



Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL – SALA 2

EXPTE. 19388/2022

“INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS 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, se procede a emitir el voto en el siguiente orden:

LA DOCTORA NORA CARMEN DORADO DIJO:

Llegan las presentes actuaciones a conocimiento de esta Sala en virtud del recurso interpuesto por el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados cuestionando la determinación de deuda por aportes y cotizaciones a la seguridad social, además de la multa impuesta por el organismo, a raíz de una sentencia recaída en sede laboral que reconoció la existencia de un vínculo dependiente entre la impugnante y el Señor Jorge Alberto García durante el periodo 10/1999 a 08/2006.

En su escrito impugnatorio la apelante sostiene que la deuda reclamada se encuentra prescripta respecto de la mayoría de los periodos reclamados. También solicita que se declare la extinción de la deuda determinada por consolidación y confusión en los términos de la ley 25.725.

Por último, peticiona se la exima de efectuar el depósito previo exigido por el artículo 15 de la ley 18.820.

Desde el punto de vista procesal propiciaré la apertura de la instancia judicial pues, si bien el Superior ha validado la constitucionalidad del art. 15 de la ley 18820 también ha propiciado su flexibilización (CSJN, 30/4/74, “Adelphia SAIC s/sumario”, Fallos 288:287; 21/12/89, “Micrómnibus Barrancas de Belgrano”, Fallos 312:2490) y, en el caso, nos encontramos ante un ente público cuyo objetivo prioritario es la atención médica de personas en pasividad por lo que obligarle a depositar sumas que, en tiempo de emergencia sanitaria, deben ser canalizadas en beneficio de sus afiliados afectaría fines superiores de nuestro ordenamiento.

En cuanto al fondo entiendo que asiste parcial razón a la recurrente: en el caso la relación de trabajo con García se extinguió en agosto de 2.006 pero la intimación al pago de los créditos en disputa fue efectuada en el mes de marzo 2015 (ver fs. 50), es decir que, en parte, la acción patrimonial se encuentra

Fecha de firma: 13/07/2023

Firmado por: JUAN A FANTINI ALBARENQUE, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: WALTER FABIAN CARNOTA, JUEZ DE CÁMARA SUBROGANTE

Firmado por: NORA CARMEN DORADO, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: AMANDA LUCIA PAWLOWSKI, SECRETARIA DE CAMARA



#36544401#348665490#20230615112149201



Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL – SALA 2

prescripta pues el plazo fijado en la materia es de diez años (art. 16, ley 14.236). El Código Civil no establece que el reclamo administrativo interrumpa la prescripción en curso pues sólo lo hace la demanda judicial ante magistrados que gozan de potestad jurisdiccional (ver arts. 18 de la Constitución Nacional y 2541 CCCN) y la legislación laboral sólo admite que las actuaciones administrativas interrumpan la prescripción durante un lapso que no puede ser nunca mayor de seis meses (conf. art. 257 LCT. Ver López, Centeno y Fernández Madrid, “Ley de contrato de trabajo comentada” Tº II pág. 1053) por lo que no puede el ente de control prevalecerse de lo reclamado en un proceso laboral para declarar suspendida o interrumpida la prescripción en curso ya que siempre gozó de potestades específicas para controlar y fiscalizar el cumplimiento por parte de los empleadores de su obligación de efectuar, en tiempo y forma, aportes y contribuciones al sistema previsional combatiendo situaciones de fraude o clandestinidad laboral (arts. 16 y 17 de la ley 11683, 12 y 13, de la ley 24.241).

En nuestro derecho positivo, la prescripción es una defensa liberatoria que puede interponerse por el transcurso del tiempo y ante la inacción del acreedor siendo también oponible al Estado, su operatividad resulta ajena a la eventual buena o mala fe del deudor. En la materia, sólo existe un instituto –el de dispensa de la prescripción liberatoria reglamentado por el 3.980 -hoy 2.550 del Cód. Civ. y Ccial de la Nación- que no fue invocado por el Fisco quien pudo, oportunamente, verificar si el Instituto de Servicios Sociales Para Jubilados y Pensionados había cumplido con sus obligaciones laborales durante el período en disputa y no lo hizo limitándose a labrar un acta de determinación de deuda vencido en exceso el plazo de diez años que establece el legislador en la materia.

Cabe señalar que la ley protege los derechos individuales pero no puede amparar la desidia, la negligencia o el abandono. Los derechos no pueden mantenerse indefinidamente en el tiempo, no obstante el desinterés del titular pues ello conspira contra una necesidad social, la de poner orden y claridad a las relaciones jurídicas (Borda, Guillermo, “Manual de Derecho Civil. Parte General” pág. 559).

En el caso a estudio, la única suspensión de la prescripción en curso que puede invocar el ente de control es la de un año impuesta por el art. 44 de la ley 26476 -año 2.008- por lo que debe declararse prescripto el período devengado durante el lapso que corre entre octubre de 1999 a febrero de 2004, y no prescripto el lapso posterior, es decir el que se extiende entre marzo de 2004 a agosto de 2008.

En cuanto a la petición formulada por la apelante para que se declare consolidada la deuda por imperio del art. 91 de la ley 25.725, la misma resulta





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL – SALA 2

inatendible ya que dicha normativa sólo considera consolidadas las deudas por causa o título anterior al 30 de junio de 2.002.

Cabe tener presente al respecto que la primera fuente de interpretación de las leyes es su letra y cuando ésta no exige esfuerzo para determinar su sentido, debe ser aplicada directamente (CSJN 12/04/16 “Grupo Posadas c/AFIP” Fallos 339:434; 27/09/18 “Páez c/Asociart ART SA” Fallos 341:1268; 11/10/18, Mayorga c/PNA” Fallos 341:1322; 30/10/18, “Martínez c/Galeno ART SA” Fallos 341:1443; 03/03/20 “Bernardes c/ENA” Fallos 343:140; 02/07/20 “Copparoni SA c/DGI” Fallos 343:498; 11/03/21 “Turismo Doss SA c/EN” Fallos 344:307; 08/07/21 “Corvalán c/Intercórdoba SA”).

Por lo expuesto propongo: 1º) Declarar procesalmente viable el recurso interpuesto, 2º) Hacer lugar parcialmente a la defensa de prescripción liberatoria interpuesta y declarar prescripta las diferencias por cotizaciones adeudadas durante el lapso que corre entre octubre de 1999 a febrero de 2004, 3) Devolver las actuaciones al organismo de origen a fin que practique nueva liquidación de la deuda no prescripta, determinando proporcionalmente la magnitud de la deuda impuesta, 4º) Imponer las costas en el orden causado atento la índole de la cuestión litigiosa y la existencia de decisiones disímiles en la materia, 5º) Establecer los honorarios de representación letrada de la parte actora en 6 UMA (\$ 116.028) conf. CSJN Ac. 19/2023, importe al que se le adicionara IVA en caso de corresponder (CSJN “Compañía General de Combustibles SA s/recurso de apelación” sent. del 16/06/2003, Fallos 316:1533). Con respecto a los honorarios correspondientes a la dirección letrada de la parte demandada, estese a lo dispuesto en el art. 2 de la ley 27.423.

EL DOCTOR JUAN FANTINI ALBARENQUE DIJO:

Disiento con el voto de mi colega preopinante en cuanto a la admisibilidad formal del recurso bajo análisis.

La parte actora en su escrito recursivo solicita la declaración de inconstitucionalidad del art. 15 de la ley 18.820.

A tal fin menciona diversos precedentes en los cuales el Más Alto Tribunal de la Nación ha eximido al recurrente del cumplimiento del requisito previsto en el art. 15 de la Ley 18.820. Entre ellos, ante la importancia del monto y que ese monto implica un desapoderamiento concreto para el recurrente por ser desproporcionado respecto de su capacidad económica financiera o ante la existencia de un fin persecutorio o desviación de poder por parte de los organismos administrativos. Con relación a ello, debo señalar que no encuentro





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

cumplimentado ninguno de estos supuestos que ameriten prescindir de la aplicación del principio “Solve et repete” en los presentes actuados.

Ahora bien, el art. 15 de ley 18.820 (modif. por ley 23.473), establece la exigencia del depósito previo a fin de habilitar la instancia judicial, requiriendo su cumplimiento, en orden a los argumentos que expondrán a continuación.

El art. 12 de la ley 19.549 (de Procedimientos Administrativos) dispone que: “El acto administrativo goza de presunción de legitimidad: su fuerza ejecutoria faculta a la Administración a ponerlo en práctica por sus propios medios -a menos que la ley o la naturaleza del acto exigieren la intervención judicial- e impide que los recursos que interpongan los administrados suspendan su ejecución y efectos, salvo que una norma expresa establezca la contrario”.

Hutchinson señala que la presunción de legitimidad que ostentan los actos de la administración supone que los mismos han sido dictados de conformidad al ordenamiento. Por ello, es al particular a quien corresponde la carga de probar su eventual invalidez; y, con cita de Juan C. Cassagne, expresa: “Si no existiera tal principio, toda la actividad estatal podría ser cuestionada ante la posibilidad de justificar la desobediencia como regla normal en el cumplimiento de los actos administrativos, obstaculizando el cumplimiento (sic) de los fines públicos al anteponer el interés individual y privado al bien común” (cf. Tomás Hutchinson, “Régimen de Procedimientos Administrativos”, Ed. Astrea, pág. 109).

Así, el acto administrativo alcanzado por esta presunción reviste carácter obligatorio y exigible, de lo cual deriva la potestad que le asiste a la administración de hacerlo cumplir coercitivamente por sí o por terceros (ejecutividad).

Sin embargo, ello no implica que se pueda cuestionar su legitimidad mediante los recursos administrativos y/o judiciales que, como se ha dicho, no suspenden la ejecución del acto, salvo que una norma expresa así lo ordene.

Esta peculiaridad del acto administrativo lleva a que el recurso de apelación que autoriza el art. 174 de la ley 11.683 (de Procedimiento Tributario) contra la sentencia del Tribunal Fiscal se conceda “en ambos efectos”, dejando expedita la vía judicial al Fisco para ejecutar la deuda impositiva determinada, si el impugnante no acredita haber efectuado el depósito previo dentro de los treinta (30) días de notificada la sentencia o la resolución que aprueba la liquidación.

En el ámbito previsional, en cambio, el recurso de apelación interpuesto contra la resolución que rechaza la impugnación de una multa por la infracción cometida al artículo agregado a continuación del artículo 40 de la Ley N°11683 (texto ordenado por Decreto N° 821/98 y sus modificaciones) tiene efecto “suspensivo”, toda vez que la deuda sólo se puede ejecutar si el recurso se





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL – SALA 2

desestima -a través de una resolución fundada- por incumplimiento del depósito previo, o cuando el Tribunal no exime al obligado por imposibilidad de pago. En este supuesto, la posibilidad de ejecutar el crédito queda supeditada a la suerte que le depare la sentencia al recurso instaurado.

En síntesis, si bien el “depósito previo” constituye en el procedimiento tributario y en el previsional un requisito de admisibilidad del recurso deducido, en el primero su cumplimiento está sujeto a un plazo fatal -so riesgo de tornar ejecutable el crédito reclamado- mientras que, en el segundo, es el Tribunal quien mediante una resolución fundada declara cumplida -o no- la obligación legal. Por ende, las causales que eventualmente se invoquen para exceptuarse del pago previo en el ámbito previsional deben meritarse con criterio restrictivo, a la luz de los principios de igualdad ante la ley y de justicia distributiva que enmarcan el análisis de la presente cuestión.

La exigencia del solve et repete -como señala Giorgio Tesoro- constituye una más vigorosa y penetrante especificación de la ejecutoriedad del acto administrativo; el acto de determinación no sólo es ejecutivo -como todos los actos administrativos- sino que su legitimidad no puede ser discutida sin previo y efectivo cumplimiento.

La regla del depósito previo, entonces, no es ni caprichosa ni arbitraria. Constituye, por el contrario, una razonable derivación del interés público que persigue el derecho tributario y uno de los pilares en el que se asienta la eficacia de la gestión fiscal del Estado.

Se ha señalado -en este sentido- que la máxima solve et repete tiene como único fundamento las impostergables necesidades de las finanzas, por lo que la validez del acto administrativo de determinación impositiva está fundada en razones de orden y seguridad públicos, y su necesario corolario es la regla que impone el respeto y la obligación de pagar el impuesto para seguir reclamando por las vías legales (cf. Roberto Tamagno, “La determinación tributaria”, Enciclopedia Jurídica Omeba, T.VII, pág. 771).

Asimismo, se ha dicho que “es posible sostener que el “solve et repete” recibe su convalidación en razones de interés general similares a las que fundan otras prestaciones obligatorias de los ciudadanos, tales como el deber de emitir el sufragio, de defender a la patria con las armas, o el de soportar restricciones en los derechos patrimoniales en pro del interés público, situaciones todas ellas en las que la realización del bien común justifica el sacrificio del bien particular” ... “Puede concluirse entonces que el principio “solve et repete” constituye un resorte que el Estado puede legítimamente utilizar en favor del interés colectivo ínsito en la celeridad y eficacia de la percepción de los impuestos, aunque para





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL – SALA 2

ello sea menester ocasionar las dificultades individuales que suponen el deber de pagar primero para reclamar después” (cf. Reflexiones sobre el principio “solve et repete”; Alejo A. Martínez Araujo, Luis A. Vedoya y Martín López Olaciregui; en La Ley del 14/10/97, pág. 2).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, por su parte, admitió en reiteradas oportunidades la validez constitucional de la exigencia del pago previo de la deuda determinada por la autoridad administrativa como requisito previo a la intervención judicial (cf. doctrina de Fallos 155:96; 162:263; 235:479; 238:418; 296:57; etc.). Sólo justificó apartarse de la imposición legal, en casos de monto excepcional, en que el requisito en cuestión pudiera constituir un obstáculo insalvable para la revisión de la pena por los tribunales de justicia, fundándose en el derecho de defensa del art. 18 de la Constitución Nacional (sea porque ese pago generaría un importante desapoderamiento - Fallos, 247:181 ; 205:208 y su cita-, sea por la falta comprobada e inculpable de los medios para afrontarlo -Fallos, 256:38; 261:101-, sea porque se revele un inmediato e inequívoco propósito persecutorio o desviación de poder -Fallos 288:287; 308:381-). Sin embargo, esta excepción sólo es aplicable cuando “las constancias de autos no permitan descartar, por caprichosa, la dificultad alegada para la satisfacción inmediata de la multa impuesta”, por ello se exige que tal imposibilidad encuentre sustento en elementos objetivos de criterio agregados a los autos y se estiman insuficientes a estos efectos las manifestaciones en abstracto del interesado (cf. C.S.J.N., Fallos, 225:201; 249:221; etc.).

Con lo cual, y atento lo dispuesto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, respecto a la constitucionalidad de la norma atacada por la parte actora, y toda vez que resulta insuficiente la manifestación vertida por la administrada, invocando la imposibilidad de pago inculpable del depósito previo exigido por la ley, lo cual sólo podría acreditarse mediante balances documentados, informes contables, dictámenes actuariales, etc. que conduzcan al convencimiento por parte del tribunal de que dicho impedimento es real y no ficticio, corresponde –por razones señaladas- desestimar el recurso de apelación interpuesto.

En el mismo sentido se expidió esta Sala por mayoría en autos “INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS c/ ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS s/IMPUGNACION DE DEUDA” (Causa n° 4689/2021) Sent. Def. del 9/9/2022.

Por ello, corresponde declarar desierto el recurso de apelación deducido, en virtud de no haberse dado cumplimiento a lo dispuesto en los arts. 15 de la ley 18.820, y 12 de la ley 21.864, modificada por la ley 23.473, con costas.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL – SALA 2

En cuanto a la regulación de honorarios, corresponde al juzgador analizar la labor desarrollada por el profesional, tomando para ello en cuenta no sólo los montos cuestionados, sino también la complejidad de la materia debatida, la eficacia de las tareas y la extensión de los trabajos llevados a cabo por los letrados.

“La regulación no depende exclusivamente del monto del juicio o de las escalas pendientes, sino de todo un conjunto de pautas previstas en los regímenes respectivos, que pueden ser evaluados por los jueces con un amplio margen de discrecionalidad, entre las que se encuentran la naturaleza y complejidad del asunto, el mérito de la causa, la calidad, eficacia y la extensión del trabajo” (voto del Dr. Carlos Fayt) CSSJN, T 315 P 1620.

En consecuencia, se tomará en cuenta la labor desarrollada por el letrado, la calidad, eficacia e importancia económica del proceso (conf. Doctrina art.1255 CCyCN y lo establecido por el Alto Tribunal en Establecimientos Las Marías SACIFA c/ Misiones, Provincia de s/ acción declarativa, Sent. Del 4 de septiembre de 2018) y se propicia regular los honorarios de la dirección letrada de la parte actora en 1 UMA (\$19.338) y en 3 UMA (\$58.014) los correspondientes a la representación letrada de la parte demandada, dichos montos corresponden al valor suministrado por Acordada 19/2023). Importes al que se le adicionará el IVA en caso de corresponder (Cfr. Excma CSJN en el Fallo “Compañía General de Combustible SA s/ Recurso de Apelación” sent del 16/06/03, Fallos 3161533).

En mérito de lo antes expresado, propongo lo siguiente: Se declare desierto el recurso de apelación deducido, en virtud de no haberse dado cumplimiento a lo dispuesto en los arts. 15 de la ley 18.820, y 12 de la ley 21.864, modificada por la ley 23.473. Con costas al vencido (art. 68 CPCCN). Regular los honorarios de la dirección letrada de la parte actora y demandada en 1 UMA (\$ 19.338) y 3 UMA (\$58.014) respectivamente, (conf. Ac. 19/20023). Importe al que se le adicionará el IVA en caso de corresponder (Cfr. Excma CSJN en el Fallo “Compañía General de Combustible SA s/ Recurso de Apelación” sent del 16/06/03, Fallos 3161533).

EL DOCTOR WALTER F. CARNOTA DIJO:

Adhiero al voto del Dr. Juan Fantini Albarenque.

En virtud de lo expuesto el **Tribunal, por mayoría, RESUELVE:** 1) Declarar desierto el recurso de apelación deducido, en virtud de no haberse dado cumplimiento a lo dispuesto en los arts. 15 de la ley 18.820, y 12 de la ley 21.864, modificada por la ley 23.473; 2) Con costas al vencido (art. 68 CPCCN), 3) Regular los honorarios de la dirección letrada de la parte actora y demandada en 1





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

UMA (\$ 19.338) y 3 UMA (\$58.014) respectivamente, (conf. Ac. 19/20023).
Importe al que se le adicionará el IVA en caso de corresponder (Cfr. Excma CSJN
en el Fallo “Compañía General de Combustible SA s/ Recurso de Apelación”
sent del 16/06/03, Fallos 3161533). Regístrese, notifíquese, publíquese y,
oportunamente, remítase.

JUAN FANTINI ALBARENQUE
Juez de Cámara

NORA CARMEN DORADO
Juez de Cámara

WALTER F. CARNOTA
Juez de Cámara Subrogante

Ante mí: AMANDA LUCIA PAWLOWSKI
Secretaria de Cámara

ALP.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL – SALA 2





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL – SALA 2





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL – SALA 2





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL – SALA 2

