



Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL - SALA 2

**Expediente N° 35328 / 2023**

**AUTOS: ZANOTTI, ANDREA MARTA c/ ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS s/IMPUGNACION DE DEUDA**

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a los , reunida la Sala Segunda de la Excelentísima Cámara Federal de la Seguridad Social para dictar sentencia en estos autos, se procede a votar en el siguiente orden:

### **EL DOCTOR JUAN A. FANTINI ALBARENQUE DIJO:**

Llegan las presentes actuaciones ante esta Sala en virtud del recurso de apelación interpuesto por la Sra. Zanotti Andrea Marta contra la resolución RESOL-2022-952-E -AFIP-DVJUDB#SDGTLSS de fecha 24 de octubre de 2022 que rechazó la impugnación efectuada por la recurrente contra la determinación de deuda y multa instrumentada mediante las actas de inspección e inspección N° 0202659230101 en concepto de aportes y contribuciones de la seguridad social no declaradas respecto de Doña Adriana Angélica DI LORENZO por el periodo 06/2019, labradas en el marco de la orden de intervención electrónica N° 02026592, de la que resultó una deuda en concepto de capital por \$6.253 ,14; intereses por \$7.541,24 e imponiéndosele una multa por \$ 12.506,28.

I.- En primer término, cabe destacar que la parte impugnante no ha realizado pago de depósito previo alguno, a los efectos de habilitar la instancia. Ahora bien, no es ocioso destacar en este punto que, mediante el art. 44 de la ley 27.742 se incorpora a la ley 19.549 (de procedimiento administrativo) el art. 25 bis en su parte final -en lo que aquí interesa- lo siguiente: "Cuando el acto administrativo recurrido hubiere impuesto una sanción pecuniaria su cumplimiento no podrá ser exigido como un requisito de admisibilidad del recurso judicial. Quedan derogadas todas las prescripciones normativas que dispongan lo contrario." (*Artículo incorporado por art. 44 de la [Ley N° 27.742](#) B.O. 8/7/2024. Vigencia: a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina.*)

Es decir que a partir de la sanción de la ley 27.742 (conocida como "Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos), ha tenido lugar un cambio de paradigma en la materia, morigerando los requisitos para el inicio de la acción judicial frente a los actos de la autoridad estatal que contienen sanciones pecuniarias. Con lo cual, corresponde su aplicación -norma procesal vigente- al momento de resolver y mas aún si tenemos en cuenta que una tesis contraria podría importar una denegación de acceso a la



justicia por una rigurosa interpretación que conlleva la aplicación mecánica de un requisito procesal (Ver en este sentido CSJN “Sánchez Carlos c/ Banco Avellaneda SA s/nulidad de decisiones e intervención” Sent del del. 2/2/89). Asimismo, cabe señalar que el Más Alto Tribunal de la Nación ha sostenido reiteradamente desde antaño que las normas de naturaleza procesal son de aplicación inmediata (Fallos: 215:470; 212:12; 220:30; entre otros).

Es por ello que, toda vez que esta reciente disposición legislativa se encuentra plenamente vigente al momento del dictado de la presente sentencia, corresponde señalar que en el caso de marras, no resulta exigible el pago del depósito previo para el acceso a esta instancia en lo que respeta a las sanciones pecuniarias aplicadas por la autoridad estatal.

Ahora bien, cabe destacar que nos encontramos frente a la impugnación de un acto administrativo complejo, híbrido o mixto, que contiene determinación de deuda y una sanción como consecuencia de la falta de cumplimiento oportuno de aquella, lo cual, no debería llevarnos a una aplicación parcial o sesgada del art. 25 bis de la ley 19.549.

Por lo tanto, se impone a mi parecer una interpretación de favorabilidad íntegra respecto a la sustanciación de la acción. En honor al principio *in dubio pro actione*, entiendo que en el particular se encuentra habilitada la instancia (cfrme. Fallo: 335:1885). Lo contrario podría implicar un desmembramiento interpretativo de la resolución que acarrearía un resultado obstaculizante del ejercicio de la garantía constitucional de acceso a la justicia consagrada en el art. 18 de la Constitución Nacional y el consecuente desconocimiento del principio *in dubio pro actione*, antes invocado. En un sentido similar se ha pronunciado recientemente esta sala en autos "TRANSOL SRL c/AFIP S/Impugnación de deuda" (Expte. N° 3313/2024) Sent Def. de fecha 30/04/2025.

II.- Superado este requisito de admisibilidad, según surge de las constancias digitales anexas a las presentes actuaciones, **la deuda antes señalada tiene su génesis en el relevamiento de personal realizado con fecha 26/06/2019 por inspectores del Ministerio de Empleo Trabajo y Seguridad Social de la Nación** en el establecimiento sito en Av. Santa Fe 744 Acassuso, Provincia de Buenos Aires, en el marco del Plan Nacional de Regularización del Trabajo, labrándose el acta F.5-001 constancia de inspección n° 1096355 Expte. 7-99-1096355/2019.

En aquel procedimiento, los funcionarios intervinientes fueron atendidos por la Sra. DI LORENZO Adriana en su carácter de empleada -según señala el organismo- relevándose que se encontraba realizando tareas cuyos datos personales fueron volcados en





## Poder Judicial de la Nación

### CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL - SALA 2

el acta de inspección antes señalada, dejándose constancia que se detecto -por la Sra. Di Lorenzo- a una persona en situación de empleo e intimándose a la regularización de la misma.

Como resultado de dicho procedimiento mediante la Resolución RESOL-2019-9110 -APN-DLFF#MPYT del 6/3/2020 dictada por la Dirección de Resolución de la Fiscalización del Ministerio de Producción y Trabajo donde se resolvió la aplicación de una multa por considerar constatada la irregularidad, se le imputo la infracción al art. 40 de la Ley 11.683.

Como consecuencia de ello, tomo intervención la entonces AFIP (actual ARCA) para la verificación del cumplimiento de las obligaciones de los Recursos de la Seguridad Social (art. 37 de la Ley 25877), artículo que recordamos establece que "cuando el Ministerio de Trabajo en ejercicio de sus facultades verifique infracciones de los trabajos a las obligaciones de la seguridad social aplicará las penalidades correspondientes, utilizando la tipificación, procedimiento y régimen sancionatorio que, a tal efecto, aplica la Administración Federal de Ingresos. Públicos. Posteriormente, **remitirá las actuaciones a la Administración Federal de Ingresos Públicos para la determinación, notificación, percepción y, en su caso, ejecución de la deuda, en el marco de su competencia.**" (el resaltado me pertenece)

Con esa información -según señala la actual ARCA en su dictamen jurídico N°86/2022 (SIS DV JUDB)- inicio fiscalización electrónica los términos de la RG AFIP 4851/20 y de esta forma con fecha 18/04/2022 notificó a la imputada el F8000/PE N° 2022021096221 de comunicación de inicio de fiscalización de los recursos de la seguridad social bajo la orden de intervención n° 02026592 y el F.2016/E detalle de nomina de empleados inconsistencias constatadas en el presente caso, falta de declaración de Adriana Angélica Di Lorenzo en el periodo 6/2019, a fin de que se regularice la situación de la misma.

Ante la falta de cumplimiento de esta intimación, el organismo recaudador procedió con fecha 23/05/2022 a notificar la inspección e infracción electrónica 0202659230101 con la determinación de duda y consecuente multa ahora impugnadas.

A su vez, la resolución condenatoria recurrida tiene como argumento troncal que la trabajadora relevada al momento de la inspección declara fecha de ingreso 26/6/2019 en tareas de atención al público y cuando se le consulta sobre los días y horarios manifestó que lo realiza "hoy" y "3hs por hoy" siendo la única persona que se encontraba prestando tareas, declaración que el organismo consideró suficiente para probar el incumplimiento imputado.

No es un dato menor que en el dictamen jurídico señalado entre sus fundamentos menciona la existencia de una resolución del Ministerio de Trabajo n° RESOL-2019-9110 -APN- DRLF#MPYT de fecha 6/3/2020 mediante la cual también se impuso a la Sra. Zanotti Andrea Marta una multa por infracción al art. 40 de la Ley 11.683 por fundamentos similares a los de la resolución aquí cuestionada.



La recurrente al interponer su sucinto recurso de apelación por medio del F.206 multinota impositiva, cuestiona la deuda que se le imputa señalando que el CUIL de la presunta empleada es inexistente y que la remuneración denunciada nunca existió. Reitera que no posee empleados y acompaña con la presente impugnación una resolución del Ministerio de Trabajo RESOL-2022-24814-APN-DRLF#MT mediante la cual se revocó la resolución de la Dirección de Resolución de la Fiscalización de fecha 6 de marzo de 2020 RESOL-2020-91410-APN-DRLF-#MPYT mediante la cual se había impuesto una multa a la Sra. Zanotti por infracción al artículo 40 de la ley 11683 por no encontrar desvirtuada el acta de comprobación que sustenta la imputación.

Descripto este cuadro factico considero de trascendental importancia hacer una breve descripción de las facultades en cabeza de cada uno de los organismos intervinientes en este proceso administrativo, para con ello, poder mensurar no solo el peso específico que posee cada una de las resoluciones, su temporaneidad sino el efectivo cumplimiento de los principios rectores del procedimiento administrativo.

Es claro que nos encontramos ante un conflicto entre dos organismos administrativos como lo es el Ex- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (actual Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social dependiente del Ministerio de Capital Humano y la AFIP (actual ARCA) dependiente del Ministerio de Economía de la Nación.

Ahora bien, cabe señalar que este tipo de “relevamientos de personal”, en tanto procedimiento de verificación y comprobación, constituyen una manifestación concreta de la facultad de fiscalización atribuida por ley, tanto a la ex Administración Federal de Ingresos Públicos (Decreto N° 507/93, ratificado por Ley 24447, Decreto N° 618/97 y Decreto N° 1231/01), como al ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Ley 25877).

En consecuencia se trata de una facultad concurrente, la que a través del tiempo ha sido fuente de disposiciones de carácter conjunto o individuales emitidas por los organismos competentes para su implementación.

Por lo que sin lugar a dudas, en el orden nacional la competencia fiscalizadora en materia de Seguridad Social, y consiguientemente la de realizar “relevamientos de personal” como expresión de aquella, resulta concurrente.

En efecto, tanto la ex Administración Federal de Ingresos Públicos (A.F.I.P.), como el ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) se encontraban facultados a llevar a cabo acciones de fiscalización en materia de Seguridad Social, entre las cuales este procedimiento de comprobación y verificación de las relaciones de empleo que damos en denominar “relevamiento de personal”, es una manifestación concreta.

La clara demostración de ello es el propio texto normativo de la ley n° 25.877 (BO: 19/03/04) que establece, en lo que interesa aquí, que el Ministerio procederá, sin perjuicio de las facultades concurrentes de la ex A.F.I.P., a verificar y fiscalizar, en todo el territorio nacional, el cumplimiento por los parámetros de la obligación de declarar e ingresar los





## Poder Judicial de la Nación

### CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL - SALA 2

aportes y contribuciones sobre la nómina salarial que integran el Sistema Único de la Seguridad Social. En ese marco, permitiéndosele aplicar las sanciones correspondientes con arreglo a la tipificación, procedimiento y régimen sancionador que, al efecto, aplica la referida Administración Federal. Posteriormente, remitirá las actuaciones al aludido ente recaudador para la determinación, notificación, percepción y, en su caso, ejecución de la deuda, en el marco de su competencia (cfse. arts. 36 y 37, ley n° 25.877 y decreto n° 628/05, anexo B, punto 3, concerniente a la Subsecretaría de Relaciones Laborales).

Por otro lado, por imperio del decreto N° 801/05, se asignaron al titular del Ministerio de Trabajo, en forma concurrente, las atribuciones de juez administrativo que el artículo 9, inciso 1), apartado b), del decreto n° 618/97 acuerda al titular de la ex A.F.I.P., a las multas de la aplicación de las sanciones que indica el ya referido artículo 37 de la ley n° 25.877, pudiendo igualmente sustituirlas en un funcionario del Órgano ministerial (v. arts. 1° y 2°, dec. n° 801/05).

Ahora bien, efectuada esta breve reseña normativa que inevitablemente nos lleva a reconocer esta yuxtaposición de facultades por parte de los dos organismos intervinientes en base a una misma inspección, cabe preguntarnos si es admisible la evidente contradicción ante la que nos encontramos.

Para ello no cabe más que recurrir a los principios fundamentales del procedimiento administrativo. Evidenciándose de este modo, que el accionar de la administración claramente incumple con el principio de razonabilidad, la confianza legítima, la tutela administrativa efectiva, la buena administración, la simplificación administrativa, la buena administración y el principio de unidad de acción de la Administración, o de unidad administrativa.

De un detenido análisis de las actuaciones se desprende también que no se respetó la simplificación procedimental, no puede oponerse al administrado el accionar de dos órganos administrativos estatales conductas disímiles contradictorias y antagónicas que sumergen al ciudadano en la mayor de las incertidumbres en lo que refiere al eficaz ejercicio de sus derechos.

Esta contradicción interadministrativa suscitada entre dos resoluciones dictadas por un ex-Ministerio (actual Secretaría de Trabajo) y una entidad autárquica como lo es la ex AFIP (actual ARCA), dependiente del Ministerio de Economía de la Nación, -órganos que despliegan su actividad en distintos ministerios- debería haber sido resuelto -según lo sugiere la doctrina especializada- por el Poder Ejecutivo o el Jefe de Gabinete de Ministros, como propone el maestro Julio R. Comadira, pero lo que jamás podría ocasionar, es un estado de incertidumbre en la administrada obligándola a concurrir a los estrados judiciales a fin de dirimir el mismo. Debería haber sido zanjado en el seno mismo de la administración.

En otras palabras, no corresponderá al Poder Judicial la decisión de diferencias suscitadas entre reparticiones u organismos dependientes del Poder Ejecutivo Nacional pues, conforme al Artículo 99 de la Constitución Nacional tal función le incumbe, exclusivamente, al Presidente de la Nación en su calidad de jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país. Según



enseña el autor antes mencionado, el Poder Ejecutivo Nacional es el órgano competente que, de acuerdo con la letra del Artículo 4° de la L.N.P.A., debe resolver las cuestiones generadas entre entidades descentralizadas, dependientes de distintos ministerios, o entre un órgano dependiente de un ministerio y una entidad dependiente de otro, por lo que se entiende, que es hoy el Jefe de Gabinete el que resuelve el conflicto. En este sentido tiene dicho el Mas Alto Tribunal que la Nación no puede ser llevada a juicio por las diferencias suscitadas entre reparticiones dependientes de su autoridad, dentro de la cual deben encontrar solución (Fallos: 180:58).

Mas allá de ello, una vez arribadas las actuaciones por ante los estrados judiciales corresponde emitir un fallo (conf. Art. 3 del Código Civil y Comercial de la Nación). En consecuencia se tiene por habilitada la presente instancia y se revoca la resolución administrativa de la ex AFIP aquí impugnada ante la existencia de una resolución posterior absolutoria por parte del ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

En cuanto a las costas, dadas las particularidades del caso y la forma en la que se resuelve, corresponden imponerlas por su orden (art. 68 2do párrafo del CPCCN).

#### **EL DOCTOR WALTER F. CARNOTA DIJO :**

La presente causa revela que el organismo administrativo impuso a Andrea Marta Zanotti una sanción de multa por infracción al art. 40 de la ley 11.683, con base en que durante un acto inspectivo llevado a cabo el 26/06/2019 se detectó la presencia de una persona a la que se consideró dependiente de la titular de autos respecto a quien no se habrían efectuado los aportes y contribuciones de Seguridad Social correspondientes al mes de junio de 2019.

Si bien coincido con el Dr. Fantini en cuanto a la parquedad y deficiencia que presenta el escrito de apelación presentado por la impugnante, en dicha oportunidad Zanotti acompaña, en defensa de sus derechos, la Resolución Administrativa N° 24814 del 24 de noviembre de 2022 por la que, al revocar una anterior decisión de ese ministerio recaída en el expediente 7-99-1096355-2019, se la absuelve por la infracción al 40 de la ley 11.683 con relación al cargo formulado respecto de Adriana Angelica Di Lorenzo, por el periodo 06 de 2019.

Surge del texto de la referida resolución, la decisión adoptada responde a que: por la prueba documental aportada, las propias manifestaciones de la Sra Di Lorenzo al momento del acto inspectivo, y las verificaciones efectuadas por la autoridad fiscalizadora se generaron dudas razonables con relación al presunto vinculo dependiente que pudo haber existido entre las partes, razón por la cual el organismo decide absolver a la imputada de la multa impuesta (ver antecedentes administrativos digitalizados que se acompañan).

En otras palabras, en sede administrativa, se dejó sin efecto la multa primitivamente impuesta y tal acto resulta vinculante para la administración que sólo







## Poder Judicial de la Nación

### CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL - SALA 2

puede volver sobre sus propios actos en beneficio del justiciable y no agravar sus derechos patrimoniales insistiendo en ejercitar su potestad recaudatoria en violación a lo dispuesto por el artículo 18 –principio de legalidad- de nuestra Carta Magna.

Cabe destacar que la demandada, en su contestación de agravios, se refiere exclusivamente a la Resolución de AFIP (hoy ARCA) N°952 del 24 de octubre de 2022 pero sin referir la posterior Resolución N° 24.814 de la Dirección de Resolución de la Fiscalización del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, del 24/11/2022 que, como se expresara ut supra, dejó sin efecto una anterior decisión dictada por ese ministerio, que había impuesto la multa cuestionada.

Ahora bien, sabido es que las normas sancionatorias del poder de policía deben ser aplicadas prudentemente respetando los principios de legalidad, tipicidad y razonabilidad (Badeni, Gregorio, “Tratado de Derecho Constitucional” T° I pág. 346/7; Cassagne, Juan C. “Derecho Administrativo” T° II pág.447/8; Ascárate, Andrés “Tipificación de la infracción administrativa” pág. 109,; Hutchinson, Tomás, “Régimen de Procedimientos Administrativos” pág. 21) y en la resolución emitida el 24 de noviembre de 2.022 en forma expresa se puso de manifiesto que surgían razonables dudas respecto del vínculo dependiente de las partes, razón por la cual correspondía revocar la resolución recurrida y absolver a la imputada de la multa impuesta por lo que no podía exigírsele cotizaciones al sistema por el mes de junio de 2.019 considerando a tal efecto como dependiente suya a Adriana Angélica Di Lorenzo.

La normativa vigente es clara: el acto administrativo podrá tener efectos retroactivos -siempre que no se lesionen derechos adquiridos- cuando se dictare en sustitución de otro revocado o cuando favoreciere al administrado (art. 13, ley 19.549) y, en el caso, se dejó sin efecto la multa impuesta a la apelante por considerar que existían razonables dudas sobre que la Sra. Adriana Angélica Di Lorenzo hubiera sido su dependiente y, con base en lo anterior, no cabe considerar a la impugnante deudora del sistema previsional respecto a la persona indicada y por el periodo atribuido.

El accionar estatal no puede ser contradictorio, volviendo sobre sus propios actos cuando éstos resultan vinculantes para las partes.

La peculiar situación planteada en autos me lleva a recordar la doctrina de nuestro Máximo Tribunal de Justicia en cuanto a la necesidad de considerar todas aquellas constancias o pruebas disponibles que asuman la condición de decisivas o conducentes para la adecuada solución del caso y cuya valoración puede ser significativa para alterar el resultado del pleito (conf. CSJN Fallos 268:48 y 393; 295:790; 306:1095; 284:15; 306:441; 308:1882; 319:915). La prescindencia de alguna de ellas excede el área de las meras discrepancias entre los puntos de vista de las partes y el juez pudiendo incurrirse en un supuesto de arbitrariedad fáctica (conf. Sagües, Néstor Pedro “Compendio de Derecho Procesal Constitucional” tercera reimpresión, edit. Astrea pág. 260), y en el caso que nos ocupa, la existencia de una resolución favorable a la impugnante que versa sobre la misma persona y el mismo periodo, deja sin sustento cualquier pretensión ulterior del organismo.

Cabe tener presente que hace a la esencia del Poder Judicial decidir colisiones efectivas de derecho y no compete a los jueces hacer declaraciones generales o abstractas



(conf. Bidart Campos G., 1988 “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino” TºII pág. 319 edit. Ediar; Carnota W. F. y otro, 2008 “Derecho Constitucional” pág. 300 edit. La Ley), criterio coincidente con lo reiteradamente sostenido por nuestro Máximo Tribunal de Justicia en cuanto a que si lo demandado carece de objeto actual, su decisión deviene inoficiosa puesto que la desaparición de los requisitos jurisdiccionales que habilitan la actuación del Tribunal importa la de poder juzgar (Fallos 346:1559; 346:610; 344:1260; 339:222; 333:777; 331:121 etc).

La situación descripta es la que me obliga a prescindir de la exigencia prevista en el art. 15 de la ley 18.820 pues si bien la exigencia del depósito previo como requisito de viabilidad de los recursos de apelación no es contraria a los derechos de igualdad y defensa en juicio, también lo es que se ha aceptado, por parte del Superior, la posibilidad de atenuar su rigorismo ante determinados supuestos de excepción que en la práctica puedan importar un menoscabo al derecho de defensa del justiciable que, en nuestro medio, goza de tutela constitucional (art. 17 y 18 C.N) pues lo contrario importaría consentir que circunstancias formales conduzcan a la frustración del valor justicia.

El sentido de este voto me lleva a proponer que las costas sean impuestas en el orden causado (art. 68 2do párrafo del CPCCN).

Por lo expuesto, y coincidiendo con mi colega de Sala respecto a la necesidad de proceder a la habilitación de la instancia judicial, propongo: hacer lugar a la habilitación de esta instancia, declarando abstracta la cuestión traída a conocimiento del Tribunal. Imponer las costas en el orden causado (art. 68 2do párrafo CPCCN). Así lo voto.

**LA DOCTORA NORA CARMEN DORADO DIJO:**

Adhiero a la propuesta del Dr. Walter F. Carnota.

Por todo lo expuesto el Tribunal, por mayoría, **RESUELVE:** 1º) Habilitar la presente instancia judicial, 2º) Declarar abstracta la cuestión sometida a conocimiento del Tribunal, 3º) Imponer las costas en el orden causado (art. 68 2do párrafo CPCCN). Regístrese, notifíquese, publíquese y, oportunamente, remítase.

NORA CARMEN DORADO

Juez de Cámara

WALTER FABIAN CARNOTA

Juez de Cámara Subrogante

JUAN FANTINI ALBARENQUE

Juez de Cámara







Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL - SALA 2

ANTE MÍ: SÁNCHEZ MOSCOSO JOSE MARIA

Prosecretario de Cámara

JSM / ALP

