Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 21 de octubre de 2026

Vistos los autos: "Superintendencia de Servicios de Salud c/ Río Negro, Provincia de s/ cobro de aportes y/o contribuciones", de los que

Resulta:

I) A fs. 14/20 la Superintendencia de Servicios de Salud promovió demanda ante el Juzgado Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social n° 4, contra el Banco de la Provincia de Río Negro, su ente residual o quien resulte responsable en autos, para el cobro de sumas de dinero correspondientes al 50% de la contribución anual que el artículo 17, inciso f, de la ley 19.322 creó en favor del Instituto de Servicios Sociales Bancarios, sumas que, según sostiene, deberían haberse destinado al Fondo Solidario de Redistribución creado por la ley 23.661. Cita en su apoyo los artículos 16, 19, inciso d, de la ley 23.660 y 22, inciso b, de la ley 23.661.

Señaló que el decreto 1615/1996 dispuso la fusión de la Administración Nacional del Seguro de Salud, el Instituto Nacional de Obras Sociales y la Dirección Nacional de Obras Sociales en un nuevo organismo, la Superintendencia de Servicios de Salud, que asumió las competencias, objetivos, funciones, facultades, derechos y obligaciones de los organismos fusionados.

Afirmó que, como consecuencia de ello, la Superintendencia es acreedora de los denominados “recursos de distinta naturaleza” mencionados en el artículo 16 de la ley 23.660 y que en el artículo 19, inciso d, de la misma ley son asignados a la Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL). Según la demandante, este era el caso de la contribución anual establecida en el artículo 17, inciso f, de la ley 19.322 fijada por la norma en el 2% del total percibido en concepto de intereses y comisiones por parte de las instituciones bancarias de la Nación, de las provincias, de las municipalidades, mixtas y

privadas. Agregó que la contribución debía cumplirse mediante el pago de anticipos trimestrales dentro de los treinta días del cierre de cada período y que, en oportunidad de cumplirse con el aporte correspondiente al último trimestre de cada ejercicio anual, correspondía realizar el ajuste definitivo.

Manifestó que, para financiar sus prestaciones, el Fondo Solidario de Redistribución cuenta —entre otras fuentes— con el 50% de los recursos de distinta naturaleza a los que se refiere el artículo 16, última parte, de la Ley de Obras Sociales 23.660 (artículo 22, inciso b, de la ley 23.661).

Puso de resalto que, según lo establecido en el artículo 47 de la ley 23.661, el cobro judicial de las sumas que reclama puede efectuarse por vía ejecutiva y que las acciones para su percepción prescriben a los diez años. Por tal motivo limitó su pretensión a un período comprendido entre los diez años anteriores a la promoción de la demanda y el 1° de octubre de 1995, oportunidad en que, a través del decreto 292/95, se delegó el cobro de esos recursos a la actual Agencia de Recaudación y Control Aduanero.

II) Corrido el traslado de la demanda, se presentó la Provincia de Río Negro a contestarla en su carácter de responsable residual de las obligaciones del Banco de la Provincia de Río Negro.

En dicha presentación, opuso las excepciones de falta de legitimación pasiva, incompetencia, prescripción y de desistimiento del derecho, esta última basada en que el crédito reclamado no fue incluido en el régimen de saneamiento definitivo de la situación financiera entre las provincias y el Estado Nacional establecido por la ley 24.133.

Asimismo, desconoció la existencia de la deuda objeto de esta acción y también que la parte actora tenga derecho a formularle reclamo alguno.

Negó haber sido intimada con anterioridad a la promoción de la demanda, lo cual, a su entender, es un obstáculo a la procedencia de la acción en virtud de lo establecido por el artículo 509 del Código Civil.

Por otra parte, manifestó que el escrito de demanda omite la necesaria estimación del monto reclamado y que la accionante debió verificar la existencia de la deuda a través de una auditoría sobre "su propia contabilidad" antes de promover este juicio.

Refirió además que, en su condición de continuadora de los activos y pasivos del ex Banco de la Provincia de Río Negro y de la Caja de Previsión Social de la Provincia (en liquidación), el 29 de julio de 1998 celebró un acuerdo con el Instituto de Servicios Sociales Bancarios a través del cual la Provincia de Río Negro canceló "la totalidad de las sumas adeudadas por concepto de aportes y contribuciones (Art. 17, incisos d), e) y f) de la ley 19.322 y arts. 24 y 16, incisos a) y b) de la Ley N° 23.660)".

Hizo saber que, con motivo de las negociaciones llevadas a cabo con el Instituto de Servicios Sociales Bancarios, se inició el expediente administrativo 125.258 "COL-98 Ref. S/ I.S.S.B. SU RECLAMO" y que el acuerdo alcanzado fue aprobado por medio del decreto provincial 852 el 28 de julio de 1998.

Continúa diciendo la demandada que, una vez cumplidas las obligaciones asumidas en ese convenio, dio por concluida la causa 39641/1997, caratulada "Instituto de Servicios Sociales Bancarios c/ Banco de la Provincia de Río Negro (residual) s/ ejecución ley 23.660" que tramitó por ante el Juzgado

Federal de la Seguridad Social n° 9, cuyo objeto era el cobro, entre otros conceptos, del crédito reclamado con fundamento en lo establecido en el artículo 17, inciso f, de la ley 19.322.

Culminó resumiendo su argumentación en el sentido de que la legislación en la que se funda la demanda ha sido "tácitamente derogada"; que la acción —tal como ha sido formulada— "carece de clarificación y cuantificación del objeto"; y que dado el alcance del acuerdo celebrado con el Instituto de Servicios Sociales Bancarios en el marco de la causa 39641/1997 el objeto de la pretensión es "absolutamente inexistente" por haber percibido ese organismo los conceptos que la actora demandó en autos.

III) A su turno, la parte actora contestó las excepciones opuestas por la demandada. Reafirmó la legitimación pasiva de la provincia y negó que pudiera haberse operado la prescripción dado el modo en que fue definida la pretensión. En la misma presentación, pidió el rechazo de la defensa de desistimiento del derecho por entender que el caso era ajeno al régimen de la ley 23.982. Contesta que no existe confusión alguna acerca del objeto de la demanda; reitera que el objeto de la demanda consiste en precisar y cobrar la deuda respecto del 50% de la contribución establecida por el artículo 17, inciso f, de la ley 19.322 (de conformidad con los artículos 19, inciso d, de la ley 23.661 y 16 de la ley 23.660). Aclara, más adelante, que, desde la vigencia del sistema de las leyes 23.660 y 23.661 (diciembre de 1988), su reclamo comprende toda suma debida por este concepto. Agrega que la actora habría reconocido la deuda al invocar el convenio de pago suscripto con el Instituto de Servicios Sociales Bancarios, a quien solo podría haberle pagado el 50% de la contribución establecida en el artículo 17, inciso f, de la ley 19.322.

IV) La señora jueza federal interviniente admitió la excepción de incompetencia opuesta y dispuso la remisión de la causa a este Tribunal. A fs. 104 esta Corte declaró que la causa corresponde a su competencia originaria, de acuerdo con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal.

V) A fs. 134/138 el Tribunal desestimó las excepciones de falta de legitimación pasiva y de prescripción opuestas por la demandada y admitió la excepción de desistimiento del derecho. En consecuencia, rechazó la demanda por los períodos anteriores al 31 de marzo de 1991 en virtud del acuerdo de saneamiento definitivo de la situación financiera entre el Estado Nacional y la Provincia de Río Negro efectuado de conformidad con la ley 24.133.

VI) A fs. 142 se recibió la causa a prueba y, posteriormente, se agregaron los alegatos presentados por las partes.

VII) A fs. 334/337 el señor Procurador Fiscal dictaminó sobre las cuestiones planteadas y opinó que correspondía hacer lugar a la demanda.

Considerando:

1°) Que, como lo ha decidido el Tribunal a fs. 104, este juicio corresponde a la competencia originaria de la Corte Suprema (artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional).

2°) Que, de conformidad con los antecedentes de la causa y con lo resuelto a fs. 134/138, la controversia a decidir por el Tribunal quedó circunscripta a determinar la existencia de la deuda que se reclama por haber el ex Banco de la Provincia de Río Negro omitido pagar a la Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL) la contribución establecida en el artículo 17, inciso f, de la ley 19.322 entre el 1° de abril de 1991 y el 1° de

octubre de 1995, de acuerdo con la delimitación hecha por la misma actora y la resolución de fs. 134/138.

3°) Que el artículo 17, inciso f, de la ley 19.322 creó una contribución trimestral a cargo de las instituciones bancarias, equivalente al 2% del total percibido en concepto de intereses y comisiones, en favor del Instituto de Servicios Sociales Bancarios. Esta entidad fue creada por la misma ley 19.322 (artículo 1°) y tuvo el cometido de financiar los servicios de salud para el personal bancario. Funcionó entre 1971 (año de su creación) y 1996 (año de su disolución y transformación en una obra social gremial, de acuerdo con el decreto 240/96).

La Superintendencia de Servicios de Salud pretende en esta causa cobrar el 50% de la referida contribución por los períodos previos a octubre de 1995. Funda su derecho directamente en los artículos 16 y 19 de la ley 23.660 que afectaron, en esa proporción, los "recursos de distinta naturaleza" que venían percibiendo las obras sociales para destinarlos a la financiación de la ANSSAL, en especial del Fondo Solidario de Redistribución puesto bajo la administración de dicho organismo.

4°) Que obligaciones como la reclamada en autos tienen su fuente inmediata en la ley y, por esa razón, ven supeditado su nacimiento y exigibilidad, no solo a la configuración de los elementos esenciales previstos en la ley -sujeto pasivo, sujeto activo, hecho generador de la obligación- sino también a la correspondiente previsión reglamentaria en lo relativo a los aspectos liquidatorios, tales como su periodicidad y vencimientos, así como a los vinculados con la recaudación y fiscalización.

Como se explicará en las consideraciones que siguen, la obligación reclamada en autos no revestía el carácter de deuda líquida y exigible. En efecto, las leyes 23.660 y 23.661, invocadas en la demanda, resultan insuficientes para tal fin, pues no fijan los plazos de pago, ni tampoco los procedimientos para determinar la deuda, todo lo cual resulta indispensable cuando se trata de obligaciones de carácter legal como la reclamada en autos. Ello recién sucedió en octubre de 1995 con el dictado de la resolución general 4073/95 por la Dirección General Impositiva.

En rigor, no ha mencionado la actora ninguna norma o acto que estableciera el momento a partir del cual el aporte previsto en el artículo 17, inciso f, de la ley 19.322 dejaría de pertenecer íntegramente al Instituto de Servicios Sociales Bancarios y nacería la consiguiente obligación de los bancos de entregar el 50% al ANSSAL.

En concreto, la demandante no ha conseguido demostrar que en el período que transcurrió entre la sanción de las leyes 23.660 y 23.661 y el 1° de octubre de 1995 el entonces Banco de la Provincia Río Negro estuviese obligado a detraer el 50% de la contribución que correspondía al Instituto de Servicios Sociales Bancarios, según el artículo 17, inciso f, de la ley 19.322, para entregar esas sumas a la Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL).

5°) Que la insuficiencia de las leyes 23.660 y 23.661 es manifiesta en tanto sus disposiciones no individualizan cuáles son los aportes y contribuciones que cuentan como “recursos de distinta naturaleza”.

Las leyes 23.660 y 23.661 invocadas en la demanda contienen remisiones expresas a la necesidad de una reglamentación ulterior. Cabe observar que el Sistema Nacional de Seguro de Salud creado por la ley 23.661

incluye el Fondo Solidario de Redistribución que se forma con recursos que resignan las mismas obras sociales para atender a las necesidades de ciertas clases de beneficiarios (personas de menores ingresos, prestaciones de alta complejidad, de elevado costo y baja frecuencia, etc.). Para su financiamiento, las obras sociales deben ceder el 15% de sus ingresos por contribución patronal, el 10% del aporte de los trabajadores y el 50% de los "recursos de distinta naturaleza" (artículo 22). La recaudación y fiscalización de estos tres tipos de recursos es atribuida a la ANSSAL, por sí o a través de la Dirección Nacional de Recaudación Previsional, "conforme a lo que determine la reglamentación" (artículo 23). Por su parte, la ley 23.660, dispone que las sumas correspondientes debían depositarse "a la orden de las cuentas recaudadoras que la ANSSAL habilitará" (artículo 19).

6°) Que el Poder Ejecutivo reglamentó dos veces las leyes 23.660 y 23.661: la primera vez, por los decretos 358/90 y 359/90 y, la segunda, por el decreto 576/93, Anexo I y Anexo II.

El decreto 358/90, al reglamentar el artículo 16 de la ley 23.660, establecía una caracterización general de los "recursos de distinta naturaleza", sin individualizarlos concretamente, ni aludir a las normas que los habían creado. En todo caso, asignaba a la Dirección Nacional de Obras Sociales la facultad para resolver casos de duda. Al reglamentar el artículo 19 de la ley 23.660, el mismo decreto 358/90 disponía que la falta de depósito de los aportes y contribuciones dentro de los plazos fijados produciría la mora automática, pero no especificaba cuál sería el plazo (o los plazos), para el depósito de los recursos de distinta naturaleza. En 1993, la reglamentación anterior fue derogada y sustituida por la que aprobó el decreto 576/93, Anexo I. Esta segunda reglamentación de la ley 23.660 no contiene ninguna regla específica que

determine las condiciones para la recaudación de los recursos de distinta naturaleza, mucho menos una que específicamente aluda a la contribución establecida en el artículo 17, inciso f, de la ley 19.322 cuyo titular original era el Instituto de Servicios Sociales Bancarios.

Por su parte, el decreto 359/90, al reglamentar el artículo 23 de la ley 23.661, mencionaba los recursos de distinta naturaleza solamente para subdelegar en la ANSSAL el dictado de las normas sobre su recaudación y fiscalización.

En uso de esta atribución la ANSSAL, apenas instalada, dictó la resolución 2/90, cuyo artículo 2° hace una nueva delegación en "las Gerencias de Contabilidad y Finanzas y de Asuntos Jurídicos para celebrar un acuerdo con la Dirección de Recaudación Previsional que asegure la efectiva percepción… de los fondos previstos por los incisos a), b) e i) del artículo 22 de la ley 23.661". Esta reglamentación, como se dijo, fue reemplazada por la contenida en el Anexo II del decreto 576/93 que es aún más vaga y se limita a repetir la delegación en la ANSSAL para reglamentar el cobro de los aportes de distinta naturaleza.

El 23 de octubre de 1995, la Dirección General Impositiva dictó finalmente la resolución general 4073/95 cumpliendo con la delegación contenida en el artículo 4° del decreto 292/95. En su artículo 2°, la citada resolución identifica cuáles son las contribuciones que caen bajo la categoría de "recursos de distinta naturaleza" y, por consiguiente, cuáles son las obras o institutos sociales que deben resignar el 50% de tales ingresos para el sostenimiento de la ANSSAL. Asimismo, se determinó que los responsables deberían ingresar la contribución según las formas, plazos y periodicidad que se dispone en la misma resolución general (cfr. artículos 1°, 3°, 4° y 5°). En el caso

puntual de la contribución establecida en la ley 19.322, se dispuso que se determinaría e ingresaría trimestralmente (artículo 3°, inciso 1°) y que el vencimiento operaría el día 24 del mes siguiente a la finalización del trimestre calendario (artículo 4°, inciso 1°). El artículo 5° declaró que las normas de la resolución general eran aplicables respecto de las obligaciones de ingreso que debían efectuarse a partir de octubre de 1995.

7°) Que, como puede apreciarse, el régimen que surge de las leyes 23.660 y 23.661 condiciona la recaudación de los "recursos de distinta naturaleza" a lo que dispusieran las reglamentaciones administrativas que debían dictarse. En el período por el cual quedó trabada la litis, el objeto de esta delegación no fue cumplido en los decretos que reglamentaron las leyes de manera general, ni tampoco por la autoridad de aplicación en la cual esta competencia reglamentaria fue sub delegada. No hay ningún elemento de juicio en la demanda que indique lo contrario, es decir, que la ANSSAL haya dictado, para los tiempos anteriores a octubre de 1995, normas definiendo cuáles eran las obras sociales sujetas a la quita del 50% de sus "recursos de distinta naturaleza", fijando los plazos de cumplimiento, determinando los períodos en que se devengaba la obligación y estableciendo los procedimientos para su determinación.

En lo que respecta a la posible intervención de la Dirección Nacional de Recaudación Previsional, la parte actora no ha proporcionado ninguna información que permita conocer la existencia de un acuerdo entre la ANSSAL y dicho organismo o de cualquier otro procedimiento o práctica en cuyo marco el citado organismo haya concretamente identificado qué obras

sociales estaban obligadas a resignar la mitad de sus recursos de distinta naturaleza a la ANSSAL, con qué periodicidad los aportantes debían ingresarlo y en qué plazo operaban los vencimientos.

8°) Que, por lo demás, en la demanda no se menciona que la ANSSAL, por sí o por intermedio de la Dirección Nacional de Recaudación Previsional, o de cualquier otro organismo competente, haya hecho uso de las atribuciones de fiscalización y recaudación a las que alude el artículo 23 de la ley 23.661 para determinar, intimar y hacer efectivo el cobro de la contribución establecida en el artículo 17, inciso f, de la ley 19.322. Lo dicho, sin perjuicio de señalar que el Banco Central de la República Argentina contaba con facultades, otorgadas por la ley 19.322, para fiscalizar la correcta determinación de los importes correspondientes a la contribución del artículo 17, inciso f, y para responder pedidos de informes sobre el cumplimiento de esta obligación (artículo 20, de la ley 19.322).

La falta de ejecución durante el período reclamado de las facultades de fiscalización y recaudación acordadas a la ANSSAL son una señal inocultable de que el derecho ahora reclamado por la Superintendencia no había nacido antes de octubre de 1995. De no haber sido así, la inacción administrativa habría constituido una grosera negligencia de la autoridad competente en el seguimiento de los procedimientos legales a su disposición. Asimismo, se habría configurado una inexplicable omisión de la parte actora en esta causa al no haber siquiera hecho mención de los actos y normas que —antes de que lo hiciera la Dirección General Impositiva con la resolución general 4073/95— habrían fijado las condiciones bajo las cuales el Banco de la Provincia de Río Negro se encontraba habilitado para redirigir hacia la ANSSAL el 50% de la contribución que, hasta ese momento, pertenecía al Instituto de Servicios

Sociales Bancarios, según lo dispuesto en el artículo 17, inciso f, de la ley 19.322.

La debilidad en este punto de la posición asumida por la parte actora ha quedado de manifiesto con la tardía incorporación de hechos y prueba (fs. 77/90) relacionados con acuerdos transaccionales suscriptos en juicios iniciados por el Instituto de Servicios Sociales Bancarios. Según la carátula del único proceso judicial identificado en dicho escrito, no se trataría de una causa que tuviera como parte actora a la ANSSAL o a la Superintendencia, sino al Instituto de Servicios Sociales Bancarios, es decir, al destinatario original de la contribución establecida en el artículo 17, inciso f, de la ley 19.322. Pero, incluso si estos hechos fueran tomados en consideración, ellos en modo alguno revelan la existencia, para el período reclamado, de un régimen análogo al que fuera finalmente aprobado en octubre de 1995 por la Dirección General Impositiva.

9°) Que, por último, la Superintendencia ha intentado infructuosamente fundar la causa de la obligación en un supuesto reconocimiento de la demandada del cual surgiría no solamente la existencia de la deuda, sino también su monto. Para hacer esta afirmación, la actora hace pie en el acuerdo transaccional alcanzado en el marco de un juicio ejecutivo iniciado por el Instituto de Servicios Sociales Bancarios (expediente 39641/1997, "Instituto de Servicios Sociales Bancarios c/ Banco de la Provincia de Río Negro (residual) s/ ejecución ley 23.660", del Juzgado Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social n° 9), agregado a la causa como prueba instrumental. En dicho proceso se presentó como título ejecutivo un certificado de deuda, de fecha 6 de noviembre de 1997, emitido por el interventor del Instituto, Víctor A. Alderete, por un total de $ 8.118.752,32. Los períodos

certificados se superponen en parte con los originalmente pretendidos en autos. Durante el curso del proceso, con fecha 29 de julio de 1998, las partes llegaron al mencionado acuerdo transaccional (que ha sido agregado a fs. 49 por la parte demandada). El 2 de julio de 1999, ante la falta de impulso procesal, el juez de la causa declaró la caducidad de instancia (cfr. fs. 168 del expediente agregado).

Sobre esta base, la actora sostiene que, al reconocer la deuda que mantenía con el Instituto Bancario, la Provincia de Río Negro habría reconocido también su deuda con la ANSSAL por un monto igual, ya que el aporte total se divide por mitades entre el Instituto y la ANSSAL, conforme con las leyes 23.660 y 23.661.

El argumento es incorrecto y debe ser rechazado. En primer término, porque, al momento de alcanzarse el acuerdo, se encontraba vigente el artículo 851 del Código Civil y, por lo tanto, se hallaba cancelada toda posibilidad de que la transacción hecha por los interesados pudiera aprovechar a un tercero. En segundo lugar, porque ni en el acuerdo transaccional, ni en la causa acompañada como prueba, la provincia reconoció el derecho del Instituto al cobro de la deuda reclamada, sino que, por el contrario, al contestar demanda, negó su existencia. Sobre este punto de controversia no medió pronunciamiento judicial debido a que, como se indicó anteriormente, caducó la instancia. En tercer término, la transacción fue por un monto global muy inferior al consignado en el certificado de deuda e incluyó otros dos procesos judiciales, además del expediente 39641/1997.

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador Fiscal se decide: I. Rechazar la demanda promovida por la Superintendencia de Servicios de Salud

contra la Provincia de Río Negro. II. Con costas a la parte actora (artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese, comuníquese a la Procuración General de la Nación y, oportunamente, archívese.

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel

Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando

Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luis

Parte actora: **Superintendencia de Servicios de Salud,** representada por sus **apoderados, doctores Oscar O. Cochlar, Carlos Aníbal Amestoy, Delia Suárez González, Silvia Mabel Albino, Gladys Catalina Funes,** con el patrocinio letrado de los **doctores Alberto Oscar Herrera, Diego Norberto Quirno, Carlos Alberto Villares, Silvia Edith Larregina, María Judith de la Serna y Gladys C. Funes.**

Parte demandada: **Provincia de Río Negro, letrado apoderado, Dr. Carlos Alberto Pega.**