



Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL - SALA 2

### Sentencia Definitiva

**Expediente N° 16347/2023**

**AUTOS: TERMINAL PANAMERICANA S.A. 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 a esta Sala en virtud del recurso interpuesto contra la resolución de A.F.I.P. N° 2022-5621-E-AFIP-DEIMPR#SDGTLSS, en la que no se hace lugar a la impugnación deducida por Terminal Panamericana S.A., la cual fue dirigida contra las actas de inspección e infracción labradas bajo la orden de intervención N° 1.953.453, por los períodos 7/2016 a 11/2019.

Desde el punto de vista procesal, entiendo que corresponde declarar habilitada la revisión judicial de lo actuado pues, si bien la regla “solve et repete” se ha considerado congruente con las garantías procesales que emanan del art. 18 de la CN y el art. 8° del Pacto de San José de Costa Rica, tal imperativo legal ha sido atenuado admitiéndose la validez de la presentación de seguros de caución (CSJN 04/11/08 “Orígenes AFJP SA c/AFIP - DGI” Fallo 331:2480), situación que se configura en autos.

En el caso que nos ocupa, nos encontramos ante una sanción pecuniaria impuesta por el Estado Nacional en ejercicio de sus facultades de control.

La accionante se presenta e impugna el Acta de Inspección labrada bajo la orden de intervención N° 1.953.453, en relación a los períodos 7/2016 al 11/2019 –ambos inclusive-, por la suma de \$ 11.583.151,61.- concepto de capital-; de \$ 10.236.099,30.- en concepto de multas y \$24.446.368,25.- en concepto de intereses –calculados al 25/01/2023.

En la causa se debate la aplicación de la alícuota establecida en el inciso b) del art. 2 del decreto 814/01, toda vez que el promedio de las ventas de los ejercicios considerados ha superado el importe de \$48.000.000.

La parte actora, en primer punto, cuestiona la legitimidad de las actuaciones mediante las cuales se le labraron las actas determinativas de deuda. Por otro lado, considera el recurrente, que el monto precedentemente referenciado y establecido por la Res. N°

Fecha de firma: 30/10/2023

Firmado por: NORA CARMEN DORADO, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: WALTER FABIAN CARNOTA, JUEZ DE CÁMARA SUBROGANTE

Firmado por: JUAN A FANTINI ALBARENQUE, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: AMANDA LUCIA PAWLOWSKI, SECRETARIA DE CAMARA



#37675804#372607236#20230927110539218



## Poder Judicial de la Nación

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

24/2001 (SEPyME) como tope de facturación anual de las medianas empresas y recepcionado en el art. 1° del Decreto 1009/01, opera de forma nominal y numérica, por lo que no contemplaría las sucesivas modificaciones de las pautas de definición cuantitativa de las pequeñas y medianas empresas. Además, se queja sobre los intereses resarcitorios intimados en las actas determinativas de deuda. Por último, cuestiona la fijación de la multa, toda vez que considera inexistente la infracción.

La AFIP, en su contestación, se queja del incumplimiento de la parte actora del depósito previo. Por otra parte, sostiene que las actas labradas por los inspectores tienen un carácter de constatación con presunción de legitimidad, la cual se confirma mediante una resolución fundada que será suscripta por un juez administrativo.

Además, alega que para ser considerado Pequeño o Mediano Contribuyente, debe ajustarse la facturación al monto máximo de \$48.000.000. De igual forma, analiza lo dispuesto por el Decreto N° 814/2001, el Decreto N° 1009/01, la Resolución General N° 1095/01. Afirma que, mientras el Decreto N° 814/01 fija las alícuotas de contribuciones patronales, el Decreto N° 1009/01 reglamenta esa disposición (estableciendo los requisitos de aplicación y remitiendo a la Resolución SEPyME N° 24/01 sólo para definir los sectores abarcados y la forma de cálculo de sus ventas totales anuales); mientras que la Resolución General N° 1095/01 recepta ambos decretos a fin de reglar la conducta que deben adoptar los contribuyentes ante el Organismo para el ingreso de las contribuciones.

Señala que las Leyes N° 24.467 y N° 25.300 son las que establecen, respectivamente, el marco regulatorio y de fomento de las PyME. Sin embargo, ninguna de ellas define el concepto de PyME, limitándose a encomendar esa tarea a la autoridad de aplicación.

Con ese fin, la Resolución SEPyME N° 24/01 clasifica a las empresas según su tipo de actividad (entre ellas, servicios y comercio), define el concepto de “ventas totales anuales”, establece parámetros de cálculo de esas ventas y fija sus montos máximos (que luego fueron elevados por la Resolución N° 675/02 y la Disposición N° 147/06).

En síntesis, sostiene, salvo en lo que es materia de remisión expresa -que en relación al monto de \$48.000.000 no acontece-, el Decreto N° 1.009/01 no resulta alcanzado por las modificaciones introducidas a la Resolución SEPyME N° 24/01 por la Resolución N° 675/02 y la Disposición N° 147/06, manteniéndose incólume el importe allí establecido hasta tanto sea modificado por el PEN.

En consecuencia, visto las actuaciones administrativas, corresponde hacer la siguiente evaluación.

En primer lugar, ante la exigencia prevista por el artículo 15 de la ley 18.820, a fin de posibilitar la apertura de la presente instancia judicial, la impugnante refiere la imposibilidad efectiva de dar cumplimiento a dicho pago, a fin de dar por satisfecho este





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL - SALA 2

requisito, acompaña póliza de seguro de caución para garantías judiciales – sustitución de pago previo, póliza N° 662.572 por la suma de \$47.411.465,01. Ello, a fin de garantizar al ente recaudador el pago de los montos reclamados y aquí cuestionados. En mérito a ello, no encuentro óbice para la apertura de esta instancia.

En cuanto al agravio planteado por la parte respecto de la legitimidad de las actuaciones mediante las cuales se le labraron las actas determinativas de deuda, corresponde expresar que los actos administrativos ostentan un principio de presunción de legitimidad (art. 12 de la ley 19.549), por cuyo mérito se presume que toda la actividad de la administración guarda conformidad con el ordenamiento jurídico. Es por ello, que el planteo resulta inadmisibile, ya que únicamente puede fundarse por vicios graves que afecten alguno de los requisitos de validez del acto.

Cabe destacar que el art. 12 de la ley 19.549, expresamente consagra la presunción de legitimidad de los actos administrativos, naturaleza de la que se ve investida la resolución impugnada. La presunción de legitimidad del acto administrativo opera de modo de salvaguarda de toda la actividad estatal, puesto que de lo contrario toda ella podría ser cuestionada, obstaculizándose de esa manera el fin último de esa actividad que es la obtención del bien común. Es por ello que ante esta presunción iuris tantum, es al particular a quién incumbe alegar y probar la ilegitimidad del acto administrativo (cfr. Fallos [291:499](#); [294:69](#)).

En consecuencia, no habiéndose demostrado la ilegitimidad de las actuaciones realizadas por el organismo recaudador ni la nulidad del acto administrativo, corresponde rechazar los planteos realizados por la parte.

Por otro lado, en lo que se refiere al fondo de la cuestión, el beneficio de reducción de porcentaje de contribuciones patronales derivados del Decreto 814/01 se complementa con el Decreto 1.009/01, que estableció la definición de PyMES, por remisión a la Resolución N° 24/2001, que a través de su art. 1° dispuso que serían consideradas micro, pequeñas y medianas empresas aquellas, cuyas ventas totales expresadas en pesos, no superen los valores por ella establecidos. Dichos montos, a posteriori, fueron actualizados en virtud de la Resolución 675/02 de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional.

A su vez la Resolución 21/2010 en su artículo 1, señala a los efectos los importes de ventas para establecer como serán consideradas Micro Pequeñas y Medianas Empresas, un cuadro por sector. Situación que se reitera en las sucesivas Resoluciones dictadas.

En tanto el fundamento para elevar el tope fue la devaluación acaecida en nuestro país en diciembre de 2001, como es de público conocimiento, surge que el organismo actuante debió actualizar la R.G. 1095 en similar medida para adecuarla a una nueva





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL - SALA 2

definición cuantitativa de PyME, pero no invocar una norma desactualizada para quitar el beneficio a empresas encuadradas como PyMES en la actividad comercial. Situación que por otra parte se continúa en sucesivos periodos posteriores.

En este punto, cabe puntualizarse que la Ley de fomento para la micro, pequeña y mediana empresa (ley 25.300 B.O. 7/9/2000), en su art. 1 (Artículo sustituido por art. 7° de la [Ley N° 27.444](#) - B.O. 18/6/2018), expresamente señala que a los fines del aludido régimen y de unificar criterios entre el régimen general instituido por la ley 24.467 y la presente ley, como así también contar con una única definición de micro, pequeña y mediana empresa, debe estarse a la definición establecida en la sección II “Definición de PYMES” artículo 2° de la ley 24.467. Allí, expresamente se establece –en lo que aquí interesa- en su segundo párrafo, que la autoridad de aplicación revisará anualmente la definición de micro, pequeña y mediana empresa a fin de actualizar los parámetros y especificidades contempladas en la definición adoptada.

Con lo cual, admitir la postura del organismo fiscal, en cuanto sostiene que deben petrificarse los montos utilizados para valorar a una empresa como PYME, no hace más que vaciar de contenido a la definición que primigeniamente se intentó dar a las PYMES.

Ello, incluso, ya había sido advertido en el debate parlamentario de la ley 24.467 (Ver. Diario de Sesiones, Cámara de diputados de la Nación 4ta. Reunión, 1ra. Sesión ordinaria especial – 8 y 9 de marzo de 1995), allí el Sr. Juan Horacio González Gaviola, Diputado Nacional por el Partido Justicialista en la Provincia de Mendoza (Ver pág. 411) al momento de fundamentar el voto negativo de su bloque, hace mención a una serie de observaciones **en cuanto a la forma en que se caracteriza a las PYMES, dejando resquicios que pueden dar lugar a que la autoridad de aplicación en forma arbitraria distorsione el sentido que se quiere dar a esta legislación** (el resaltado me pertenece).

En virtud de lo anterior, entiendo que el encuadramiento como PyME quedará esclarecido, si la facturación arroja un monto inferior al límite fijado por las Resoluciones 675/2002, 147/2006, 21/2010, 50/2013, 357/2015, 11/2016, 103/2017, 154/2018, 220/2019 y mod., que correspondan al periodo de cargo y, con ello, la tipificación de su situación para encontrarse alcanzada por el beneficio de reducción de contribuciones patronales derivado del Decreto 814/2001, art. 2 inc. b.

Lo antes expresado, viene a coincidir con el criterio adoptado por la jurisprudencia de esta Cámara (ver Sala I Expte. 99680/2012/1/RH1 “Cooperativa Eléctrica Lujanense Ltda c/ Administración Federal de Ingresos Públicos”, Sala II Expte. 19649/2020 “Guardian SRL c/ AFIP S/ Impugnación de Deuda” sentencia del 14/11/2022, Sala III SD.125.281 del 11/05/09 “Codimat SA c/AFIP-DGI s/Impugnación de deuda” y dictamen N° 25486/09 del Sr. Representante del Ministerio Público a cargo de la Fiscalía N° 2, y el criterio adoptado





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL - SALA 2

por la Corte Suprema de Justicia de la Nación que reiteradamente ha dejado firme esta postura por aplicación sistemática del art. 280 CPCCN, ver Expte CSS 93739/2011/1/RH1 y Otros SOS SA c/ Administración Federal de Ingresos Públicos” sentencia del 12 de diciembre de 2017, entre otros).

Cabe señalar que el Decreto 814/2001 fue reformado por la ley 27.430. Asimismo, la Ley 27.541 vigente desde el 23 de diciembre de 2019 introdujo una serie de modificaciones con respecto al cálculo y liquidación de las contribuciones patronales mediante la derogación del Dto. 814/01, Dto. 1009/01 y el Art. 173 de la Ley 27.430.

Ello así, del análisis efectuado en estos actuados se acota al periodo de cargo. Revocándose la resolución recurrida en los términos indicados.

En atención al modo como se resuelve, las costas se imponen al organismo, conforme art. 68 CPCCN y criterio del Alto Tribunal en los autos "[Cooperativa Eléctrica Azul Ltda. c/ Administración Federal de Ingresos Públicos CD.G.I.C](#)" con fecha 5 de octubre de 2004, oportunidad en que el Tribunal modificó la doctrina de Fallos: 323:1557.

Con respecto a la regulación de honorarios que imponen los artículos 163 y 164 del C.P.C.C.N., cabe tener presente que la ley 27.423 no puede ser aplicada en autos en forma mecánica, dado que dicho texto legal no contempla expresamente el proceso de impugnación de deuda. Ello así y teniendo presente lo expresado por el Superior Tribunal de la Nación, en cuanto a que la regulación de honorarios no debe depender exclusivamente del monto del reclamo, sino que deberá ser ponderada por los jueces, bajo pautas de razonabilidad, 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 250 UMA equivalente a \$5.148.750 -pesos cinco millones ciento cuarenta y ocho mil setecientos cincuenta - (valor UMA 20.595 conf. Acordada 29/2023). Con respecto a los honorarios de representación letrada de la parte demandada, estese a lo dispuesto por el artículo 2º de la ley 27.423.

Por lo señalado, propicio: Revocar la resolución impugnada con el alcance indicado. Imponer las costas al organismo (art. 68 CPCCN). Regular los honorarios de la representación letrada de la parte actora en 250 UMA, equivalente a \$ 5.148.750 –pesos cinco millones ciento cuarenta y ocho mil setecientos cincuenta- (conf. Acordada 29/2023) importe al que se adicionará el IVA en caso de corresponder. (cfr. Excma. C.S.J.N. en el fallo, "[Compañía General de Combustibles S.A. s/ recurso de apelación](#)" sent. del 16.06.03 Fallos 316:1533). Con relación a los honorarios correspondientes a la representación letrada de la demandada deberá estarse a lo dispuesto por el art. 2 de la Ley 27.423.

Fecha de firma: 30/10/2023

Firmado por: NORA CARMEN DORADO, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: WALTER FABIAN CARNOTA, JUEZ DE CÁMARA SUBROGANTE

Firmado por: JUAN A FANTINI ALBARENQUE, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: AMANDA LUCIA PAWLOWSKI, SECRETARIA DE CAMARA



#37675804#372607236#20230927110539218



Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL - SALA 2

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

Adhiero al voto del Dr. Fantini.

### **LA DOCTORA NORA CARMEN DORADO DIJO:**

Se presenta TERMINAL PANAMERICANA S.A. cuestionando la resolución de AFIP 5.621 del 22/12/2022 que, al rechazar un anterior pedido de revisión, confirmó la existencia de una deuda que asciende a \$ 46.265.619,16 (\$ 11.583.151,61 en concepto de capital, \$ 24.446.368,25 en concepto de intereses y \$ 10.236.099,30 por multa) por diferencias en las contribuciones patronales ingresadas con destino a la Seguridad Social y una multa por infracción al artículo 16 de la Resolución General 1.566 (t.o.2010 y sus modificatorias) durante el periodo 07/2016 a 11/2019, por lo que el organismo entendió una incorrecta aplicación de la alícuota prevista en el inciso b) del artículo 2º del Decreto 814/2001 en lugar de la prevista en el inciso a) de dicha norma atento el nivel de ingresos obtenidos por la empresa durante el periodo reclamado.

Ahora bien, más allá de mi opinión personal sobre el tema en debate, constituyendo lo expresado por mis colegas de Sala posición mayoritaria, razones de economía procesal y eficacia de la jurisdicción me lleva a adherir a la propuesta de mi distinguido colega. Coadyuva a esta decisión el hecho que en la actualidad el Decreto 814/2001 se encuentre derogado por la ley 27.541 norma que introdujo una serie de modificaciones con relación al cálculo y liquidación de las contribuciones patronales.

En virtud de lo anterior adhiero, a la propuesta del Dr. Juan Fantini Albarenque con excepción de lo referido a la regulación de honorarios.

Al respecto, cabe tener presente que la ley 27.423 no puede ser aplicada en autos en forma mecánica dado que dicho texto legal no contempla expresamente el proceso de impugnación de deuda. Ello así y teniendo presente lo expresado por el Superior Tribunal de la Nación en cuanto a que la regulación de honorarios no debe depender exclusivamente del monto del reclamo sino que deberá ser ponderada por los jueces, bajo estrictas pautas de razonabilidad, 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 propongo regular los honorarios correspondientes a la representación letrada de la parte actora en 30 UMA (\$ 617.850), CSJN Ac. 29/2023. Al anterior importe deberá agregarse IVA en caso de corresponder. Con respecto a los honorarios que retribuyen la tarea de los letrados de la parte demandada coincido con lo expresado por mis colegas de Sala. En los anteriores términos dejo expresado mi voto.

Fecha de firma: 30/10/2023

Firmado por: NORA CARMEN DORADO, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: WALTER FABIAN CARNOTA, JUEZ DE CÁMARA SUBROGANTE

Firmado por: JUAN A FANTINI ALBARENQUE, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: AMANDA LUCIA PAWLOWSKI, SECRETARIA DE CAMARA



#37675804#372607236#20230927110539218





Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL - SALA 2

En mérito de lo que resulta del presente acuerdo, el Tribunal **RESUELVE**: 1) Revocar la resolución impugnada con el alcance indicado. 2) Imponer las costas al organismo (art. 68 CPCCN). 3) Regular los honorarios de la representación letrada de la parte actora en 250 UMA, equivalente a \$ 5.148.750 –pesos cinco millones ciento cuarenta y ocho mil setecientos cincuenta -(conf. Acordada 29/2023) importe al que se adicionará el IVA en caso de corresponder. (cfr. Excma. C.S.J.N. en el fallo, “[Compañía General de Combustibles S.A. s/ recurso de apelación](#)” sent. del 16.06.03 Fallos 316:1533). Con relación a los honorarios correspondientes a la representación letrada de la demandada deberá estarse a lo dispuesto por el art. 2 de la Ley 27.423.

Regístrese, protocolícese, notifíquese y oportunamente devuélvase.

JUAN FANTINI ALBARENQUE

Juez de Cámara

WALTER FABIAN CARNOTA

Juez de Cámara Subrogante

NORA CARMEN DORADO

Juez de Cámara

ANTE MÍ: AMANDA LUCIA PAWLOWSKI

Secretaria de Cámara

GRP/AFA

Fecha de firma: 30/10/2023

Firmado por: NORA CARMEN DORADO, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: WALTER FABIAN CARNOTA, JUEZ DE CÁMARA SUBROGANTE

Firmado por: JUAN A FANTINI ALBARENQUE, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: AMANDA LUCIA PAWLOWSKI, SECRETARIA DE CAMARA



#37675804#372607236#20230927110539218