Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 6 de junio de 2017.

Vistos los autos: "Santiago del Estero, Provincia de c/ Administración Federal de Ingresos Públicos s/ proceso de conocimiento", de los que

Resulta:

I) A fs. 13/28 la Provincia de Santiago del Estero inicia la presente acción contra la Administración Federal de Ingresos Públicos, a fin de obtener la revocación -por ilegalidad, arbitrariedad e ilegitimidad- de los actos administrativos dictados por la Dirección de Contencioso de los Recursos de la Seguridad Social de esta última, en los expedientes 125-0703, resolución 139/08 (DICRSS); 125-0703, resolución 140/08 (DICRSS); R 124-0703, resolución 141/08 (DICRSS); 048-0403, resolución 142/08 (DICRSS) y R 049-0403, resolución 143/08 (DICRSS), todas del 22 de febrero de 2008, con motivo de las impugnaciones planteadas por dicho Estado provincial.

Refiere que de las resoluciones cuestionadas, la única que recepta completamente la impugnación cursada por su parte es la 139/08, mientras que en las restantes, si bien se hace lugar al cuestionamiento vinculado con la falta de denuncia de remuneraciones y/o retención de aportes, confirman la determinación de la deuda relacionada con la falta de denuncia de trabajadores y/o retención de aportes por los períodos que aquellas consignan.

Sostiene que tales resoluciones tienen fundamento en los dictámenes que forman parte de las mismas, donde analizan la

situación fáctica de cada una de las impugnaciones, pero con un criterio arbitrario expresan que: "en relación a la deuda intimada por 'falta de denuncia de trabajadores...se destacó que '...no fueron incluidos los efectivos de las fuerzas policiales en la determinación de deuda ya que el mismo no se encuentra comprendido en el marco del Convenio de Transferencia de las Cajas Previsionales, quedando expresamente excluidos mediante Convenio Complementario de fecha 18/08/94...y asimismo, en relación a la observación efectuada en el informe producido por la Dirección de Informática de la Provincia de Santiago del Estero titulado 'NOMINA DE CUIL DE AGENTES PERTENECIENTES A LA ADMINISTRACION PUBLICA PROVINCIAL Y MUNICIPIOS, INFORMADOS COMO NO DECLARADOS EN DDJJ F.931J POR AFIP-DGI, Y QUE SI SE ENCUENTRAN DECLARADOS EN LA MISMA', señalan que consultaron en la base informática de datos de esa Dirección General de Transferencias S.S. por CUIL, y que se constató que esos empleados NO FUERON REGISTRADOS'".

Manifiesta que lo transcripto en el párrafo anterior corresponde al dictamen 014/08 (DE IMPU) que da fundamento a la resolución 141/08 y que el mismo criterio se siguió en el resto de las resoluciones atacadas.

Afirma que la deuda que se pretende cobrar a la provincia no existe, que ha sido determinada por error y sin ánimo por parte de la demandada en comprobar este último, ante los numerosos descargos formulados frente a cada intimación, lo cual la coloca en un verdadero estado de indefensión.

II) A fs. 81 se declara la competencia de la Corte para conocer en forma originaria en este juicio.

III) A fs. 97/109 se presenta el Fisco Nacional-Administración Federal de Ingresos Públicos, contesta la demanda y solicita su rechazo, con costas.

Manifiesta en primer término que la actora suscribió un Convenio de Transferencia del Instituto de la Seguridad Social a la órbita nacional con fecha 14 de julio de 1994, el que fue formalizado por la ley provincial 6081 de fecha 19 de julio de 1994 y el decreto P.E.N. 327/95 del 7 de marzo de 1995 y a partir de su entrada en vigencia, todo el personal de la Provincia de Santiago del Estero, incluido el de sus municipios, pasó a ser afiliado al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (S.I.J.P.) y sus aportes y contribuciones comenzaron a ingresar al sistema nacional por intermedio de la AFIP.

Agrega que el referido convenio establece que a los efectos de la declaración e ingreso de los aportes y contribuciones con destino al S.I.J.P., resulta de aplicación lo establecido en la ley 24.241 y concordantes, sus decretos reglamentarios y normas complementarias. Por tanto, pese a que la actora pretende desentenderse de su obligación de declarar al personal y de efectuar la correspondiente retención de aportes, ello no puede ser encuadrado en ninguno de los supuestos estipulados por la legislación nacional vigente, implicando, además de un claro incumplimiento a sus obligaciones como empleadora, una ventaja patrimonial ilegítima en detrimento de los intereses del sistema de la seguridad social en su conjunto y de sus dependientes en particular.

Señala además, que la Provincia de Santiago del Estero no negó la existencia de la deuda, ni tampoco fundó su solicitud en supuestos concretos de nulidad o violaciones constitucionales sino que, por el contrario, se limitó a señalar fallas en el trámite impulsado por su parte, que debieron cuestionarse en una etapa procesal previa, impugnando en legal tiempo y forma las actas de fiscalización de conformidad con el procedimiento que contempla la normativa administrativa vigente.

Concluye que la deuda intimada resulta ajustada a derecho y que la pretensión de la provincia de eximirse de las obligaciones que mantiene con el régimen nacional, resulta inconsecuente con sus propios actos anteriores, jurídicamente relevantes y plenamente eficaces, consecuencia del convenio de transferencia, extremo que torna improcedente el reclamo.

Considerando:

1°) Que este juicio es de la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional).

2°) Que la Provincia de Santiago del Estero acudió a esta vía ordinaria a fin de que se revoquen las resoluciones dictadas en las actuaciones administrativas acompañadas, números 139/08, 140/08, 141/08, 142/08 y 143/08, todas de fecha 22 de febrero de 2008, a través de las cuales la AFIP desestimó las impugnaciones que oportunamente se cursaran contra las determinaciones de deuda referidas a la omisión de denuncia de ciertos trabajadores pertenecientes a la administración pública provincial, y a la consecuente falta de retención de los aportes y

contribuciones por los períodos allí consignados (exptes. adm. 125-0703, R 124-0703, 048-0403 y R 049-0403).

3°) Que la Constitución Nacional en su artículo 14 bis, párrafo tercero, establece que el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social y garantizará la protección integral de la familia. El término "Estado", empleado en sentido genérico, alude tanto al Estado Nacional como a los estados provinciales, de tal manera que la reglamentación de este precepto no es privativa del Gobierno Federal (conf. dictamen del señor Procurador General en Fallos: 302:721 y sus citas y 312:418). En efecto, la facultad de legislar en materia de seguridad social, jubilaciones y pensiones compete a la Nación (artículo 75, inciso 12 de la Constitución Nacional) y a las provincias, por cuanto la obligación que impone el citado artículo 14 bis se extiende a los estados provinciales en lo atinente a la administración pública provincial y al propio del ejercicio del poder de policía.

4°) Que, asimismo, el artículo 121 de la Constitución Nacional reconoce a las provincias todas las potestades que no fueron delegadas por la Ley Fundamental al gobierno federal y todas aquellas que se reservaron en los pactos especiales al tiempo de su incorporación. A su vez, el artículo 125, párrafo segundo, introducido al texto constitucional por la reforma de 1994, establece que las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales. En el marco de las relaciones de coordinación y de la distribución de competencias propia de la forma de Estado federal, los aspectos de la seguridad social

referidos a los órganos de asistencia y previsión social y la sanción del régimen estatutario correspondiente están en la órbita provincial con respecto al ámbito subjetivo definido por la Constitución Nacional.

5°) Que, por otra parte, en el año 1991, se instituyó el Sistema Único de Seguridad Social (S.U.S.S.), expresión del criterio unificador en la materia de que se trata, que absorbió al Instituto Nacional de Previsión Social y, por su intermedio, a las cajas nacionales de previsión. Asimismo, se creó la Contribución Unificada de la Seguridad Social (C.U.S.S.), denominación que abarca a todos los aportes y contribuciones al S.U.S.S., los correspondientes al régimen previsional, así como también los del Instituto Nacional de Obra Social para Jubilados y Pensionados (P.A.M.I.), Administración Nacional del Seguro de Salud (A.N.S.S.A.L.), Fondo Nacional de Empleo, Régimen Nacional de Obras Sociales y Cajas de Subsidios y Asignaciones Familiares (decreto 2284/91).

6°) Que ello es revelador del grado de unificación legislativa y de los órganos de gestión logrado en este campo, al tiempo de la sanción por el Congreso de la Nación de la ley 24.241, por la que se creó -con alcance nacional- el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (S.I.J.P.). Dicho sistema comprende a todos los trabajadores en relación de dependencia y autónomos, en un esquema compuesto por un régimen de reparto y otro de capitalización, bien que manteniendo en el primero de ellos continuidad con el de las leyes 18.037 y 18.038, en lo relativo a la financiación de los beneficios y al requisito para acceder a ellos de servicios con aportes. El S.I.J.P., en tanto

constituye el nuevo mecanismo de previsión social en el orden nacional, integra el S.U.S.S., y los aportes y contribuciones, que aquel recibe, forman parte de la Contribución Unificada de la Seguridad Social.

7°) Que por el artículo 2°, inciso a, punto 4, de la ley 24.241, se invitó a los gobiernos provinciales a adherir a dicha norma. A ese fin, cada provincia ha de formalizar un acuerdo con el Estado Nacional para su incorporación al S.I.J.P., extremo que supone la absorción por parte de la Nación de los afiliados y beneficiarios de los regímenes provinciales.

En su mérito, la legislatura de la Provincia de Santiago del Estero adhirió al nuevo régimen mediante la ley 6081 del 19 de julio de 1994, conforme al "Convenio de Transferencia" que como Anexo integra la norma (artículos 1° y 3°) y que fue luego aprobado por decreto del Poder Ejecutivo Nacional 327/95.

En virtud de lo expresado, resulta que a partir de la entrada en vigencia del nuevo régimen, todo el personal de la administración pública de dicha provincia, municipios, empresas del estado o entes en los que tuviera participación, tribunal de cuentas, amas de casa y personal policial y penitenciario, pasó a ser afiliado al S.I.J.P. y sus aportes y contribuciones comenzaron a ingresar al sistema nacional por intermedio de la AFIP (v. artículos 2°, inciso a, punto 4, ley 24.241; 1° y 3°, ley 6081; y cláusulas 1°, 4° y 13 del convenio citado).

8°) Que, en estas condiciones, la actora acudió a esta vía ordinaria para cuestionar, agotada la instancia administrativa, las resoluciones de la AFIP que desestimaron parcial-

mente sus impugnaciones y mantuvieron la determinación de deuda, por las razones expuestas en sus fundamentos, es decir la falta de denuncia de personal detectado en las inspecciones y la consecuente entrega de los aportes respectivos.

Para intentar demostrar la razón de sus cuestionamientos ofreció las actuaciones labradas en sede administrativa como prueba instrumental y la prueba pericial contable producida a fs. 164/192, cuyo resultado resulta insuficiente para esclarecer la verdad de los hechos controvertidos. En efecto, en su trabajo la perito contadora designada de oficio, se limitó a detallar las frondosas constancias obrantes en los expedientes administrativos, pero fueron insuficientes para cotejar o ponderar, si los empleados detectados como no denunciados efectivamente lo estaban y se habían hecho los aportes correspondientes. Ello motivó la impugnación de la actora de fs. 199, respecto de la cual la experta insistió en la necesidad de contar con mayor documentación impresa y registros informáticos tanto de la provincia como de la AFIP, que no fue aportada por ninguna de las partes (ver fs. 211/212; 227 y 277/278).

9°) Que tiene dicho esta Corte que la aplicación de la regla *onus probandi incumbit ei qui dicit*, plasmada en el artículo 377 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación a resoluciones emanadas del legítimo ejercicio de la autoridad administrativa, determinaría la desaparición de la prerrogativa de la Administración respecto de la legitimidad de sus actos, obligando al Estado a demostrar, en cada caso, la veracidad de los hechos en los que se asienta, así como la validez de las conclusiones extraídas de ellos, cuando, por el contrario, es el

interesado el que debe alegar y probar su nulidad en juicio (Fallos: 328:53).

Cabe recordar que quien invoca ciertos hechos como fundamento de su pretensión tiene la carga de acreditarlos, y si no logra cumplir con esa carga mediante la actividad probatoria desarrollada durante el juicio, corre el riesgo de que su acción sea rechazada. En este caso y tal como lo señala el señor Procurador Fiscal subrogante en su dictamen de fs. 304/306, la Provincia de Santiago del Estero no logró demostrar las circunstancias que invoca para dar sustento a su pretensión, por lo que la demanda debe ser rechazada.

10) Que, por cierto, en el precedente de Fallos: 324:2371, esta Corte ha señalado la necesidad de atender a la complejidad de las cuestiones involucradas en el traspaso de los regímenes de jubilaciones y pensiones (considerando 12). Pero en el caso, no son precisos ni consistentes los agravios de la Provincia de Santiago del Estero basados en la falta de fundamentación suficiente de los actos administrativos que se impugnan, por lo que la demanda, como se dijo, no puede progresar.

En efecto, las actuaciones administrativas demuestran que los cuestionamientos han sido íntegramente analizados, al punto que algunos de ellos fueron admitidos. Véase a modo de ejemplo, el contenido del dictamen 009/08 (DE IMPU) -que dio sustento a la resolución 143/08-, en la que se dejan sin efecto las multas intimadas y la deuda correspondiente al Acta de Inspección 008-0058636 y se confirma la relacionada a la "falta de denuncia de trabajadores y/o retención de aportes". En el refe-

rido dictamen se destacó textualmente "*que oportunamente la División Revisión y Recursos de la Dirección Regional de origen remitió medida para mejor proveer a la División Fiscalización Externa N° 1 a fin de que informara si los CUIL consignados en la nota… fueron o no incluidos en el detalle del cálculo de deuda determinada y en caso de ser así, si correspondía ratificar o rectificar la liquidación practicada… En respuesta, con fecha 05/11/01, la División Fiscalización señala que '…el total de CUILes informados por el Gobierno de Sgo. del Estero, considerados como declarados en los meses de setiembre, octubre y noviembre de 1999, realmente no se encuentran declarados. Al respecto se constató mediante consulta a la base Emsyas, que dichas personas no se encuentran incluidas en la misma, por lo tanto no están declaradas ante esta AFIP, por esta razón dicho personal fue considerado en la liquidación final de la deuda previsional'*" (v. fs. 111/120 y 121/122 de la Actuación 12846-384-2007).

Frente a tan contundente afirmación, similar al contenido del resto de las resoluciones atacadas, pesaba sobre la actora la carga de demostrar la inexactitud del aserto, pero como se dijo, ello no se ha logrado en autos.

11) Que las costas del proceso deben ser impuestas a la actora por aplicación del principio objetivo de la derrota (artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Por ello, y de conformidad con lo dictaminado a fs. 304/306 por el señor Procurador Fiscal subrogante, se resuelve: Rechazar la demanda promovida por la Provincia de Santiago del Estero

contra la Administración Federal de Ingresos Públicos, por las razones expresadas en los considerandos. Con costas (artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese, comuníquese a la Procuración General de la Nación y, oportunamente, archívese.

ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

JUAN CARLOS MAQUEDA

HORACIO ROSATTI

CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

Nombre del actor: **Provincia de Santiago del Estero.**

Nombre del demandado: **Administración Federal de Ingresos Públicos.**

Profesionales: **doctores Raúl Julio César Abate; Enrique Paixao; Liliana Beatriz Rodríguez Elénico; Franco Agustín Bindi; Horacio Enrique Martínez; Jorge Daniel Dellacasa; Daniel Gustavo Di Paolo y Laura Cristina Consoli.**

Ministerio Público: **doctor Marcelo Adrián Sachetta.**