

Contencioso Administrativo Aplicacion De Multa Fiscal Facultades De La Afip

JURISPRUDENCIA

Contencioso administrativo. Aplicación de multa fiscal. Facultades

de la AFIP Se revoca la sentencia que declaró la inconstitucionalidad del art. 9, inc.1, apartado b), del decreto 618/97, pues para hacerlo el a quo se basó en un precedente cuyos hechos subyacentes diferían con los de la causa. En General Roca, Río Negro, a los 19 días de abril de dos mil dieciséis se reúnen en Acuerdo los señores jueces de la Cámara Federal de Apelaciones con asiento en esta ciudad para dictar sentencia en los autos del epígrafe, conforme con el orden de asignación previamente establecido. El doctor Richar Fernando Gallego dijo: I. En la sentencia de fs.362/370 la a quo decidió declarar la inconstitucionalidad del art.9 inc.1 apartado b) del decreto 618/97, hacer lugar a la acción contenciosa y declarar la nulidad de las Resoluciones N° 1738/11 (DV JNEU) y N° 7/12 (DI RNEU) en donde AFIP le impusiera una multa de \$ 108.006,07 a la actora Construyendo S.R.L. Impuso las costas a la demandada y reguló los honorarios profesionales. Dicha decisión fue apelada por la accionada a fs.375 y el escrito de expresión de agravios obrante a fs.392/406 recibió el responde de la contraria a fs.410/414. II. La demandada se agravio de que la magistrada se avocara a decidir en primer término, la validez constitucional del art.9 inc.1, apartado b) del decreto 618/97 y que ello tornara inatendible las restantes cuestiones propuestas por las partes; cuando debió determinar la conducta que dio origen a la sanción, dejando de lado el eje central del debate: la pretensión objeto de la demanda y analizar si la AFIP actuó acorde a derecho o violentando las garantías constitucionales de la firma accionante. Le causó gravamen que concluyera -a partir de la exposición de jurisprudencia y particularmente el fallo ?Ángel Estrada?- que las facultades jurisdiccionales, asignadas por la norma referida en el párrafo anterior, habían dejado de ser compatibles con el art.109 de la Constitución Nacional y declarara oficiosamente la inconstitucionalidad de la aquella. Sostuvo que la AFIP es una entidad autárquica cuya función encuentra fundamentos constitucionales en el art.4°, art.75° -inc.2-, como también en el decreto 1399/01, la ley 11.683 y el decreto 618/97, que confirman ese carácter y el poder de policía tributaria que le permite aplicar las sanciones de multa. Dijo que la a quo omitió considerar que los actos emitidos por el Ente Fiscal tienen prescindencia de la índole del órgano o agente productor del acto y que no puede perderse de vista que el procedimiento, seguido en sede administrativa, escapa a un mero formalismo impuesto por el legislador ya que brinda la oportunidad de revisión, corrección -de su accionar- y facilita el control de legitimidad; trámite, en donde el Juez no viola el principio de imparcialidad y, una vez agotado, posibilita -al sujeto sancionado- recurrir a la instancia judicial. En ese sentido afirmó que el actor no vio vulnerada la garantía del debido proceso adjetivo y tampoco se verificó el estado de indefensión de la parte. Se refirió luego a las resoluciones que el fisco dictó, con sustento en circunstancias de hecho y derecho que la a quo no analizó, omitiendo ingresar a la cuestión traída por el demandante. Desarrolló citas de fallos y doctrina, para dedicarse en extenso a los principios que hacen a la efectividad de la tutela judicial y administrativa, como también a la falta de imparcialidad que le adjudicó la sentencia. Luego de exponer que el gravamen a su parte radica en la interpretación que se asigne al término ?independencia e imparcialidad?, volvió a referirse a la organización y competencia de la AFIP, dedicando un apartado a los tipos de sanciones estipulados en la ley tributaria. Sobre ello sostuvo que los principios constitucionales que rigen la materia fueron respetados en las resoluciones administrativas, éstas últimas, inobservadas por el juez de primera instancia. Agregó en las conclusiones, que la sentencia no consideró mal aplicada la multa pero - erróneamente, sin la configuración de los supuestos para una declaración oficiosa, sobre un único precedente del mismo juzgado y en desconocimiento de la ley- afirmó que las facultades del organismo para aplicar sanciones son inconstitucionales. Detalló diversos fallos para sustentar sus dichos. En punto final, se agravio por la imposición de las costas, en tanto entiende que el principio de la derrota quedó sin sustento al introducir, la a quo en la sentencia, una cuestión no planteada privándolo de todo cuestionamiento y defensa. Hizo reserva del caso federal. III. Conforme he relatado, la parte demandada se alza en sus agravios contra la sentencia dictada en la instancia anterior, en la que se decidió -remitiéndose a un precedente del propio juzgado- declarar la inconstitucionalidad del art.9 inc.1 apartado b) del decreto 618/97 y, como consecuencia de ello, admite la acción contenciosa interpuesta por la sociedad actora contra la AFIP, nulificando las resoluciones administrativas que impusieron una sanción de multa. La parte actora no había planteado en su demanda la pretensión de invalidar constitucionalmente la norma citada, sino que ello tuvo su origen en una declaración oficiosa y, como lo señalé, por haberlo de esa forma resuelto la juez interviniente en una anterior sentencia dictada en el proceso caratulado ?Pérez Dalele, Diego Martín c/ Administración Federal de Ingresos Públicos s/ Apelación Multas? (Expte. N° FGR 21000302/2011). El argumento central de la juez para arribar a dicha conclusión ha sido que las facultades jurisdiccionales asignadas por el art.9 inc.1 apartado b) del decreto 618/97 han dejado de ser compatibles con el art.109 de la Constitución Nacional, porque el juez administrativo designado no es un órgano imparcial, en tanto no puede predicarse del Administrador Federal ni de

quienes lo sustituyen en la función, que cumpla con el estándar de tener independencia e imparcialidad asegurada, cuando justamente la AFIP es la que inicia el sumario para sancionar una defraudación cometida en su contra, por lo que la norma no supera adecuadamente el test de constitucionalidad. Luego de un análisis integral de los agravios expuestos por la parte recurrente debo adelantar que el recurso tendrá una recepción favorable, aunque me veo en la obligación de aclarar -por la extensión y amplitud de aquellos- que en su consideración y como en anteriores oportunidades he destacado, no existe obligación de seguir a dicha parte en todos sus razonamientos o planteos, sino que esta labor de revisión se circunscribirá a extraer los argumentos centrales, en la medida que éstos revistan la entidad y relevancia que los torne atendibles y útiles para la conformación de la decisión que postularé al acuerdo (conf. fallos 317:1770; 318:554 y 1986 y 319:1201, entre otros). También, debo decir que comparto el fundado dictamen que presentó el señor Fiscal General ante este cuerpo, agregado a fs.383/388 al efectuar un correcto análisis de la cuestión constitucional traída al debate y el alcance, equivocado a su entender, que se le ha pretendido dar a las consideraciones y argumentos que desarrolló la Corte Suprema en el fallo dictado en la causa "Ángel Estrada y Cía. S.A." (Fallos 328:651). Entiendo importante en este punto destacar, en tanto ello está vinculado con la decisión que adelanté, que sobre los fundamentos fácticos -extremos de hecho y prueba- y jurídicos sobre los que la parte actora sustentó su pretensión contenciosa de nulidad de las resoluciones administrativas, nada expresó o resolvió la juez de grado, por cuanto ésta se limitó exclusivamente al análisis constitucional de la facultad de la demandada para imponerlas. Llegado hasta este punto, sin perjuicio de señalar que la a quo ha emitido un pronunciamiento que desde la técnica de fundamentación y en la postura que adoptó corresponde respetar y valorar, entiendo que arriba a una conclusión e interpretación incorrecta y erróneamente extensiva del fallo dictado por la Corte en "Ángel Estrada", ello así debido a que no tiene en cuenta circunstancias puntuales de los antecedentes de la controversia que originó dicho proceso y que motivó lo decidido por el máximo tribunal. El citado precedente de la Corte es un destacado pronunciamiento vinculado a las facultades jurisdiccionales de los entes reguladores, por cuanto puso en debate y limitó el alcance de las facultades -en ese caso- del Ente Nacional Regulador de la Energía Eléctrica (ENRE), atribuidas por el art.72 de la ley 24.065, para resolver controversias, pero no puede dejar de tener en cuenta qué fue lo que motivó el pronunciamiento y por ende el alcance del mismo. Se origina con un reclamo, iniciado por la empresa Ángel Estrada y Cía. en sede administrativa, por la reparación del daño -sumas abonadas para alquilar un grupo electrógeno y sueldos del personal- que le causó el suministro de energía eléctrica en niveles de tensión insuficientes para poner en funcionamiento diversas máquinas. El Ente Nacional Regulador de Electricidad rechazó el reclamo. La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal admitió el recurso directo del art.76 de la ley 24.065, considerando que la empresa prestadora del servicio debía abonar las multas pertinentes y también una indemnización, y remitió el expediente al ENRE para que procediera a determinar la cuantía de la reparación, considerando que éste tenía competencia a tales fines. El ENRE y la Secretaría de Energía interpusieron sendos recursos extraordinarios, que llegados a la Corte Suprema, se revoca aquella sentencia en cuanto había atribuido competencia al ENRE para la determinación y condena al pago de los daños y perjuicios derivados del incumplimiento de la empresa distribuidora de energía eléctrica -en ese caso Edesur S.A.-, respecto del contrato celebrado con el usuario, por considerar que ello excede la jurisdicción especial atribuida por el art.72 de la ley 24.065. Como lo señala Juan Carlos Cassagne al comentar dicho fallo en el artículo de doctrina: Las facultades jurisdiccionales de los entes reguladores (a propósito del caso "Angel Estrada") publicado en La ley 2005-C, pág.36, "En lo esencial, el eje de la cuestión discutida en el pleito pasaba por determinar si la atribución de facultades jurisdiccionales al ENRE para resolver "toda controversia" que se plantee entre las empresas distribuidoras y los usuarios comprenderá o no los reclamos de daños y perjuicios que estos últimos dedujeran contra las concesionarias, lo cual incluye desde el procedimiento probatorio, la determinación del tipo y alcance de responsabilidad, así como el juzgamiento acerca de los eximentes de ella (caso fortuito y fuerza mayor en el supuesto de haberse invocado) hasta el cálculo final de la indemnización (en caso de hacerse lugar al reclamo). La cuestión debatida contenía un punto central consistente en determinar si la pretensión deducida por la actora implicaba un asunto destinado a ser resuelto con arreglo a las prescripciones del Código Civil o si, en cambio, se trataba de un asunto sustancialmente regido, en forma excluyente, por el régimen estatutario del marco regulatorio y las cláusulas del contrato de concesión, es decir, por el derecho administrativo?". Concretamente en ese fallo se delimitan aspectos vinculados al reconocimiento de las facultades jurisdiccionales de entes reguladores para decidir controversias entre usuarios y concesionarios, principalmente en lo que se refiere a la determinación de los daños y perjuicios. Desde ya, se puede deducir y advertir la diferente situación fáctica y jurídica en comparación con el debate que origina el caso que ahora viene a resolución, vinculado a la facultad de la AFIP para resolver sumarios administrativos e imposición de multas a contribuyentes. Para confirmar lo expuesto y los límites señalados, me permito transcribir el considerando 12 del voto de la mayoría de la Corte en el precedente "Ángel Estrada". Se dice en el referido punto: "Que para delimitar el alcance de las facultades a que se refiere el art. 72 de la ley 24.065 es preciso computar la totalidad de sus preceptos, de manera que armonicen con el ordenamiento jurídico restante y, especialmente, con los principios y garantías de la Constitución Nacional (Fallos 312:111 y

1036, y sus citas). En consecuencia, la atribución de dirimir todas las controversias de contenido patrimonial que se susciten entre particulares con motivo del suministro de energía eléctrica debe ser entendida con el alcance derivado de la doctrina de Fallos 247:646 y, la más próxima de Fallos 321:776. De conformidad con ellas, el otorgamiento de facultades jurisdiccionales a órganos de la administración desconoce lo dispuesto en los arts. 18, que garantiza la defensa en juicio de la persona y sus derechos, y 109 de la Constitución Nacional que, basado en el texto del art. 108 de la Constitución de Chile de 1833 (v. Jorge Tristán Bosch: "¿Tribunales Judiciales o Tribunales Administrativos Para Juzgar a La Administración Pública?". Víctor Zavalía Editor, 1951; págs. 55 a 64, y 160) prohíbe en todos los casos al Poder Ejecutivo ejercer funciones judiciales. Tales principios constitucionales quedan a salvo siempre y cuando los organismos de la administración dotados de jurisdicción para resolver conflictos entre particulares hayan sido creados por ley, su independencia e imparcialidad estén aseguradas, el objetivo económico y político tenido en cuenta por el legislador para crearlos (y restringir así la jurisdicción que la Constitución Nacional atribuye a la justicia ordinaria) haya sido razonable y, además, sus decisiones estén sujetas a control judicial amplio y suficiente? Surge de la cita transcripta que la Corte mantiene expresamente lo que había expuesto y fijado en anteriores precedentes, tal lo decidido y criterios sentados en ?Fernández Arias, Elena y otros c. Poggio, José (Suc)? (Fallos 247:646) y ?Litoral Gas S.A. c. Enargas? (Fallos 321:776), como ella misma lo refiere en sus fundamentos. Entiendo, con lo apuntado, que quedan en forma manifiesta las diferentes circunstancias fácticas y marco de discusión y las que puntualmente motivaron la limitación indicada por la Corte para restringir las facultades judiciales de órganos administrativos en la resolución de conflictos que se suscita entre particulares, extremo este último bien disímil al que motiva la sentencia venida en revisión. De todo lo apuntado destaco que para poder avalar cualquier función, facultad o atribución de imposición de multas y decisión de recursos administrativos, como en el caso acontece con la Administración Federal de Ingresos Públicos, aunque lejos ello de que pueda constituir dicha actividad una función jurisdiccional -entendida ésta como la función del poder judicial de decidir controversias y la aplicación de derecho- debe exigirse y garantizarse el necesario control judicial; requisito esencial para cualquier convalidación constitucional que se haga. Ahora bien, centralizado el análisis a la norma legal que motiva esta resolución, por cuanto ese resulta el límite de decisión, control judicial suficiente quiere decir: a) reconocimiento a los litigantes del derecho a interponer recurso ante los jueces ordinarios; b) negación a los tribunales administrativos de la potestad de dictar resoluciones finales en cuanto a los hechos y al derecho controvertidos, con excepción de los supuestos en que, existiendo opción legal, los interesados hubieran elegido la vía administrativa, privándose voluntariamente de la judicial. La simple facultad de deducir recurso extraordinario basado en inconstitucionalidad o arbitrariedad, no satisface las exigencias que en la especie han de tenerse por imperativas (conf. doctrina emanada del fallo citado ?Fernández Arias?). Implica o trae como consecuencia que el pronunciamiento emanado de órganos administrativos debe quedar sujeto a control judicial suficiente, a fin de impedir que aquéllos ejerzan un poder absolutamente discrecional, sustraído a toda especie de revisión ulterior. No quiero extenderme en consideraciones que vinculadas a lo analizado implicaría reiterar conceptos que surgen de los fallos citados, cuya propia lectura resulta más auténtica y saludable que una transcripción -que puede transformarse en una tarea de lectura tediosa-. Asimismo, no es función o tarea de este pronunciamiento hacer o elaborar directivas generales, sino poner bajo la mira de los principios señalados la norma legal en concreto. En consecuencia, reiterando mi acompañamiento a los argumentos expuestos por el señor Fiscal de Cámara, la posibilidad legal que tiene la parte actora de acudir a los estrados judiciales y plantear la revisión y/o revocación de las decisiones administrativas dictadas por la AFIP, siendo muestra de ello este mismo proceso, garantizándose el control judicial de tales decisiones por medio de un proceso que transite por todas las instancias y con posibilidad -independiente de su ejercicio efectivo por la parte- de producción de prueba, propongo al acuerdo hacer lugar al recurso y revocar la invalidación constitucional decidida en la sentencia. Conforme lo adelanté, la a quo no ingresa al análisis y resolución de las circunstancias fácticas y jurídicas sobre las que se sustentó la pretensión de revocación de las decisiones administrativas (ver fs.370, 1er. párr. de sentencia), por lo que entiendo que, en garantía de la defensa en juicio y de la tan aludida -en los párrafos anteriores- posibilidad de un control judicial pleno, esta instancia revisora se encuentra impedida de ingresar directamente a las referidas cuestiones. En consecuencia, de admitirse mi propuesta, correspondería seguir el criterio adoptado en ?Costas, Mabel Adriana c/ Estado Nacional - Secretaría de Transporte y Comisión Nacional de Regulación del Transporte s/ amparo? sent.int.407/07, y en ?Zumos Trading S.A. c/ Poder Ejecutivo Nacional - Ministerio de Economía - Administración Federal de Ingresos Públicos s/ amparo?, sent.int.242/08 y, en consecuencia, disponer que la a quo se expida sobre el aspecto sustancial de la controversia y salvaguardar así el principio de la doble instancia. IV. En mérito al nuevo sentido de la resolución que aquí cabría adoptar, deberían adecuarse las costas y los honorarios (art.279 del CPCC). En cuanto al primer punto, considerando que la cuestión constitucional fue introducida de manera oficiosa por la juez de grado y que lo resuelto puede suscitar -sin perjuicio de lo decidido- una materia de discusión jurídica, aquellas deben ser impuestas por su orden. En cuanto a los honorarios, teniendo presente que lo resuelto no fue la cuestión sustancial debatida en el proceso, pudiendo ello ser asimilado a la tramitación de un incidente, en función de lo establecido en el art.33 de la

ley 21.839 y las labores realizadas, deberían fijarse en el ...% de los honorarios correspondientes al proceso principal, para cada parte y por ambas instancias, adicionando además el promedio del art.9 de la ley arancelaria. El doctor Ricardo Guido Barreiro dijo: Comparto la solución propuesta en el voto que antecede y me expido en el mismo sentido. El doctor Mariano Roberto Lozano dijo: Adhiero a las conclusiones del juez de primer voto y me pronuncio de igual manera. En virtud del acuerdo que antecede, EL TRIBUNAL RESUELVE: I. Admitir el recurso de la demandada interpuesto a fs.375 y en consecuencia, disponer que la a quo se expida sobre el aspecto sustancial de la controversia; II. Imponer las costas en el orden causado; III. Regular los honorarios profesionales del modo consignado en el último párrafo del primer voto; IV. Registrar, notificar, publicar y, oportunamente, devolver. Con lo que se dio por finalizado el Acuerdo, firmando los señores magistrados por ante mí, Secretario autorizante, que doy fe. Fdo. Richar Fernando Gallego, Ricardo Guido Barreiro y Mariano Roberto Lozano, jueces de cámara. Eliana Balladini, secretaria. 008936E