera fuere la denominación que se le asigne, percibida por servicios ordinarios o extraordinarios prestados en relación de dependencia. Se consideran asimismo remuneración las sumas a distribuir a los agentes de la Administración Pública o que estos perciban en carácter de: premio estímulo, gratificaciones y otros conceptos de análogas características. En este caso también las contribuciones estarán a cargo de los agentes, a cuyo efecto antes de proceder a la distribución de dichas sumas se deberá retener el importe correspondiente a las contribuciones.

Con base en lo anterior, las disposiciones que sobre salarios del sector público de la Provincia de Mendoza dicte su legislatura carecen de efectos sobre la base imponible del Régimen Nacional de Seguridad Social, por lo que el carácter remuneratorio o no de las sumas, que en los términos de la normativa provincial hayan sido abonados, devienen inoponible, correspondiendo a la provincia asumir su obligación fiscal que se constate en las actas pertinentes.

Fecha de firma: 14/11/2023

Firmado por: NORA CARMEN DORADO, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: JUAN A FANTINI ALBARENQUE, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: WALTER FABIAN CARNOTA, JUEZ DE CÁMARA SUBROGANTE

Firmado por: AMANDA LUCIA PAWLOWSKI, SECRETARIA DE CAMARA



#34649683#386948313#20231109151909223



Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL – SALA 2

El sentido de este voto viene a coincidir con lo expresado por el Superior Tribunal de la Nación en cuanto a que el compromiso asumido voluntariamente por una provincia en un acuerdo de Transferencia del Sistema Previsional, la obliga a adecuar la modalidad de los beneficios sociales y prestaciones que otorgue a sus agentes a partir de su ingreso al nuevo sistema unificado, a la legislación nacional laboral y previsional vigente, y ceñirse a las pautas resultantes del régimen nacional, del cual se beneficia (conf. CSJN 29/05/2007 “Provincia de San Juan c/Dirección General Impositiva”).

Con referencia al planteo de nulidad dirigido contra las actas labradas cabe expresar que las mismas son verificaciones que hace la administración por lo cual no cabe exigirle el cumplimiento de los requisitos propios de los actos administrativos como tampoco que sean llevados a cabo por un juez administrativo.

En rigor de verdad hasta que no haya culminado el procedimiento reglado por la ley 18.820 no nos encontramos ante un acto administrativo definitivo, contando el obligado con los medios legales apropiados para demostrar la improcedencia del débito reclamado.

De las constancias obrantes en la causa se evidencia que la parte actora lejos de demostrar fundadamente el incumplimiento fiscal que alega pretende la nulidad de lo actuado con argumentos procesales que no se compadecen con las constancias de autos, de donde no surge que a la misma se le hubiese impedido ejercer su derecho de defensa o privado de la posibilidad de agregar prueba o elementos de juicio que avalen su posición.

Por otra parte, al constituir las actas cuestionadas un instrumento público hace plena fe de la existencia material de los hechos y circunstancias de los que dan cuenta (conf. art. 296 Cod. Civ. y Ccial de la Nación) siendo únicamente susceptibles de ataque por la vía de la redargución de falsedad, en los términos del art. 395 CPCCN, no pudiendo ser declaradas nulas por simples manifestaciones del apelante, sin sustento para desvirtuarlas.

Cabe aclarar en tal sentido que la determinación de deuda se ha efectuado tomando como referencia el soporte magnético de liquidación de haberes del gobierno de la provincia de Mendoza (ver texto consignado en el acta de inspección) por lo que existe una base cierta para la determinación del crédito en disputa.

Con respecto a la queja vertida sobre los intereses aplicados, corresponde aclarar que los mismos están destinados a resarcir el no goce en tiempo y forma de un capital debido, correspondiendo aplicar las normas dispuestas por el legislador en la materia y, en el caso, estas han sido respetadas.





Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL – SALA 2

En cuanto a la regulación de honorarios que imponen los artículos 163 y 164 del CPCCN cabe tener presente que la ley 27.423 no puede ser aplicada en autos en forma mecánica dado que dicho texto legal no contempla en forma expresa el proceso de impugnación de deuda, por lo que atendiendo a la naturaleza, complejidad del asunto, mérito de la causa, calidad, eficacia y extensión del trabajo realizado (Fallos 257:142; 296:126; 302:302:534 y sus citas; 320:495; 339:216 entre otros) y lo dispuesto por el artículo 1.255 del Código Civil y Comercial de la Nación se regulan los honorarios correspondientes a la representación letrada de la parte actora en 8 UMA (\$ 202.984), y en 14 UMA (\$ 355.222) los que retribuyen la tarea realizada por la dirección letrada de la parte demandada, conf. CSJN Res. 2722, a dichos valores deberá agregarse IVA en caso de corresponder.

Por todo lo expuesto, y compartiendo lo expresado por el Sr. Representante del Ministerio Público, en su dictamen de fecha 21/09/2023, propongo se declare habilitada la presente instancia, se confirme la resolución impugnada, imponiendo las costas al apelante (art. 68 CPCCN). Regular los honorarios correspondientes a los letrados de la parte demandada en 14 UMA (\$ 355.222) y en 8 UMA (\$ 202.984) los que retribuyen la labor desempeñada por la representación letrada de la parte actora. A dichos valores deberá adicionarse IVA en caso de corresponder.

LA DOCTORA NORA CARMEN DORADO DIJO:

Adhiero a lo expresado por el Dr. Walter F. Carnota en su voto.

EL DOCTOR JUAN FANTINI ALBARENQUE DIJO:

Por las consideraciones vertidas en mi voto de autos “GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO C/ ADMINSTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS S/IMPUGNACION DE DEUDA” causa n° 62891/2019, adhiero a la propuesta del voto del Dr. Carnota.

En virtud de lo expuesto el Tribunal **RESUELVE:** 1°) Declarar habilitada la presente instancia, 2°) Confirmar la resolución impugnada, 3°) Imponer las costas al apelante (art. 68 CPCCN). 4°) Regular los honorarios correspondientes a los letrados de la parte demandada en 14 UMA (\$ 355.222) y en 8 UMA (\$ 202.984) los que retribuyen la labor desempeñada por la representación letrada de la parte actora. A dichos valores deberá adicionarse IVA en caso de corresponder. Regístrese, notifíquese, publíquese y, oportunamente, remítase.





Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL – SALA 2

NORA CARMEN DORADO
Juez de Cámara

WALTER F. CARNOTA
Juez de Cámara Subrogante

JUAN FANTINI ALBARENQUE
Juez de Cámara

Ante mí: AMANDA LUCIA PAWLOWSKI
Secretaria de Cámara

ALP.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL – SALA 2

