Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 16 de octubre de 2025

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que la Provincia de Córdoba, el Arzobispado de Córdoba, los Obispados de Villa María, San Francisco y Cruz del Eje, y la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba, promueven acción declarativa de certeza en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra el Estado Nacional y la Caja Complementaria de Previsión para la Actividad Docente -entidad de derecho público no estatal sin fines de lucro, creada por el art. 17 de la ley nacional 22.804-, a fin de hacer cesar el estado de incertidumbre en el que dicen encontrarse acerca del alcance de la obligación del personal docente transferido por el Estado Nacional a la órbita provincial de continuar aportando al organismo previsional demandado.

Solicitan al respecto que se declare la plena validez de la cláusula decimocuarta del Convenio de Transferencia de los Servicios Educativos Nacionales a la Provincia celebrado el 1° de diciembre de 1992 –aprobado por la ley local 8253-, en cuanto allí se estipuló que los aportes en cuestión debían continuar efectuándose únicamente por los cargos y horas cátedra que, según su situación de revista, tuvieran los docentes en forma real y efectiva al momento de la transferencia.

También plantean la inconstitucionalidad o inaplicabilidad del decreto PEN 163/1999, de la resolución 4005/2000 de la Caja demandada y de cualquier otra disposición legal o reglamentaria *"que pretenda extender el universo de sujetos comprendidos dentro de la Caja Complementaria a los docentes de institutos transferidos o de gestión privada que se desempeñan en el ámbito de la Provincia que no estuvieron nominados específicamente en la transferencia o bien de aquellos que acrecentaron sus horas cátedra, cargos y categorías sin haber efectuado opción alguna por continuar aportando al régimen del organismo previsional demandado"*.

Subsidiariamente, peticionan que las eventuales diferencias reclamadas -que no fueron retenidas sobre los haberes de los docentes involucrados- sean soportadas por el Estado Nacional, en cumplimiento del aludido convenio.

Explican que mediante la ley 24.049 (B.O. del 7 de enero de 1992) el Congreso de la Nación facultó al Poder Ejecutivo Nacional a transferir a las provincias, a partir del primero de enero de 1992, los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación, como así también las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos, bajo las condiciones allí fijadas.

Añaden que en el art. 2° se estableció que los requisitos específicos de las transferencias se determinarían mediante convenios a celebrarse entre el Poder Ejecutivo Nacional y cada una de las provincias receptoras, en los que se acordarían las cuestiones no previstas en dicha ley, de acuerdo con las particularidades de cada jurisdicción, debiendo refrendarse tales convenios por las respectivas legislaturas provinciales.

Relatan que, en ese marco normativo, el 1° de diciembre de 1992 se suscribió el Convenio de Transferencia de los Servicios Educativos Nacionales a la Provincia de Córdoba, en el que las partes asumieron responsabilidades para formalizar la efectiva transferencia a partir del 1° de enero de 1993. Tal convenio fue aprobado mediante la ley local 8253 (B.O. Del 26 de enero de 1993).

En lo concerniente al objeto de este pleito, destacan que el art. 11 de la ley 24.049 había previsto que: *"El personal docente transferido continuará en la Caja Complementaria de Previsión para la Actividad Docente; el gobierno de la jurisdicción receptora actuará como agente de retención de los aportes"*.

En tanto, continúan, en la referida cláusula decimocuarta se pactó que: *"El personal docente de todos los servicios educativos que se transfieren, continuará aportando a la Caja Complementaria de Previsión Social para la Actividad Docente únicamente por los cargos y horas cátedra que, según su situación de revista, tenga en forma real y efectiva al momento de la transferencia. Para los casos de futuros cambios de situación de revista y/o acrecentamientos de horas cátedra, los docentes transferidos podrán optar por aportar también a la citada Caja por lo que corresponda a tales modificaciones. Para ello deberá comunicar fehacientemente su opción a LA PROVINCIA en un plazo no mayor a 30 (treinta) días de producido dicho cambio. LA PROVINCIA será agente de retención de los mencionados aportes en las condiciones precedentemente establecidas"*.

Sin embargo –afirman-, luego de materializarse la transferencia se dictaron diversos instrumentos normativos de distinta jerarquía que desnaturalizaron lo acordado, al extender el ámbito personal de aplicación del régimen previsional complementario instituido por la ley 22.804 a supuestos no alcanzados por el convenio aludido.

En tal sentido exponen que en el decreto 163/1999 dictado por el Poder Ejecutivo Nacional, reglamentario de la ley 22.804, se dispuso que los docentes nacionales transferidos por la ley 24.049 se encontraban comprendidos dentro del ámbito de la Caja demandada, cualquiera sea su situación, incluyendo todas las modificaciones posteriores a la transferencia que impliquen la continuidad de la carrera docente en la jurisdicción respectiva, al considerar que el derecho de continuar afiliados a la Caja fue acordado por la ley citada sin excepciones ni distingos.

A su vez, ponen de resalto que la Caja Complementaria dictó una serie de resoluciones generales, entre las que destacan la n° 4005/2000 que, sobre la base del decreto 163/1999, estableció la afiliación obligatoria de los

docentes de institutos privados adscriptos a la enseñanza oficial incorporados a la enseñanza provincial en virtud de los convenios de transferencia respectivos, sin reparar que la Provincia de Córdoba ya había incorporado a dicho personal a su propio sistema previsional en igualdad de condiciones con los docentes oficiales, tal como lo autoriza el art. 20 bis de la ley 13.047, incorporado por la ley 23.838 (B.O. del 12 de octubre de 1990).

Sostienen que no se verifica antinomia alguna entre la disposición contenida en el art. 11 de la ley 24.049 y la cláusula decimocuarta del Convenio de Transferencia celebrado con la Provincia de Córdoba, sino que, al contrario, dicha cláusula respeta en su integridad el espíritu de la ley 22.804, cuyo art. 2°, inc. c), previó la posibilidad de la opción de continuar en la Caja Complementaria para todos los docentes que habían sido transferidos con anterioridad a su dictado en virtud de las leyes 21.809, 21.810, 22.367 y 22.368.

Alegan que, en virtud de lo convenido, a partir del 1° de enero de 1993 el personal de los servicios educativos transferidos, sean de gestión estatal o privada, pasaron a regirse por la Constitución de la Provincia de Córdoba, la ley de educación 8113, la ley previsional 8024 y las demás disposiciones concordantes y complementarias que integran el derecho público local, al tratarse de materias no delegadas a la Nación (arts. 5°, 121 y 125, Constitución Nacional).

Consideran asimismo que las demandadas extendieron el ámbito de aplicación subjetiva de la Caja Complementaria sin fundamento alguno, en abierta contradicción con la doctrina de este Tribunal en orden a la imposibilidad de modificar o reglamentar unilateralmente los términos de un acuerdo intrafederal sin la manifiesta aquiescencia de la otra parte.

Agregan que la conducta asumida por el Estado Nacional al reglamentar la ley 22.804 a través del decreto PEN 163/1999, también resulta violatoria de la regla *"pacta sunt servanda",* lo que también justifica –según

entienden- que asuma el pago de los aportes no retenidos en cumplimiento de lo convenido con la Provincia de Córdoba.

Señalan que no desconocen lo decidido por esta Corte en la causa "Catamarca, Provincia de c/ Caja Complementaria para la Actividad Docente", (Fallos: 337:712); sin embargo, sostienen que las circunstancias de hecho y de derecho en las que se enmarcaron ambas transferencias no guardan identidad ni resultan equiparables.

Aducen al respecto que, a diferencia del caso de Córdoba, la Provincia de Catamarca autorizó al Poder Ejecutivo mediante la ley 4785 a suscribir el Convenio de Transferencia del Sistema de Previsión Social provincial a la Nación, ratificado posteriormente a través del decreto PEN 328/1995 (B.O. del 17 de marzo de 1995). Por consiguiente, desde entonces dicha jurisdicción cedió al Estado Nacional las competencias y atribuciones para legislar en materia previsional respecto de los agentes públicos provinciales, quedando consecuentemente comprendidos tanto los docentes estatales como los privados dentro del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (S.I.J.P. hoy S.I.P.A.).

Por el contrario, indican que la Provincia de Córdoba mantuvo la regulación y administración del sistema previsional instituido por la ley local 8024, al que se encuentran obligatoriamente afiliados la totalidad de los agentes públicos provinciales, municipales y comunales, docentes de escuelas públicas y de institutos privados adscriptos a la enseñanza oficial.

Por otra parte, arguyen que en Córdoba nunca fructificó la idea de instituir una caja complementaria docente o bien de adherir voluntariamente al régimen previsional complementario creado por la ley 22.804, porque no había motivo para reforzar los haberes jubilatorios del personal docente, ya que el propio régimen jubilatorio local garantizaba una adecuada proporcionalidad entre el salario del activo y el haber previsional del jubilado, máxime a la luz de

lo dispuesto en el art. 57 de la Constitución Provincial, texto según la modificación introducida por la Convención Constituyente de 1987.

Concluyen que tales premisas fácticas y normativas bajo las cuales se llevó a cabo la transferencia de los servicios educativos, gravitaron para que el universo de docentes transferidos e incorporados automáticamente al régimen previsional provincial mantuviera su afiliación obligatoria al régimen de la Caja Complementaria exclusivamente respecto de la situación de revista existente al momento de la transferencia –tal como lo establece el convenio aprobado por la ley 8253-, pero desalentaron el ejercicio de la opción por la adhesión al régimen de la ley 22.804 respecto de nuevos cargos o acrecentamiento de horas cátedra, sobre todo por cuanto se tornaba desde entonces sumamente oneroso para el docente en actividad afrontar el pago acumulativo de una alícuota de aportes personales del 16% (elevada al 18% en 1995 en virtud del decreto 1768/1995), más una alícuota complementaria del 4,5% con destino al régimen legal instituido por la ley 22.804, configurándose una fuerte asimetría con los docentes de otras jurisdicciones que transfirieron sus regímenes previsionales a la Nación, cuya alícuota de aportes personales se fijó en el 11%, afectándose de ese modo el principio de equiparación consagrado en el art. 64 de la Ley Nacional de Educación 26.206 y la garantía de "igual remuneración por igual tarea" establecida en el art. 14 bis de la Constitución Nacional.

También requieren el dictado de una medida cautelar a fin de que la demandada se abstenga de reclamar las diferencias pretendidas en concepto de aportes personales con destino a la Caja Complementaria de Previsión para la Actividad Docente, así como de aplicar y ejecutar multas o trabar medidas cautelares judiciales o administrativas sobre sus patrimonios, hasta que recaiga sentencia definitiva en estos autos.

Posteriormente las demandantes denuncian como hechos sobrevinientes a la interposición de la demanda el dictado de las resoluciones

5715, 5716 y 5717 dictadas el 14 de marzo de 2018 por el Consejo de Administración de la Caja Complementaria de Previsión para la Actividad Docente, en las que se determinó que la Provincia de Córdoba adeudaba a esa fecha en concepto de aportes impagos e intereses la suma de $710.000.000.

Describen que las sumas indicadas fueron determinadas en forma paralela en tres procedimientos administrativos respecto de un período de diez años, en los que se corrió vista de manera concomitante. Los descargos formulados –dicen- debieron realizarse respecto de un simple cuadro que resulta impreciso respecto a cuáles son los docentes a quienes corresponden los aportes pretendidos, al monto de las remuneraciones sobre las que se efectuaron los cálculos.

Agregan que tampoco se consideró la prueba ofrecida por el Estado provincial en sede administrativa y que el período de diez años que abarca la deuda determinada (11/2007 al 06/2017) no se ajusta al plazo prescripción quinquenal previsto en el art. 2560 del Código Civil y Comercial al que remite la ley local 8024 (art. 44 del decreto reglamentario 41/2009).

También informan que los recursos de reconsideración interpuestos fueron rechazados mediante las resoluciones 5728 y 5729 del 3 de mayo de 2018, y 5732 del 14 de mayo de 2018, sin que se hubiera subsanado ninguno de los vicios que fueron denunciados oportunamente y que han impedido a la provincia ejercer adecuadamente su derecho de defensa.

2°) Que la presente causa corresponde a la competencia originaria de esta Corte como única forma de conciliar las prerrogativas al fuero federal del Estado Nacional y de la Provincia de Córdoba a no ser juzgada por los tribunales inferiores de la Nación, en virtud de la garantía de rango constitucional que al respecto le reconoce el artículo 117 de la Constitución

Nacional (cfr. CSJ 1647/2017 "La Pampa, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", resuelta el 7 de marzo de 2023, entre muchos otros).

3º) Que, con relación a la pretensión cautelar, sin perjuicio de lo que se decida en la oportunidad del dictado de la sentencia definitiva en cuanto a las diferencias invocadas en este proceso por la Provincia de Córdoba con relación las circunstancias fácticas y jurídicas debatidas en la causa "Catamarca, Provincia de c/ Caja Complementaria para la Actividad Docente s/ acción declarativa de certeza", las que –a su juicio- tornarían inaplicable al caso las conclusiones del pronunciamiento de esta Corte del 10 de junio de 2014 (Fallos: 337:712), el Tribunal considera que se encuentran reunidos los presupuestos necesarios para acceder a la medida cautelar pedida en el modo en que se dispondrá en este pronunciamiento (art. 230 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

En tal sentido cabe destacar que el organismo previsional aquí demandado promovió dos juicios ejecutivos que tienen por objeto el cobro de las sumas determinadas por su Consejo de Administración durante el año 2018 en las resoluciones 5717, 5729 y 5783 (causa CSJ 867/2019 "Caja Complementaria de Previsión para la Actividad Docente c/ Córdoba, Provincia de s/ ejecución fiscal"), y 5715, 5728 y 5784 (causa 868/2019 "Caja Complementaria de Previsión para la Actividad Docente c/ Córdoba, Provincia de s/ ejecución fiscal"), que corresponden a diferencias de aportes por modificaciones de la situación de revista de los docentes posteriores a su transferencia de la órbita nacional a la provincial a partir del 1° de enero de 1993 (nuevos cargos o incrementos de horas cátedra).

A su vez, a los fines de la procedencia de la pretensión cautelar, es dable tener en cuenta que dichas ejecuciones fueron iniciadas por la Caja Complementaria luego de la promoción de la presente acción declarativa por

parte de la Provincia de Córdoba, e incluso los títulos ejecutivos que allí se pretenden ejecutar (certificados de deuda n° 7575 del 8 de abril de 2019 y n° 7576 del 9 de abril de 2019) también fueron emitidos con posterioridad, circunstancias que en otras oportunidades fueron particularmente consideradas por el Tribunal para admitir medidas cautelares análogas (causas CSJ 349/2008 (44-C) "Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. (C.A.M.M.E.S.A.) c/ Chubut, Provincia del s/ medida cautelar" y CSJ 2254/2016 "Roemmers S.A.I.C.F. c/ Córdoba, Provincia de s/ acción declarativa de certeza", sentencias del 7 de diciembre de 2010 y 2 de julio de 2020, respectivamente).

Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: I. Declarar que la presente causa corresponde a la competencia originaria de esta Corte. II. Correr traslado de la demanda interpuesta y de su ampliación a la Caja Complementaria de Previsión para la Actividad Docente y al Estado Nacional, la que se sustanciará por la vía del proceso ordinario, por el término de quince y sesenta días, respectivamente (arts. 319, 338 y concordantes, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Para su comunicación al Estado Nacional, líbrese oficio al Ministerio de Educación de la Nación (arg. art. 9°, ley 25.344). III. Hacer lugar a la medida cautelar pedida; en consecuencia, la Caja Complementaria de Previsión para la Actividad Docente deberá abstenerse de reclamar a la Provincia de Córdoba y a los establecimientos educativos dependientes del Arzobispado de Córdoba, y de los Obispados de Villa María, San Francisco y Cruz del Eje, las diferencias de aportes pretendidas que fueron determinadas por su Consejo de Administración en las resoluciones 5715, 5717, 5728, 5729, 5783 y 5784, todas del año 2018, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en la presente causa. Notifíquese y comuníquese a la Procuración General de la Nación.

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel
Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando
Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luis

Parte actora: **Provincia de Córdoba,** representada por el señor **Fiscal de Estado, doctor Jorge Eduardo Córdoba**, con el patrocinio letrado del señor **Procurador del Tesoro, doctor Pablo Juan María Reyna,** y de los **doctores Alberto Manuel García Lema y Tomás García Lema**; **Arzobispado de Córdoba,** representado por Monseñor Carlos José Ñañez; **Obispado de Villa María**, representado por Monseñor Samuel Jofré Giraudo; **Obispado de San Francisco**, representado por Sergio Osvaldo Buenanueva; **Obispado de Río Cuarto**, representado por Monseñor Adolfo Armando Uriona; **Obispado de Cruz del Eje**, representado por Monseñor Hugo Ricardo Araya, con el patrocinio letrado del **doctor Jorge Horacio Gentile; Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba**, representado por Juan Bautista Monserrat con el patrocinio letrado del **doctor Luis A. Franchin; Federación de Asociaciones Educativas Religiosas de la Argentina**, representado por Ramón Martín Diglio con el patrocinio letrado de los doctores **Bernardo Dupuy Merlo y Juan Gregorio Navarro Floria.**

Parte demandada: **Estado Nacional y Caja Complementaria de Previsión para la Actividad Docente,** aún no presentados.