

LAS COMPETENCIAS PARA RECAUDAR, FISCALIZAR Y EJECUTAR EL COBRO DE APORTES Y CONTRIBUCIONES DE LAS OBRAS SOCIALES*

MARINA PARERA

1. *Las dificultades interpretativas en materia previsional*

La administración de los recursos de la seguridad social está sometida en forma permanente a los vaivenes producidos por las sucesivas y disimiles interpretaciones, que de las normas que regulan dicha materia, realizan los organismos competentes cuando aplican leyes y reglamentos correspondientes a la previsión social.

Una de las razones es que la seguridad social ~~poseía normas~~ específicas que luego, y a partir del dec. del PEN 507/93, —que habilita la competencia de la D.G.I. en materia ~~previsional~~—, se fueron complementando y superponiendo con ~~las de la ley 11.683~~ —de procedimientos tributarios— y con ~~reglamentaciones dictadas~~ por la AFIP, creando en muchos casos un ~~verdadero caos~~ ~~normati-~~vo y generando gran inseguridad jurídica. ~~Otras se deben a los usos~~ y costumbres que rigen el accionar de ~~los funcionarios de la AFIP y~~ los de la ANSeS que fueron incorporados a la D.G.I.

* Ver fallos "O.S. Pers. Edif. de Renta y Horizontal de la R.A. c/consorcio de la calle Bulnes 1880/84 s/ejecución ley 23.550". *Técnica* Compañía Técnica Internacional SACEI c/Ins. de Serv. Soc. para el Pers. de la Ind. de la Const. y otro s/impugnación de la deuda [D.N.R.P.J. 29/5/96, p. 286 y del 7/9/96, p. 294; "R. T. Construcciones S.R.L. c/O.S.PE.COM. y otros s/validad de notificación", p. 296.

Así por ejemplo se puede citar el caso de los intereses, que corresponden aplicar por mora en los pagos o a favor de los contribuyentes, sometidos a la regulación paralela del art. 37 de la ley 11.683 (texto ordenado en 1998 y sus modif.) y de la ley 21.864 —ley que regula la actualización de los recursos de la seguridad social— y de otras normas de actualización.

Con relación a este aspecto, las obligaciones de la seguridad social correspondiente a los autónomos ingresadas fuera de término se deberán pagar al valor actual en virtud de lo establecido por el art. 13 de la ley 18.038 —del régimen previsional para autónomos anterior al sistema vigente—, que no se opone a ninguna norma amparada por la ley 24.241 —Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones— por lo que no ha sido derogado, no obstante ello cuando ningún otro impuesto se actualiza le corresponden también los intereses del art. 37 de la ley 11.683 (t.o. en 1998 y sus modif.), dado que no han quedado exceptuados, estando estos conceptos sujetos a una doble actualización, cuando antes del dec. del PEN 507/93 sólo se ingresaban al valor vigente.

A su vez, con respecto a la devolución de recursos de seguridad social, el dictamen 894/96 (D.L.T.R.S.S.), Boletín de la D.G.I., correspondiente a junio de 1997, concluye la improcedencia de intereses a favor de un contribuyente que solicita una devolución de recursos previsionales depositados en demasía, basado en la ausencia de norma que determine la procedencia de esos accesorios. En este caso tenemos que analizar principios constitucionales y del derecho civil para concluir:

– Si bien los decs. 507/93 y 2102/93 no habilitan para la seguridad social el art. 161 de la ley 11.683 que contempla el pago de intereses a favor del contribuyente, ni tampoco existe norma de esa índole en la ley 21.864, nuestra Corte Suprema de Justicia ha expresado: "...Las normas generales del derecho civil, en cuanto expresión de principios comunes de justicia, pueden integrar el ordenamiento impositivo. El carácter supletorio secundario, que aparece cuando los principios civiles discrepan con la letra o resultan inadecuados para la solución de los problemas tributarios, no rige en los supuestos en que ni uno ni otro extremo se cumplen...", "Pirolo de Capurro, Lucía M. y otros", C.S.J.N. 10/3/61.

– El Código Civil contempla la posibilidad del reclamo del interés, más aún cuando se hubiera efectuado reserva —art. 624 del Cód. Civil.

- Con respecto a la viabilidad de los intereses es jurisprudencia sentada por la Corte Suprema de Justicia que declaró amparado por la garantía del art. 17 de la Constitución Nacional el derecho del acreedor a no ver disminuido su crédito por efecto de la depreciación monetaria, considera de aplicación esa doctrina constitucional no sólo en casos de tardío cumplimiento del deudor, sino también en otras situaciones en las que la adecuada tutela de la mencionada garantía, el efectivo afianzamiento de justicia, imponen efectuar actualizaciones prescindentes del régimen de la mora.

- En ese sentido se debe destacar que es jurisprudencia generalizada que la naturaleza de un interés resarcitorio no es penal sino que no tiende a otra cosa que a resarcir al acreedor del daño derivado de la mora.

Como lo prueban estos ejemplos lo dificultoso resultó saber la vigencia de la normativa, en cada caso. En efecto a raíz de que el dec. 507/93 y la ley 24.241 derogaban toda norma que se oponía a sus preceptos, lo conflictivo y muchas veces discrecional, fue ver qué derogaban y cuáles aspectos continuaban rigiendo. Entonces había que dilucidar si del art. 37 de la ley 11.683, sólo se aplica —para el aspecto previsional— la tasa o deben tenerse en cuenta sus disposiciones para determinar la base punible, que en este caso no contempla a las multas.

2. El caso de las obras sociales

En materia de la administración de los recursos de las obras sociales la situación es similar.

En efecto, no solamente se confunden las funciones de las instituciones intervinientes, sino la consideración de cuál es el estrato normativo requerido —ley, decreto, o resolución de diversos organismos o instituciones— para la regulación de estos conceptos.

Recordemos que el dec. 507/93 atribuye facultades de recaudación y fiscalización a la D.G.I., en materia de aportes y contribuciones de la seguridad social. La ley 24.241 (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones) reconoce como parte integrante de la C.U.S.S. a los aportes y contribuciones a que se refiere el art. 16 de la ley 23.660 (de fecha 29/12/88 —regula la actividad de las obras sociales—. Por lo tanto desde la vigencia del decreto mencionado la recaudación, fiscalización

y ejecución de recursos de la seguridad social le compete a la D.G.I.

El dec. 507/93 avala la existencia de normas que no se opongan a las expresamente dispuestas. El Fisco nacional interpreta a través del dictamen 29/93 DAL que en virtud de la vigencia de la resol. MTySS 890/92 (B.O. 15/9/92), las obras sociales continuaban con sus facultades de fiscalización y ejecución de deudas, dado que esa norma específica preveía que esas funciones las realizaran juntamente con la ANSeS en forma paralela y que ahora en su reemplazo corresponde que la D.G.I. colabore con las obras sociales en esas tareas.

Esta dudosa interpretación encuentra su sustento a raíz del dictado de la resolución conjunta 119/95 MEOySP y 123/95 MTySS (B.O. 11/8/95) que deroga expresamente la resol. MTySS 890/92 estableciendo entonces la exclusividad para la D.G.I.

Sin embargo la resolución conjunta 202/95 MEOySP y 202/95 MTySS (B.O. 11/9/95) suspende desde su vigencia a la 119/95 MEOySP y 123/95 MTySS volviendo a regir la resolución MTySS 890/92 hasta tanto la D.G.I. contara con el sistema informático pertinente.

Según dicha norma la D.G.I. reserva bajo su exclusiva competencia la recaudación, inclusive la proveniente de fiscalizaciones.

Con posterioridad el dec. 618/97 del PEN, B.O. 14/7/97 —vuelve a otorgar las facultades exclusivas de recaudación y fiscalización a la AFIP D.G.I. dejando sin efecto toda otra norma con el siguiente alcance:

Art 1° — La AFIP ...ejercerá todas las funciones que les fueran asignadas a aquéllas (se refiere a la D.G.I. y a la Aduana)... por el dec. 507/93 —ratificado por la ley 24.447— sus respectivas modificaciones, así como por otras leyes y reglamentos.

Las normas legales y reglamentarias referidas en el párrafo precedente mantendrán su vigencia en tanto no se opongan a las disposiciones del presente decreto o a las que resulten aplicables de acuerdo con sus previsiones. *Aun cuando no mediere estricta oposición, sus alcances se entenderán modificados en la medida en que resulten virtualmente ampliados, restringidos o no contemplados por las disposiciones correlativas del presente decreto...*

Art. 3° — La AFIP ...Tendrá las funciones y facultades ...a) La aplicación, percepción y fiscalización de los tributos y accesorios dispuestos por las normas legales respectivas, y en especial de:

3. Los recursos de la seguridad social correspondientes a:
 - I. Los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones, sean de trabajadores en relación de dependencia o autónomos.
 - II. Los subsidios y asignaciones familiares.
 - III. El Fondo Nacional de Empleo.
 - IV. Todo otro aporte y contribución que de acuerdo a la normativa vigente se deba recaudar sobre la nómina salarial.

Con anterioridad a la vigencia del dec. 618/97, la jurisprudencia de la Cámara Nacional de la Seguridad Social en autos "Santa Lucía Cristal S.A. c/ANSeS", Sala I, del 15/4/97, califica a la Dirección General Impositiva como "Supervisor" de la obra social y en donde debe plantearse cualquier cuestionamiento en el accionar de esas instituciones.

Este interesante fallo, sostiene: "...la Dirección General Impositiva, comparte con las obras sociales —por razones que no aparecen claramente explicitadas— tareas de fiscalización y ejecución de los aportes que tienen a éstas con sus destinatarias finales, *sin perjuicio de estar sometidas en su accionar a la supervisión de aquélla*. En el marco de esta singular regulación (dipuesta al margen de las previsiones del dec. 507/93 —ratificado por la ley 24.447—) es ante el supervisor que debe plantearse cualquier cuestionamiento de la obra social. *Ello es así habida cuenta de que es sobre el mismo universo de obligados y dependientes sobre idénticas normas salariales sobre los que deben efectuarse los procesos de fiscalización que pueden terminar en determinaciones de deuda*. En consecuencia, ante la falta de una específica regulación normativa en la materia, cabe concluir que como etapa previa a la posible intervención judicial revisora, el ente recaudador —delegante y supervisor— deberá resolver los casos de controversia a modo de agotamiento de la vía administrativa (ley 19.549) habida cuenta de que son sus resoluciones las pasibles de recurso en el marco de la ley 18.820.

A pesar de ello OSPRERA privatiza la fiscalización de los recursos, reglamenta procedimientos de fiscalización e impugnación de actas basados en la ley 23.660, ignorando lisa y llanamente al dec. 618/97 del PEN y al organismo recaudador.

Según hubiéramos anticipado¹ OSPRERA, la "Obra Social del Personal Rural y estibadores de la República Argentina", a

¹ "Facultades de verificación en materia previsional...", *Crónica Laboral*, N° 50, 1/3/98, Errepar.

través de su resol. 1194, B.O 27/1/98, reglamenta un procedimiento para la impugnación de actas de verificación e intimación de pago para diligenciarse en la obra social.

Dicho procedimiento incluye la intervención de una gerencia de asuntos jurídicos del organismo y afirma que el Consejo Directivo "... en su carácter de máxima autoridad de la obra social, dictará la resolución administrativa que estime corresponder. La misma una vez notificada por la OSPRERA en forma fehaciente al obligado, será administrativamente inapelable...".

Aún peor, incluye la ejecución del título por intermedio de la obra social, sin hacer ni mención, de su posible apelación ante la justicia.

Aún después del dec. 618/97 es numerosa la jurisprudencia que ha contemplado la etapa revisora por parte de la D.G.I. sobre todo porque es ese organismo quien habilita la etapa de discusión judicial ante la Cámara Federal de la Seguridad Social.

En "Techint Compañía Técnica Internacional SACEI c/Instituto de Servicios Sociales para el Personal de la Industria de la Construcción y otro", CFed. Seguridad Social, Sala III, sent. int. 67795 del 24/4/98, se interpretó: "...Por ello, a fin de posibilitar el desempeño de esa atribución por parte de la D.G.I., en cuanto de enderezar el procedimiento para, eventualmente, habilitar la competencia de la CFed. Seguridad Social, en los términos del art. 39 bis del dec. 1285/58 —según texto modificado por el art. 26 de la ley 24.463— para entender en una impugnación de deuda por aportes y contribuciones a obras sociales, corresponde remitirle las actuaciones para que dicte resolución sobre el planteo articulado y ponga fin a la instancia administrativa con arreglo a las leyes 18.820 y 19.549".

En el mismo sentido se ha expedido la CFed. Seguridad Social, en la siguientes sentencias: Sala 1, sent. del 20/4/97; "Gaia Ingeniería S.A. c/UOCRA", sentencia del 16/7/97; "Blanco Centro de Abastecimientos S.A. c/ISSPIC"; sent. int. 48.958, Sala II del 18/3/99, "RT Construcciones S.R.L. c/OSPECON y otros".

La D.G.I. por su parte trató de clarificar la situación. En el B.O. del 5/11/98, fue publicada la resol. gral. de la AFIP 247/98, en donde intenta ordenar los procedimientos en materia de recursos de seguridad social de las obras sociales contemporizando las ambiciones de las mismas y la interpretación de la jurisprudencia.

Comenzando con los considerandos, basa la resolución en la resolución conjunta 202/95 (MEyOSP) y 202/95 (MTySS) que

habilitaba las funciones de fiscalización y ejecución para las obras sociales— anterior al dec. 618/97 del PEN— y en la resol. gral. de la D.G.I. 4057/95 que establecía que los pagos provenientes de actos de fiscalización y de ejecuciones fiscales debían canalizarse a través de la D.G.I. El segundo considerando se refiere a que la última resolución mencionada reafirma la función de supervisión de acciones de las obras sociales, cuestión de fondo que a mi entender, no surge de dicha norma.

En efecto la resol. gral. 4057/95, en realidad se limita a reglamentar la forma de pago de los recursos logrados por la obra social, pero no regula un procedimiento de contralor de las acciones de fiscalización ni de ejecución en sí.

Otro párrafo de los considerandos se refiere a los numerosos pronunciamientos que la Cámara Federal ha producido decidiendo la función de supervisión y control de la D.G.I. antes de producirse la intervención judicial.

En resumen, la D.G.I. resolvió reconocer que las facultades de fiscalización las cumplen las obras sociales, y que la determinación de la deuda que ellas realicen podrán impugnarse ante esas entidades pero en los términos de la resol. gral. 79/98 de la AFIP, resolución que ha dictado la D.G.I. para que los recursos de la seguridad social sean impugnados dentro de su ámbito conforme lo preceptuado por la ley 18.820.

Luego se abre la instancia de revisión del acto en la AFIP, pudiendo apelarse la misma ante la Cámara Federal de la Seguridad Social.

Vigente el dec. 618/97 no solamente es discutible la potestad de fiscalizar que se les confiere a las obras sociales, sino la potestad que tiene la AFIP, de regular el régimen al que las actas confeccionadas por dichas entidades estarán sometidas. Tampoco guarda sustento jurídico que la AFIP, reviese "actos", producidos por obras sociales.

La resol. gral. AFIP 247/98 no contempla como se complementa la resol. gral. AFIP 79/98, con toda la normativa que cada obra social ha establecido.

En efecto, además de OSPRERA, la Unión Trabajadores Gastronómicos de la República Argentina, con fecha 4/6/97 ha resuelto por resol. (UTGRA) S.N. 157/97 y (OSPAHG) C.D.O.S. 175/97, a través de sus consejos directivos, art. 1º: "Crear el Departamento Unificado de Recaudación de la UTGRA y de la OSPAHG, a partir del día de la fecha, que tendrá a su cargo la

recaudación de todos los aportes, retenciones y contribuciones legales y convencionales que correspondan a la UTGRA y a la OSPAHG”.

...Art. 3° — “Facultar a los coordinadores Norberto Latorre y Ángel Marín Mastrachio a determinar los valores actualizados y a suscribir indistintamente, los acuerdos y planes de pago necesarios, para el cobro de las tareas de las inspecciones, y verificaciones efectuadas por el departamento, así como también de las realizadas por los anteriores departamentos de recaudación de ambas instituciones hasta la fecha...”

Además esta entidad tiene un procedimiento de revisión de actas, con un plazo de 10 días para presentar el escrito, analizado por el área jurídica de la institución.

Podemos decir, que no solamente no existe un ordenamiento jurídico coherente con relación a quién detenta cada una de las funciones de recaudación, de fiscalización y en su caso de revisión y ejecución, como tampoco hay normado un único procedimiento de verificación de impugnación o revisión de los actos.

Debemos destacar que la estructura normativa que posibilite al Fisco establecer los procedimientos que una obra social debiera acatar, necesita ser algo más que una resolución de la AFIP.

Con relación a la revisión de actos de las obras sociales es interesante recordar que las mismas no son personas públicas ni estatales, sino que se trata de órganos de autogestión administrativa, personas privadas a las que se delegó la competencia para realizar ciertos cometidos administrativos, pero que no pertenecen a la administración pública centralizada ni descentralizada (CFed. Seguridad Social, Sala I, sent. int. 46147 del 29/5/98, “OSPER y HRA c/consorcio de propietarios del edificio de la calle Aranguren 1067”).

Dejando de lado las irregularidades mencionadas, tales como revisión de la D.G.I. de actos que no son de la administración, normativa para obras sociales que no le dependen, funciones de fiscalización cumplidas al margen de un cuerpo legal que lo disponga, parecía que la recaudación quedaba en manos de la D.G.I. y la fiscalización y ejecución para el cobro en manos de las obras sociales, reservándose el trámite recursivo de primera instancia administrativa en la obra social, y revisándose en la D.G.I., previo paso a la Cámara Federal de la Seguridad Social.

Generando más confusión aún y desconociendo la normativa imperante, a través del dec. 1215 —B.O. del 26/10/99—, el PEN dispuso que la fiscalización y la ejecución fiscal de los aportes y contribuciones correspondientes a las obras sociales serán realizados por las obras sociales *delegando* la recaudación en la AFIP.

Este decreto se basa en la ley 23.660 y no se refiere a ninguna supervisión por parte de la AFIP, ignorando el dec. 618/97.

Lo cierto es que con anterioridad al dec. 1215/99, aparte de la jurisprudencia tratada algunos fallos agotaban en las obras sociales la vía administrativa. Así en "OSPER y HRA c/consorcio de propietarios de la calle Bulnes 1880/84", CFed. Seguridad Social, Sala 1, sent. int. 47464 del 29/4/99, se sentenció: "No puede tener acogida el planteo formulado por el recurrente argumentando que se lo estaría condenando a pagar a alguien que no es acreedor o que no estaría legalmente legitimado para recibir dicho pago. Ello así dado que, si bien la D.G.I. es la responsable de efectuar la recaudación, fiscalización y ejecución judicial de los recursos de la seguridad social (art. 28 del dec. 507/93), tal facultad ha sido delegada en las obras sociales mediante el dictado de la resol. 890/92 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y por la resol. conj. 202 del MEyOSP y n° 202 MTySS facultándolas a ejercer la fiscalización y ejecución judicial de los aportes y contribuciones previstos en el inc. e) del art. 87 del dec 2284/91". Nótese que es de fecha 29/4/99 por lo tanto posterior a la jurisprudencia tratada.

Del mismo modo en OSPECON c/UNICONS S.R.L —CFed. Seguridad Social, Sala II, sent. int. 47729 del 28/8/98 dejó fuera del ámbito de la fiscalización y revisión a la D.G.I. sentenciando: "En relación a los aportes y contribuciones con destino a las obras sociales, el dec. 576/93 dispone que el régimen de fiscalización y verificación se regirá por las normas vigentes para el SUSS, la DINOS y la ANSSal (cfr. art. 21). Es decir que resultan de aplicación "las normas sobre percepción, fiscalización y ejecución judicial que rigen para los aportes y contribuciones con destino al Régimen Nacional de Jubilaciones y Pensiones"; normas éstas que se encuentran contempladas en la ley 18.820, que prevé un procedimiento bilateral que concluye con una decisión fundada por parte de la obra social, que resuelve las impugnaciones que se deduzcan contra las actas de inspección. En consecuencia, no encontrándose la emisión del certificado de

deuda precedida por el procedimiento de la referida ley 18.820, corresponde hacer lugar a la excepción de inhabilidad de título opuesta”.

El problema de las competencias trasciende al ámbito judicial dado que para sustanciarse cuestiones de las obras sociales, la ley 24.655 —de creación de la Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social— determina que es competente en los juicios de apremio que regula el art. 24 de la ley 23.660 (art. 2º, inc. f) —para el cobro ejecutivo de aportes y contribuciones de la seguridad social— pero no habilita su competencia para recursos interpuestos contra resoluciones de obras sociales, conocimiento que tampoco está previsto por el art. 26 de la ley 24.463 que regula las competencias de la Cámara Federal de la Seguridad Social. Esta última si contempla recursos contra resoluciones de la D.G.I.

3. Conclusiones

- La ley 23.660 establecía las facultades de recaudación, fiscalización y ejecución de recursos de la seguridad social como competencia de las obras sociales.

- Dicha normativa fue reemplazada por el dec. 507/93 y por el dec. 618/97. No obstante y sin derogar ninguno de los anteriores el dec. 1215/99 ratifica la ley 23.660 pero delegando la recaudación en la D.G.I.

- Dándole validez al último decreto, las obras sociales tendrían competencia exclusiva en materia de fiscalización y ejecución de conceptos de la seguridad social que les correspondan. De no revisarse las decisiones de las obras sociales, quedando la determinación firme dentro de su ámbito, es pasible de su ejecución por vía de apremio.

- La Cámara Federal de la Seguridad Social, que hasta ahora ha interpretado en algunos casos la facultad revisora y de contralor por parte del Fisco y que en otros ha visto concluida la etapa administrativa en las obras sociales; debería unificar criterios.

- Así las cosas, las actas determinativas de aportes y contribuciones de la seguridad social y las que aplican sanciones referidas a obras sociales no tienen prevista su apelación ante la Cámara Federal de la Seguridad Social, dado que la misma es competente por resoluciones expedidas por el Fisco nacional.

**“O.S. PERS. EDIF. DE RENTA Y HORIZONTAL DE LA R.A.
C/CONSORCIO DE LA CALLE BULNES 1880/84
S/EJECUCIÓN, LEY 23.660”**

Buenos Aires, 28 de abril de 1999

AUTOS Y VISTOS:

Se agravia el recurrente al considerar que el sentenciante desestimó la excepción de inhabilidad de título opuesta por la demandada sin tener en cuenta que la obra social actora carece de legitimación activa para iniciar la presente ejecución, sostiene asimismo que la única persona legitimada para fiscalizar y ejecutar los créditos por aportes y contribuciones es la Dirección General Impositiva en virtud de las disposiciones del dec. 507/93.

Por último se agravia por cuanto le condenan a abonar a quien no puede recibir el pago de conformidad con el art. 2° de la resol. conjunta 202 y 202/95 de los Ministerios de Trabajo y Economía y dec. 503/97, que dispone que solamente la D.G.I. emitirá el comprobante probatorio de cancelación de la obligación.

La obra social actora persigue el cobro de aportes y contribuciones en los términos del art. 24 de la ley 23.660. Dicha norma remite a la vía de apremio prevista en el art. 604 del C.P.C.C.N., constituyendo suficiente título ejecutivo el certificado de deuda expedido por las obras sociales o los funcionarios en que aquéllas hubieran delegado esa facultad (conf. resol. 475/90 INOS).

El procedimiento de autos, dentro de la teoría general del juicio ejecutivo se concibe como un trámite de verificación restringido, en el cual, dado su limitado ámbito de conocimiento se debe excluir todo aquello que va más allá de lo meramente extrínseco, admitiéndose únicamente como defensas al progreso del juicio, las deficiencias formales del

“O.S. PERS. EDIF. DE RENTA Y HORIZONTAL DE LA R.A.
C/CONSORCIO DE LA CALLE BULNES 1880/84
S/EJECUCIÓN, LEY 23.660”

Buenos Aires, 28 de abril de 1999

AUTOS Y VISTOS:

Se agravia el recurrente al considerar que el sentenciante desestimó la excepción de inhabilidad de título opuesta por la demandada sin tener en cuenta que la obra social actora carece de legitimación activa para inielar la presente ejecución, sostiene asimismo que la única persona legitimada para fiscalizar y ejecutar los créditos por aportes y contribuciones es la Dirección General Impositiva en virtud de las disposiciones del dec. 507/93.

Por último se agravia por cuanto le condenan a abonar a quien no puede recibir el pago de conformidad con el art. 2º de la resol. conjunta 202 y 202/95 de los Ministerios de Trabajo y Economía y dec. 503/97, que dispone que solamente la D.G.I. emitirá el comprobante probatorio de cancelación de la obligación.

La obra social actora persigue el cobro de aportes y contribuciones en los términos del art. 24 de la ley 23.660. Dicha norma remite a la vía de apremio prevista en el art. 604 del C.P.C.C.N., constituyendo suficiente título ejecutivo el certificado de deuda expedido por las obras sociales o los funcionarios en que aquéllas hubieran delegado esa facultad (conf. resol. 475/90 INOS).

El procedimiento de autos, dentro de la teoría general del juicio ejecutivo se concibe como un trámite de verificación restringido, en el cual, dado su limitado ámbito de conocimiento se debe excluir todo aquello que va más allá de lo meramente extrínseco, admitiéndose únicamente como defensas al progreso del juicio, las deficiencias formales del

título sin que pueda discutirse la legitimidad de la causa (conf. art. 544, inc. 4° 605 y conc. C.P.C.C.N.).

No se cuestiona en autos que el título con que se inició la ejecución no haya sido el producto final del trámite previsto en el art. 24 de la ley 23.660 y las reglamentaciones pertinentes (resol. 475/90 INOS y art. 21 del dec. 576/93), lo que lo torna hábil a los efectos de proseguir la ejecución intentada.

Esta Sala ha reiterado que la habilidad del título ejecutivo por cobro de aportes y contribuciones de las obras sociales en el juicio de apremio, es viable siempre que el título emitido por aquéllas sea el producto de un procedimiento previo de naturaleza publicística, de manera que el mismo tenga su origen en el acta de inspección y en el procedimiento que se tramita en su consecuencia, es decir que el título no puede ser producto del voluntarismo sino que conlleva una instrucción con fundada pretensión de objetividad (autos: "Obra Social de Pasteleros Confiteros, Alfajoreros, Helad. Pizz. y Alf. de la R.A. c/Cabrera, Carlos Alberto s/cobro de aportes y contribuciones", Sala I, CFed. Seguridad Social, sent. int. n° 45.998 del 21/4/98 y "Osper y HRA c/Consortio de prop. Edif. Independencia 456/72 s/ejecución ley 23.660", Sala I, CFed. Seguridad Social, sent. int. n° 4910/98 del 30/12/98).

No puede tener acogida sustentar la excepción de inhabilidad de título en la supuesta incompetencia de la obra social actora para emitir el certificado de deuda que habilita esta instancia, y en que la misma no tiene facultad de recaudar tales conceptos habida cuenta lo dispuesto por el dec. 507/93 y resol. conjunta 202/95 MEyOSP y 202/MTySS, normas éstas que no han merecido cuestionamiento alguno.

Asimismo, y en respuesta al planteo efectuado por el recurrente, en cuanto se lo estaría condenando a pagar a alguien que no es acreedor o que no estaría legalmente legitimado para recibirlo, cabé recordar que si bien la D.G.I. es la responsable de efectuar la recaudación, fiscalización y ejecución judicial de los recursos de la seguridad social (el art. 28 del dec. 507/93), tal facultad ha sido delegada en las obras sociales, mediante el dictado de la resol. 890/92 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y por la resolución conjunta citada en el párrafo precedente, facultándolas a ejercer la fiscalización y ejecución judicial de los aportes y contribuciones previstos en el inc. e) del art. 87 del deto. 2284/91.

Según surge del art. 2° de la resolución conjunta mencionada los pagos deben hacerse en la forma dispuesta por la D.G.I., incluyendo aquellos que se encuentren en etapa de reclamo administrativo o judicial, disponiendo asimismo que este organismo queda facultado para dictar normas interpretativas y reglamentarias de esta resolución conjunta.

Haciendo uso de tales facultades la D.G.I., dicta la resol. 4057/95, mediante la cual dispone la forma y condiciones en que deberán efectuarse los pagos en concepto de aportes y contribuciones a las obras

sociales, correspondientes a deudas determinadas mediante actos de fiscalización o que se encuentren reclamadas judicialmente por aquéllas.

En consecuencia, corresponde desestimar la apelación deducida, debiendo las sumas resultantes de la presente ejecución depositarse en la forma prevista por el procedimiento establecido en el art. 2° de la resol. conjunta 202 y 202/95 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. resól. gral. 4057/95 D.G.I.P. y normas complementarias.

Por todo lo expuesto, corresponde desestimar la apelación interpuesta y confirmar la sentencia en todo cuanto fuera materia de agravios.

Por todo ello, el tribunal

RESUELVE:

I. *Confirmar* la sentencia recurrida en todo cuanto ha sido materia de agravios, debiendo las sumas resultantes de la presente ejecución depositarse en la forma prevista por el procedimiento establecido en el art. 2° de la resol. conjunta 202 y 202/95 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, resol. gral. 4057/95 D.G.I.P. y normas complementarias.

II. *Imponer* las costas a la recurrente vencida (art. 68 C.P.C.C.N.).

Fdo.: *Lilia Maffei de Borghi, Bernabé L. Chirinos, Roberto Díaz.*

**“TECHINT COMPANÍA TÉCNICA INTERNACIONAL SACEI
C/INST. DE SERV. SOC. PARA EL PERS. DE LA IND. DE LA
CONST. Y OTRO S/IMPUGNACIÓN DE DEUDA (D.N.R.P.)”**

Buenos Aires, 29 de abril de 1998

El doctor ROBERTO A. WASSNER dijo:

La recurrente apeló la resolución emanada de la Obra Social del Personal de la Construcción e Instituto de Servicios Sociales para el Personal de la Industria de la Construcción, que desestimó la impugnación a la determinación de deuda efectuada oportunamente. Hizo su presentación ante esta cámara atento al criterio sustentado a fs. 2/3, que pretendía encontrar fundamento en lo dispuesto por el art. 24 de la 23.360.

A fs. 49/50 dictaminó el representante del Ministerio Público en el sentido de declarar la incompetencia de este tribunal para dirimir el conflicto planteado; a fs. 51 corre la sentencia acorde con el dictamen aludido.

Previa declaración de incompetencia de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, se expidió la C.S.J.N. El Procurador General de la Nación sostuvo, a fs. 65/66 vta., que correspondía a este tribunal seguir conociendo en las actuaciones, sin “abrir juicio sobre la procedencia de la vía elegida por el actor para orientar su pretensión”. A fs. 67 obra la sentencia del Alto Tribunal, basada en el criterio expuesto precedentemente.

Corresponde emitir mi voto respecto a los alcances del fallo del superior y lo enmarque en concreto con relación a las constancias de autos.

Acepto que las leyes 23.473, 24.463 y 24.655 no contemplan en forma expresa el caso planteado en autos, ya que sólo hay referencia al procedimiento de determinación de deuda efectuada por la D.G.I. No

obstante, expresé a fs: 51 que creía lógico y coherente el planteo competencial efectuado por la recurrente.

Propiciaré que este tribunal asuma competencia para dirimir el problema de fondo suscitado en autos y dejo constancia que se efectivizó el depósito al que alude la normativa vigente y el principio *solve et repete*.

El juego armónico de los decs. 507/93 —ratificado por ley 24.447, art. 22— y 576/93, la resol. 3659/93 de la D.G.I. y la conjunta 202/95, con igual numeración de los Ministerios de Economía y Servicios Públicos y del Trabajo y Seguridad Social, integrado al art. 87 inc. "E" del dec. 2284/91, convalidado por el art. 29 de la ley 24.307, avalan mi testitura.

Tengo en cuenta razones prácticas, ya que el juzgador debe analizar no sólo los textos legales sino el contexto en el que se inscribe y su eficacia, en vista a la mejor administración de justicia.

Coincido con la expresión del Dr. Héctor Masnatta: "el jurista debe tener la mano sobre el pulso de las vibraciones sociales, las normas deben ser encuadradas en el proceso de transformación" ("Interpretación de la Constitución" en *La Reforma de la Constitución Nacional*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1994, p. 21).

Este tribunal es competente por razón de la materia y entiendo deben subsanarse eventuales vacíos normativos: al respecto y en lo pertinente coincido con el fallo dictado por la Sala de FERIA de la CNApel. Trab. en los autos "Cabrera c/Estado Nacional", del 26/1/1982, publicado en *RDT*, 1982, pp. 269/278.

Nuevas demoras impedirían que la recurrente o los organismos de origen, según la conclusión final a la que se arribe, pueden disponer del monto en litigio, lo que implicaría perjudicar a una empresa o a la prestación de servicios esenciales.

El derecho procesal no está estratificado y sigue la evolución del mundo jurídico y de la realidad social. "Solo la perspectiva de un derecho procesal permite pensar las cosas. Lejos de apartarse del derecho, se lo reinventa, inclusive abriendo caminos a una nueva reducción de la distancia entre derecho formal y derecho real" sostiene el agudo observador francés Rosanvallon, Pierre: *La nueva cuestión social*. Manantial, Buenos Aires, 1995; p. 211.

Por lo expuesto, propicio que este tribunal se declare competente para dirimir el conflicto de fondo, en atención a la vía elegida por el recurrente. Sin costas (art. 68 C.P.C.C.N.).

El doctor Néstor A. FASCIOLA dijo:

Al dilucidar el conflicto negativo de competencia planteado entre este Tribunal y la Sala VIII de la CNApel. Trab. por sentencias 37229/94 y 16002/94, respectivamente, la C.S.J.N. resolvió por el pronunciamiento de fs. 67 que compete a éste seguir entendiendo en la causa, "...sin abrir

juicio sobre la procedencia de la vía elegida por el actor para hacer valer sus pretensiones y dentro del limitado marco cognoscitivo de la cuestión a resolver...”, por lo que corresponde me adentre al análisis de este punto.

Que según constancias de fs. 14/47, estas actuaciones se iniciaron con motivo del recurso de apelación dirigido contra las resoluciones dictadas por el delegado normalizador del I.S.S.P.I.C y el presidente de la O.S.PE.CON., por las cuales fueron desestimadas parcialmente las impugnaciones formuladas a diversas actas debidamente individualizadas de las que surgen deudas por aportes y contribuciones por obra social.

La parte actora hizo su presentación en forma directa ante esta Cámara, por entender que era la única vía disponible para resguardar sus derechos y que se encontraba habilitada para ello por los arts. 8° y 9° de la ley 23.473 y, en orden cronológico, por el dec. 2284/91, convalidado por la ley 24.307 y su dec. reglam. 2741/91, las resol. MTySS 106 y 890/92, los decs. 94/93 y 507/93, convalidado por la ley 24.447 y la resol. conjunta 119/95 (MEyOSP) y 123/95 (MTySS).

Sin embargo, a mi juicio, no asiste razón a la parte actora en cuanto a la procedencia del remedio interpuesto.

En efecto, la inalterabilidad de las disposiciones de la ley 23.660, que no contempla la posibilidad de deducir un recurso como el que se intenta (véase arts. 24 a 26), contrapuesta con las modificaciones procesales derivadas de las leyes 23.473, 24.463 y 24.655 y el desprolijo y variante proceso tendiente a la unificación de la verificación, fiscalización y recaudación de cotizaciones de la seguridad social, en general, y de las obras sociales, en particular (este último derivado de la aplicación de la normativa citada en el párrafo anterior), no contribuyen a delinear nitidamente, por cierto, el curso de las instancias administrativas y judiciales a seguir para afianzar el ejercicio pleno del derecho de defensa amparado por el art. 18 de la C.N. que constituye uno de los pilares esenciales del Estado de derecho.

Ante esta confusa situación corresponde al tribunal, en el marco de atribuciones que le son propias, enderezar el trámite del planteo en consonancia con una interpretación de la legislación vigente que procure armonizar sus disposiciones antes de contraponerlas; cometido en el cual no cabe prescindir de las modificaciones producidas durante la tramitación de la causa.

Así las cosas, resulta insoslayable remitir a lo dispuesto por resol. conjunta 202/95 (MEyOSP) y 202/95 (MTySS), por la que se suspendió la aplicación de la resol. conjunta 119/95 (MEyOSP) y 123/95 (MTySS), a la vez que se restableció la vigencia de la resol. MTySS 890/92, (que autorizó a las obras sociales a “ejercer la fiscalización y ejecución de los aportes y contribuciones previstos en el punto e del art. 87 del dec. 22784/91”, sin perjuicio del ejercicio directo de aquellas atri-

bucciones por la ANSeS en determinadas condiciones, órgano al que también se le asignó la supervisión y contralor del accionar de las obras en esta materia), y se facultó a la D.G.I. para el dictado de normas interpretativas y reglamentadas que pudieren corresponder.

Pues bien, en ejercicio de esa competencia la D.G.I. ratificó, mediante la resol. gral. 4057/95, su carácter de supervisor de lo actuado por las obras sociales a propósito de la recaudación de aportes y contribuciones respectivos.

De este modo, por causas que van más allá de lo jurídico y administrativo (y que no viene al caso analizar en este fallo), el organismo en que se habían concentrado las actividades de recaudación y fiscalización en materias tributaria y de cotizaciones con destino a la Seguridad Social, para eliminar la atomización de esfuerzos y asegurar el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles, con mejor resultado para la recaudación y simplificación de gestión de los contribuyentes, tal como se argumentaba en los considerandos del dec. 507/93, luego convalidado por la ley 24.447, contrariando lo establecido, dispuso compartir con las obras sociales la fiscalización y ejecución de aportes y contribuciones destinadas a su financiamiento, sin abandonar su potestad supervisora del accionar desplegado, en ese aspecto, por aquéllas.

Así las cosas, a fin de posibilitar el desempeño de esa atribución por parte de la D.G.I., cuanto de enderezar el procedimiento para, eventualmente, habilitar la competencia de esta Cámara en los términos del art. 39 bis del dec. ley 1285/58, según texto modificado por el art. 26 de la ley 24.463, propongo remitir a esa dirección las actuaciones para que dicte resolución sobre el planteo articulado, que ponga fin a la instancia administrativa con arreglo a las leyes 18.820 y 19.549. (Conf. Sala I, sentencias interlocutorias del 15/4/97 y 16/7/97 *in re* "Santa Lucía Cristal S.A. c/ANSeS" y "Blanco Centro de Abastecimiento S.A. c/I.S.S.P.I.C. y otros", *Revista TySS*, junio y agosto/97, pp. 526 y 688, respectivamente.)

Por todo lo expuesto y lo concordemente dictaminado a fs. 79, propicio:

- I. *Declarar* no admisible el recurso deducido,
- II. *Remitir* las actuaciones a la D.G.I. para que asuma la intervención que le corresponde de acuerdo a los alcances de este pronunciamiento; y
- III. *Ordenar* la devolución del depósito efectuado por la recurrente. Sin costas (art. 68 C.P.C.C.N.). NAF.

El doctor MARTIN LACLAU dijo:

La empresa "Techint Compañía Técnica Internacional SACI" se presenta, a fs. 30/47 apelando las resoluciones del delegado normalizador del Instituto de Servicios Sociales para el Personal de la Industria de la

buciones por la ANSeS en determinadas condiciones, órgano al que también se le asignó la supervisión y contralor del accionar de las obras en esta materia), y se facultó a la D.G.I. para el dictado de normas interpretativas y reglamentadas que pudieren corresponder.

Pues bien, en ejercicio de esa competencia la D.G.I. ratificó, mediante la resol. gral. 4057/95, su carácter de supervisor de lo actuado por las obras sociales a propósito de la recaudación de aportes y contribuciones respectivos.

De este modo, por causas que van más allá de lo jurídico y administrativo (y que no viene al caso analizar en este fallo), el organismo en que se habían concentrado las actividades de recaudación y fiscalización en materias tributaria y de cotizaciones con destino a la Seguridad Social, para eliminar la atomización de esfuerzos y asegurar el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles, con mejor resultado para la recaudación y simplificación de gestión de los contribuyentes, tal como se argumentaba en los considerandos del dec. 507/93, luego convalidado por la ley 24.447, contrariando lo establecido, dispuso compartir con las obras sociales la fiscalización y ejecución de aportes y contribuciones destinadas a su financiamiento, sin abandonar su potestad supervisora del accionar desplegado, en ese aspecto, por aquéllas.

Así las cosas, a fin de posibilitar el desempeño de esa atribución por parte de la D.G.I., cuanto de enderezar el procedimiento para, eventualmente, habilitar la competencia de esta Cámara en los términos del art. 39 bis del dec. ley 1285/58, según texto modificado por el art. 26 de la ley 24.463, propongo remitir a esa dirección las actuaciones para que dicte resolución sobre el planteo articulado, que ponga fin a la instancia administrativa con arreglo a las leyes 18.820 y 19.549. (Conf. Sala I, sentencias interlocutorias del 15/4/97 y 16/7/97 *in re* "Santa Lucía Cristal S.A. c/ANSeS" y "Blanco Centro de Abastecimiento S.A. c/I.S.S.P.I.C. y otros", *Revista TySS*, junio y agosto/97, pp. 526 y 688, respectivamente.)

Por todo lo expuesto y lo concordemente dictaminado a fs. 79, propicio:

I. Declarar no admisible el recurso deducido.

II. Remitir las actuaciones a la D.G.I. para que asuma la intervención que le corresponde de acuerdo a los alcances de este pronunciamiento; y

III. Ordenar la devolución del depósito efectuado por la recurrente. Sin costas (art. 68 C.P.C.N.). NAF.

El doctor MARTÍN LACLAU dijo:

La empresa "Techint Compañía Técnica Internacional SACI" se presenta, a fs. 30/47 apelando las resoluciones del delegado normalizador del Instituto de Servicios Sociales para el Personal de la Industria de la

Construcción y del Presidente de la Obra Social del Personal de la Construcción, que le fueran notificadas el 8/7/93 y merced a las cuales se desestimaran parcialmente las impugnaciones formuladas respecto a las actas que allí se individualizan. La competencia de nuestro tribunal para dirimir la situación planteada se desprende del fallo de la Excm. Corte de Justicia de la Nación obrante a fs. 67, donde el Alto Tribunal, zanjando el conflicto suscitado entre nuestra Cámara y la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, nos atribuye competencia para entender en autos.

Tal como está planteado el presente recurso, ha de analizarse previamente la viabilidad de la acción intentada, a fin de determinar si, dentro de nuestro régimen de obras sociales, resulta procedente, frente a una determinación de deudas por aportes, que la firma deudora impugne judicialmente el acta respectiva con anterioridad a la emisión del título ejecutivo de ella derivado.

Al respecto, cabe destacar que el art. 24 de la ley 23.660 prescribe que "el cobro judicial de los aportes, contribuciones, recargos, intereses y actualizaciones adeudados a las obras sociales, y de las multas establecidas en la presente ley se hará por la vía de apremio prevista en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, sirviendo de suficiente título ejecutivo el certificado de deuda expedido por las obras sociales o los funcionarios en que aquéllas hubieran delegado esa facultad".

En una primera aproximación al tema, hemos de recordar la diferencia existente entre un proceso de conocimiento y un proceso de ejecución. En el primero, el acreedor persigue que el juez declare la legitimidad de su pretensión, para lo cual es preciso una etapa informativa, en la cual ambas partes procuran que el magistrado conozca los hechos de la causa en base a las pruebas que ellas aportan y, eventualmente, a la que de oficio ordene producir el tribunal. Este proceso concluye con una sentencia que pone fin a la incertidumbre creada respecto al comportamiento de las partes y que fija los derechos de una y otra en lo concerniente a las cuestiones que desencadenaron el conflicto. En cambio, en el proceso ejecutivo, nos hallamos ante un derecho cierto pero no satisfecho, puesto que el deudor se niega a cumplir con la obligación asumida. Tal es el caso que se presenta cuando nos hallamos ante un crédito reconocido por una sentencia.

En el proceso de conocimiento, debe establecerse qué derecho asiste al acreedor; en el ejecutivo, el derecho de éste no es discutido, pero el deudor se niega a cumplir con la prestación debida. El proceso de conocimiento se nos presenta, de esta suerte, como la puerta que abre la posibilidad de una posterior ejecución. Pero hay casos en los cuales se puede iniciar un proceso de ejecución sin que sea necesario un previo proceso de conocimiento. Esta situación se plantea cuando existen cir-

los ejecutivos que reconocen un origen extrajudicial, a los cuales la ley confiere un efecto similar al de una sentencia.

Es ante estas últimas situaciones que, durante la Edad Media, se originó el llamado proceso de apremio monitorio, en base al cual el acreedor podía obtener la ejecución de su crédito sin previa citación del deudor. Como recuerda Chiovenda, el incremento del intercambio comercial llevó a que las ciudades italianas regulasen un proceso, aplicable a determinados créditos, que simplificase los pasos propios del proceso ordinario. Así mientras en el *processus executivus* y documental la orden de la prestación que abría la ejecución se obtenía previa citación del deudor, en el proceso monitorio no existía citación previa cursada al deudor, sino que el juez, directamente, otorgaba el *mandatum* o *praeceptum de solvendo*, que iba acompañado por una *clausula iustificativa*, que abría al deudor la posibilidad de oponer, dentro de un término determinado, las excepciones que estimase pertinentes. Si el deudor era notificado del *mandatum* y no oponía excepciones, el *mandatum* se ejecutaba; en cambio, en caso de existir oposición, la misma quitaba su efecto al *mandatum* y se abría la vía de un juicio ordinario (conf. Chiovenda: *Curso de Derecho Procesal Civil*, Editorial Pedagógica Iberoamericana, México, 1995, p. 111). Durante dicho período, y a fin de agilizar el comercio, los documentos en los cuales el deudor confesaba la existencia de la deuda ante un juez o un notario fueron asimilados a una sentencia judicial, haciendo aplicación del principio proveniente del derecho romano según el cual *confessus pro iudicato est*. Así aparecieron los *instrumenta guaranteegiata*, en los cuales el notario que extiende esos documentos ordena al deudor el oportuno pago de la deuda que en ellos es reconocida por éste. De esta suerte, la ejecución podía realizarse sin un previo proceso de conocimiento. Dicho proceder fue aplicado, con el tiempo, a las letras de cambio (conf. Palacio: *Derecho Procesal Civil*, t. VII, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1990, p. 214).

El citado Chiovenda, refiriéndose a las diversas formas que el proceso monitorio asume en los ordenamientos jurídicos modernos, expresa que todos ellos "tienen dos puntos fundamentales comunes: que el mandato de prestación es dictado *inaudita parte* y sin conocimiento completo: se dirige, sobre todo, a preparar la ejecución. El ordenamiento jurídico, considerando que inútil es el retraso que sufre la ejecución en el proceso ordinario con conocimiento completo, en los casos en que el demandado o se adhiere a la demanda o permanece en rebeldía, o, en suma, no exceptúe nada, autoriza esta forma de proceso, configurada a la hipótesis de que el demandado nada tenía que excepcionar. La posibilidad de las excepciones y, por consiguiente, del conocimiento completo no está excluida, sino aplazada; es posterior a la resolución del juez. Esto dispone también la ley en interés general del rápido cumplimiento de las obligaciones; en el caso especial, pues,

el resultado del mandato de llevar a cabo la prestación es distinto según que se dé la oposición del demandado dentro del término designado o no para el pago; en el primer caso, el mandato no tiene ningún valor porque, dictado en la suposición de que el deudor no tenga nada que oponer, pierde todo efecto en cuanto el deudor se defiende, aun produciendo su notificación, respecto al pretendido deudor el efecto de una demanda judicial. En el segundo caso, el mandato se hace definitivo y no sólo hace posible la ejecución, sino que produce también, como una sentencia, la declaración del derecho: *transit in rem judicatam*, decía la doctrina" (Chiovenda: ob. cit., pp. 111/112. Al respecto puede verse también, Alsina, Hugo: *Tratado Teórico - Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial*, t. V, Ediar, Buenos Aires, 1962, pp. 414 y ss.; Witthaus, Rodolfo Ernesto: *El juicio de apremio*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1966, pp. 11/12).

En la legislación comparada es dable distinguir actualmente dos sistemas: el proveniente del primitivo derecho germánico que, en líneas generales, ha sido adoptado por los ordenamientos de Italia, Francia y Alemania, para los cuales no resulta admisible ningún tipo de discusión dentro del proceso ejecutivo, y el que reconoce su origen en el derecho romano y que fue adoptado, posteriormente, por la legislación española, donde cabe discutir ciertas excepciones dentro del mismo juicio ejecutivo (conf. Arazí, Roland: *Derecho Procesal Civil y Comercial*, Astrea, Buenos Aires, 1995, pp. 627/629; Palacio: ob. cit., t. VII, pp. 217/219; Falcón, Enrique M.: *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación*, t. III, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1992, pp. 592/596). Este último sistema es el que ha seguido en líneas generales, nuestra legislación procesal.

El Libro III del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación se divide en tres títulos, dedicado, cada uno de ellos, a la ejecución de sentencias, al juicio ejecutivo y a las ejecuciones especiales, entre las cuales se halla la ejecución fiscal. Como señala acertadamente Palacio, «la finalidad de la pretensión ejecutiva consiste, fundamentalmente, en modificar una situación de hecho existente en forma de adecuarla a una situación jurídica resultante, sea de una sentencia condenatoria, sea de un documento que, en razón de su contenido, goza de una presunción favorable con respecto a la legitimidad del derecho del acreedor. Ya no se trata, como ocurre con la pretensión de conocimiento de obtener un pronunciamiento acerca de un derecho discutido, sino de actuar, de traducir en hechos reales un derecho que, pese a las circunstancias de haber sido judicialmente declarado, voluntariamente reconocido, o creado por ciertos acreedores: a quienes se confiere un poder de supremacía, ha quedado insatisfecho (cfr. Palacio: ob. cit., t. VII, p. 221). Este último es, precisamente, el caso de las denominadas ejecuciones especiales, las cuales se denominan también "ejecuciones aceleradas", atendiendo a la simplicidad y rapidez del proceso

respectivo, que sólo permite un número muy reducido de excepciones oponibles.

La finalidad de estas "ejecuciones especiales" radica en asegurar el rápido cumplimiento de ciertas obligaciones, entre las que se hallan el cobro de contribuciones necesarias para el funcionamiento de organismos a los cuales se estima esenciales para el armónico desenvolvimiento de la colectividad. Dentro de este ámbito, la ley 50, inspirada en la ley española de 1830 de enjuiciamiento en negocios de comercio, preveía un juicio de apremio que sólo contemplaba como excepciones oponibles la falsedad de título, la falta de personería en el portador, el pago, la transacción y el compromiso; además, se establecía que las resoluciones que se adoptaran por el tribunal serían inapelables.

Ahora bien, el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, actualmente vigente, en vez de utilizar la expresión "juicio de apremio", habla de "ejecución fiscal", la cual procede según lo dispone el art. 604, "cuando se persiga el cobro de impuestos, patentes, tasas, retribuciones de servicios o mejoras, multas adeudadas a la administración pública, aportes y contribuciones al sistema nacional de previsión social y en los demás casos que las leyes establecen". Esta última es la situación en que se encuentra el cobro judicial de los aportes, contribuciones, recargo, intereses y actualizaciones adeudados a las obras sociales, tal como lo prescribe el art. 24 de la ley 23.660 anteriormente citado".

Estimo que, en esta materia, no cabe considerar abierta la posibilidad de una impugnación judicial de la deuda determinada, antes de la emisión del título respectivo, atento que dicha impugnación no se halla contemplada por nuestro ordenamiento jurídico. Las normas procesales son de orden público y, en cuanto tales, no han sido dictadas únicamente para resguardar el interés de las partes, sino también para el logro de una correcta administración de justicia, lo que pone en juego el interés del conjunto social y explica que las formas procesales no puedan quedar al arbitrio de una de las partes o de todas las que se hallan implicadas en una controversia. Lo que nuestro derecho permite, con antelación al inicio de la vía ejecutiva, es una impugnación en sede administrativa, que se encuentra legislada por el art. 21 del dec. 558/90. En tal sentido, si bien el art. 21 del dec. 576/93, reglamentario del Sistema de Obras Sociales y del Sistema Nacional del Seguro de Salud, establece que "el régimen de fiscalización y verificación se regirá por las normas vigentes para el S.U.S.S., la DINOS y la ANSSAL", esta remisión no abarca la impugnación judicial contemplada por la resol. 877/92 de la Administración Nacional de la Seguridad Social sino, tan sólo las normas del procedimiento administrativo que han de observarse antes de la emisión del título. Dar una interpretación diversa al mencionado art. 21

del dec. 576/93 implicaría reconocer que un decreto o una simple resolución administrativa pueden modificar los términos de una ley, lo cual resulta contradictorio con nuestro ordenamiento constitucional, en el cual la validez de aquéllos deriva de ésta. El legislador ha sido claro al determinar, en el art. 24 de la ley 23.660, que la vía para el cobro de créditos de las obras sociales es la contemplada por los arts. 604, 605 y concs. del Cód. Proc. Civil y Com. de la Nación. La vía ejecutiva escogida impone una serie de principios que han ido forjándose en el decurso histórico, tal como señalé anteriormente, los cuales no pueden ser violentados por una eventual interpretación que, además de constituir un grueso error desde el punto de vista de la teoría jurídica, llevaría a crear serios inconvenientes en la importante función asistencial que cumplen las obras sociales en nuestro país.

En consecuencia, de prosperar mi voto, correspondería el rechazo *in limine* de la acción intentada.

En atención a las disidencias resultantes, hágase saber que el tribunal quedará integrado con la Sala I para cuyo caso el reemplazante del Dr. Roberto A. Wassner será el Dr. Bernabé L. Chirinos; para el Dr. Néstor A. Fasciolo será el Dr. Roberto Díaz; y para el Dr. Martín Laclau será la Dra. Lilia Mabel Maffei de Borghi, hasta alcanzar la mayoría necesaria, de conformidad a lo establecido por el acta n° 9 del 29 de marzo de 1989.

Cóplese, regístrese, notifíquese y oportunamente remítanse a la Sala que corresponda.

Fdo.: Néstor A. Fasciolo, Martín Laclau, Roberto A. Wassner.

Buenos Aires, 7 de septiembre de 1988

El doctor BERNABÉ L. CHIRINOS dijo:

Habida cuenta la remisión dispuesta por la Sala III de este tribunal a fin que esta Sala I se expida; que en razón de lo dispuesto en el acta 9 de esta Excma. Cámara del 29/3/89 señalada a fs. 83 corresponde que emita mi voto en primer término; sin perjuicio de la reserva que me merece el trámite dispuesto para llevar a cabo la remisión señalada; por razones de economía y celeridad procesal, habida cuenta del consentimiento de las partes frente a las notificaciones de fs. 84/85 y silencio del Ministerio Público frente a la notificación de fs. 83, emito mi voto sobre el tema en debate:

En tal sentido, el tribunal que integro se ha expedido en reiteradas oportunidades en casos análogos a los presentes (conf.: "Santa Lucía Cristal S.A. c/Sindicato de Emp. de la Industria del Vidrio y Af. de la R.A.

del dec. 576/93 implicaría reconocer que un decreto o una simple resolución administrativa pueden modificar los términos de una ley, lo cual resulta contradictorio con nuestro ordenamiento constitucional, en el cual la validez de aquéllos deriva de ésta. El legislador ha sido claro al determinar, en el art. 24 de la ley 23.660, que la vía para el cobro de créditos de las obras sociales es la contemplada por los arts. 604, 605 y concs. del Cód. Proc. Civil y Com. de la Nación. La vía ejecutiva escogida impone una serie de principios que han ido forjándose en el decurso histórico, tal como señalé anteriormente, los cuales no pueden ser violentados por una eventual interpretación que, además de constituir un grueso error desde el punto de vista de la teoría jurídica, llevaría a crear serios inconvenientes en la importante función asistencial que cumplen las obras sociales en nuestro país.

En consecuencia, de prosperar mi voto, correspondería el rechazo *in limine* de la acción intentada.

En atención a las disidencias resultantes, hágase saber que el tribunal quedará integrado con la Sala I para cuyo caso el reemplazante del Dr. Roberto A. Wassner será el Dr. Bernabé L. Chirinos; para el Dr. Néstor A. Fasciolo será el Dr. Roberto Díaz; y para el Dr. Martín Laclau será la Dra. Lilia Mabel Maffei de Borghi, hasta alcanzar la mayoría necesaria, de conformidad a lo establecido por el acta n° 9 del 29 de marzo de 1989.

Cópiese, regístrese, notifíquese y oportunamente remítanse a la Sala que corresponda.

Fdo.: Néstor A. Fasciolo, Martín Laclau, Roberto A. Wassner.

Buenos Aires, 7 de septiembre de 1998

El doctor BERNABÉ L. CHIRINOS dijo:

Habida cuenta la remisión dispuesta por la Sala III de este tribunal a fin que esta Sala I se expida; que en razón de lo dispuesto en el acta 9 de esta Excma. Cámara del 29/3/89 señalada a fs. 83 corresponde que emita mi voto en primer término; sin perjuicio de la reserva que me merece el trámite dispuesto para llevar a cabo la remisión señalada; por razones de economía y celeridad procesal, habida cuenta del consentimiento de las partes frente a las notificaciones de fs. 84/85 y silencio del Ministerio Público frente a la notificación de fs. 83, emito mi voto sobre el tema en debate:

En tal sentido, el tribunal que integro se ha expedido en reiteradas oportunidades en casos análogos a los presentes (conf.: "Santa Lucía Cristal S.A. c/Sindicato de Emp. de la Industria del Vidrio y Af. de la R.A.

y otro s/amparos y sumarisimos", sent. int. n° 44.481 del 15/4/97; "Diario Los Andes Hnos. Calle S. A. c/Obra Social de Personal de Prensa de Mendoza s/impugnación acta 73", 28/12/95, sent. int. n° 44.603 del 20/5/97, entre otros), a cuyos fundamentos me remito y doy aquí por reproducidos en méritos a la brevedad.

Por tal motivo, adhiero al voto de Néstor A. Fasciolo.

Devuélvase a la Sala de origen a sus efectos.

Fdo.: *Bernabé L. Chirinos.*

En Buenos Aires, a los nueve días del mes de septiembre del año mil novecientos noventa y ocho, reunidos los señores jueces de la Sala III de la Excma. Cámara Federal de Seguridad Social, con más la participación del Dr. Bernabé L. Chirinos, conforme el reglamento de aquélla aprobado por acta n° 96 del 1/12/93, punto 1°, corresponde proceder a la redacción de la parte dispositiva de la sentencia, la que queda redactada en los siguientes términos:

I. Declarar no admisible el recurso deducido.

II. Remitir las actuaciones a la Dirección General Impositiva para que asuma la intervención que le corresponde de acuerdo a los alcances del voto de la mayoría.

III. Ordenar la devolución del depósito efectuado por el recurrente.

IV. Declarar la instancia sin costas.

**"R.T. CONSTRUCCIONES S.R.L. C/O.S.PE.CON. Y OTROS
S/NULIDAD DE NOTIFICACIÓN"**

Buenos Aires, 18 de mayo de 1999

El doctor JUAN JOSÉ ETALA dijo:

Llegan las presentes actuaciones a esta Sala, en virtud del recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia dictada por el Sr. juez *a quo* que declaró su incompetencia para entender en la causa y la atribuyó a la Justicia Nacional del Trabajo.

Respecto a la determinación de la deuda emitida por la O.S.PE.CON. e I.S.S.P.I.C. en concepto de aportes y contribuciones adeudadas a la obra social, corresponde en primer término puntualizar que la C.S.J.N., en autos "Techint Compañía Técnica Internacional SACI c/Instituto de Servicios Sociales para el Personal de la Industria de la Construcción y otros s/imputación de deuda", atribuyó competencia a esta Cámara para conocer en recurso sustancialmente análogo al aquí intentado, sin abrir juicio sobre la *procedencia de la vía elegida por el actor para orientar su pretensión*". Tema que debe ser dilucidado por este Tribunal.

Con respecto a la procedencia de la vía elegida para orientar la pretensión, se advierte que no se encuentra contemplado en el art. 26 de la ley 24.463 recurso alguno por ante esta Cámara contra decisiones de organismos vinculados al régimen de obras sociales.

A partir de la sanción del dec. 2284/91 (arts. 86 y 87) que instituyó la contribución unificada de la Seguridad Social —CUSS— incluyendo entre los rubros que lo integran los aportes y contribuciones de obras sociales, fueron igualmente unificadas las pautas de fiscalización, multas, tasas de interés —moratoria y punitivos—, procedimientos recursivos, régimen de depósito previo para habilitar la instancia

revisora judicial, aplicabilidad en materia de Impugnaciones de actas de inspección de la ley 18.820, etc. (resols. 15/92, 67/92 y 877/92 del ANSeS).

Por resols. 106/92 y 890/92 del Ministerio de Trabajo y S.S. se "autoriza" al ANSeS a "fiscalizar y ejecutar judicialmente", por intermedio de las obras sociales, el cumplimiento de los aportes y contribuciones del inc. e) del art. 87 del dec. 2284/91. Reconociéndoseles a la ANSeS potestad "en lo que hace al contralor y supervisión del accionar de las O.S."

En abril de 1993 se dicta el dec. 507/93 que asigna a la D.G.I. la responsabilidad de "efectuar la recaudación, fiscalización y ejecución judicial de los recursos de la seguridad social" (art. 28).

La resol. gral. 3915/94 D.G.I. de noviembre de 1994 fija pautas en los procedimientos de fiscalización en los que se determine deuda por aportes y contribuciones sobre la nómina salarial.

Por resol. gral. 4032/95 D.G.I., julio de 1995, se regula la confección de actas de inspección en las que se determinen deudas así como la de los escritos Impugnatorios en los términos del art. 11 de la ley 18.820 y 11 de la ley 21.864.

En agosto de 1995 por resolución conjunta del Ministerio de Economía 119/95 y Ministerio de Trabajo 123/95 se restablece la facultad "directa y exclusiva de la D.G.I. en materia de fiscalización y ejecución judicial de los aportes y contribuciones de O.S., dejándose expresamente sin efecto la delegación establecida por resol. 890/92 del MTySS.

El 1° de septiembre de 1995, ahora por resol. conjunta 202/95 del ME y 202/95 del MT se suspende la similar de agosto* restableciéndose la vigencia de la resol. 890/92 del trabajo. Ratifica que los pagos deben hacerse en la forma dispuesta por la D.G.I. y que este organismo queda facultado para dictar normas interpretativas y reglamentarias de esta resolución conjunta.

Con fecha 19/9/95 en ejercicio de esas facultadas, la D.G.I. dicta la resol. gral. 4057/95 en la que entre otros temas, ratifica su rol supervisor de las acciones que desarrollen las obras sociales en su actividad de fiscalización y ejecución de aportes y contribuciones.

A partir de la creación de la CUSS, se ha centralizado la recaudación de todos los recursos. Actualmente esa responsabilidad la tiene la D.G.I., quien comparte con las obras sociales tareas de fiscalización y ejecución de los aportes y contribuciones que tienen a éstas como sus destinatarias finales. Sin perjuicio de ello estas últimas están sometidas en su accionar a la supervisión de la D.G.I.

En el marco de esta singular delegación —dispuesta al margen de las previsiones del dec. 507/93 (ratificado por ley 24.447)— es enton-

ces ante el "supervisor" que debe plantearse cualquier cuestionamiento en el accionar de la obra social. Ello es así toda vez que es sobre el mismo universo de obligados y dependientes, y sobre idénticas nóminas salariales, sobre las que debe efectuarse los procesos de fiscalización que pueden culminar en determinaciones de deuda.

En este orden de ideas, y ante la falta de una específica regulación normativa en la materia, cabe concluir que como etapa previa a una posible intervención judicial revisora, el ente recaudador, delegante y supervisor —D.G.I.— debe resolver los casos de controversia a modo de agotamiento de la vía administrativa (ley 19.549), toda vez que son sus resoluciones las pasibles de recurso en el marco de la ley 18.820.

Consecuentemente con lo expuesto, y en cuanto la legislación vigente no prevé la existencia de recursos como el que aquí se deduce contra resoluciones de organismos prestadores de obras sociales, debe desestimarse la vía procesal elegida.

En igual sentido CFed. Seguridad Social, Sala I, en autos "Gala Ingeniería S.A. c/U.O.C.R.A. y otros s/impugnación", sent. int. 44.615 del 20/4/97: "Blanco Centro de Abastecimiento S.A. s/Inst. de Serv. Sociales para el Personal de la Industria de la Construcción y otros", sent. del 16/7/97 "Santa Lucía Cristal S.A. c/Sindicato de Emp. De la Industria del Vidrio y Af. de la R.A. y otros s/amparo y sumarísimo", sent. int. n° 44.481 del 15/4/97.

Respecto a la deuda determinada por la U.O.C.R.A. en concepto de pago del seguro de vida obligatorio considero que corresponde confirmar la sentencia dictada por el señor juez *a quo*, toda vez que dicha materia se encuentra comprendida en el art. 20 de la ley 18.345, que atribuye aptitud jurisdiccional al Fuero Laboral. Así lo voto.

El doctor LUIS RENÉ HERRERO dijo:

Por compartir sus fundamentos adhiero al voto que antecede.

A mérito de lo que resulta del precedente acuerdo y de conformidad con lo dictaminado por el señor representante del Ministerio Público a fs. 64/65, el Tribunal

RESUELVE:

1°) *Declarar* la competencia de esta Sala respecto a la impugnación de deuda.

2°) *Remitir* las actuaciones de la D.G.I. para que asuma la intervención que de acuerdo a los considerandos precedentes, le corresponde.

3°) *Comunicar* el presente —mediante oficio de estilo— al Juzgado Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social n° 2.

4°) *Sin costas* en la alzada, y:

5°) *Confirmar* la sentencia de fs. 48 en relación al pago del seguro de vida obligatoria.

Regístrese, notifíquese y oportunamente remítase.

El Dr. Emilio Lisandro Fernández no firma por encontrarse en uso de licencia (art. 109 R.J.N.).

Fdo.: *Juan José Etala, Luis René Herrero.*