

DE LA SANCIÓN A LA REGULARIZACIÓN. LA IMPUGNACIÓN DE DEUDA PREVISIONAL EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA LABORAL *

LUCAS DE VENEZIA¹

I. Introducción

La impugnación de deuda previsional ha ocupado, desde sus orígenes, un lugar incómodo dentro del sistema jurídico argentino. Su configuración normativa, atravesada por reglas de innegable cuño tributario y, al mismo tiempo, radicada en el fuero de la seguridad social, ha dado lugar a un instituto de difícil encuadre sistemático. La tensión no es meramente formal. Responde a la naturaleza de las obligaciones en juego, que no pueden ser comprendidas en términos puramente recaudatorios, en tanto se proyectan sobre la cobertura de contingencias sociales y la sustentabilidad del sistema previsional en su conjunto.

Como ha señalado la doctrina clásica, las obligaciones de la seguridad social no se agotan en su faz contributiva, sino que encuentran su razón de ser en una lógica de solidaridad estructural que las distingue de los tributos en sentido estricto². Esta singularidad ha sido también receptada por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al destacar el destino específico de los recursos previsionales y su vinculación directa con la cobertura de riesgos de subsistencia³.

Ese equilibrio, históricamente sostenido en la práctica judicial, comienza a evidenciar signos de reconfiguración a partir de las transformaciones introducidas en el régimen laboral y previsional durante el último período. El Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023, en su Título IV (arts. 76 a 97), ha operado una revisión sustantiva de los presupuestos clásicos de la relación laboral, incidiendo sobre la registración, el régimen de sanciones y los incentivos asociados al cumplimiento de las obligaciones de la seguridad social. En paralelo, la Ley 27.742 ha incorporado un régimen de regularización de obligaciones laborales y previsionales que contempla la condonación parcial de intereses y multas, así como mecanismos de facilitación para la exteriorización de relaciones laborales no registradas.

* El presente trabajo ha sido objeto del previo examen de la temática elegida y abordada por el autor junto a sus términos y contenidos, por parte de la Secretaría de Redacción y del Comité Científico, que avalan su publicación.

1. Abogado (UCA). Doctorando en Derecho (UNLZ). Especialista en Derecho e Inteligencia Artificial (SALAMANCA). Profesor Adjunto Regular de Derecho Constitucional Procesal (UCES) y docente de derecho de la Seguridad Social (UNLZ). Docente de Cursos de Especialización de Posgrado de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional Argentina (AMFJN). Codirector de la diplomatura en Derecho 5.0 - Transformación digital de la abogacía (UMSA). Codirector del Curso IA y Justicia (AMFJN). Miembro de la Federación Iberoamericana de Asociaciones de Derecho e Informática (FIADI). Jefe de despacho en la Cámara Federal de la Seguridad Social. Autor y expositor.

2. Vázquez Vialard, Antonio, *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Buenos Aires, Astrea, 2001.

3. CSJN, "Urquía", Fallos: 322:2189 (1999).

Ninguna de estas normas ha alterado, en términos formales, el procedimiento previsto en la Ley 18.820 ni la competencia atribuida a la Cámara Federal de la Seguridad Social por el art. 39 bis del Decreto ley 1285/58. Sin embargo, el impacto se manifiesta en un plano distinto. Se modifican los incentivos que históricamente alimentaron este tipo de litigios. Allí donde antes predominaba un esquema de fuerte impronta sancionatoria, que conducía con frecuencia a la determinación de deuda y su posterior cuestionamiento en sede judicial, se advierte ahora una orientación hacia la regularización temprana y la reducción del conflicto.

El instituto no desaparece. Tampoco es desplazado normativamente. Pero su función se reconfigura. De herramienta estructural para canalizar el conflicto entre el Estado recaudador y el contribuyente incumplidor, pasa a ocupar un lugar más acotado, vinculado a aquellos supuestos en los que la controversia no logra resolverse en sede administrativa.

Este corrimiento proyecta efectos que exceden el análisis estrictamente procedimental. El fuero de la seguridad social, históricamente tensionado por niveles elevados de litigiosidad, se ve indirectamente alcanzado por estas transformaciones. La eventual reducción de causas vinculadas a determinaciones de deuda previsional no responde a una reforma procesal en sentido estricto, sino a un rediseño más amplio del sistema de relaciones laborales y de sus mecanismos de cumplimiento.

La problemática no se agota en su proyección futura. La coexistencia de procesos iniciados bajo el régimen anterior con un nuevo esquema normativo introduce tensiones que no pueden ser soslayadas.

En este marco se inscribe el presente manuscrito. No se propone evaluar en abstracto las reformas introducidas, sino analizar sus efectos concretos sobre un instituto cuya naturaleza híbrida ha sido destacada en otras oportunidades⁴. La hipótesis es clara. La impugnación de deuda previsional subsiste, pero pierde centralidad. Y en ese desplazamiento se reconfigura el equilibrio entre *administración* y *jurisdicción* en materia de seguridad social.

II. La persistencia de una arquitectura híbrida en un sistema en mutación

El procedimiento de impugnación de deuda previsional presenta una configuración que resiste encuadres simplificadores. Su estructura normativa revela la convivencia de lógicas diversas. La matriz previsional que justifica su radicación en el fuero especializado coexiste con herramientas propias del derecho tributario, particularmente en lo relativo a la fiscalización, determinación y exigibilidad de la deuda.

El punto de partida continúa siendo el incumplimiento de obligaciones vinculadas al financiamiento del sistema de la seguridad social. La obligación de ingresar aportes y contribuciones encuentra su fuente en la relación de trabajo, pero su finalidad excede el vínculo individual y se proyecta sobre el conjunto del sistema. De allí que no resulte adecuado reducirla a una obligación tributaria en sentido estricto. Su especificidad radica en la finalidad que la informa.

Este encuadre ha sido recogido por la doctrina especializada, que ha destacado las particularidades del procedimiento de la seguridad social en función de su objeto y de los intereses comprometidos⁵. En esa línea, la competencia de la Cámara Federal de la Seguridad Social y la

4. De Venezia, Lucas, "Entre la previsión y la tributación: el extraño procedimiento de impugnación de deuda", *El Derecho – Revista de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, Número 11 – Noviembre 2022, Cita Digital: ED-III-CMLVIII-345.

5. Carnota, Walter F., *Procedimiento de la Seguridad Social*, Buenos Aires, Depalma, 1998.

vigencia del procedimiento previsto en la Ley 18.820 se explican por la necesidad de preservar un ámbito jurisdiccional específico para la revisión de este tipo de conflictos.

El recorrido que conduce desde la determinación administrativa de la deuda hasta su eventual revisión judicial mantiene, en lo esencial, su estructura originaria. La intimación del organismo fiscalizador, la posibilidad de formular impugnación en sede administrativa dentro del plazo previsto por el art. 11 de la Ley 18.820 y la ulterior intervención jurisdiccional configuran un itinerario que no ha sido formalmente alterado.

La estabilidad normativa no implica, sin embargo, invariabilidad funcional. Se advierte una disociación creciente entre la estructura formal del procedimiento y las condiciones materiales en las que se despliega. La secuencia tradicional comienza a ceder frente a recorridos alternativos en los que la regularización adquiere protagonismo.

En este contexto, el *solve et repete*, tradicionalmente concebido como una barrera de acceso a la jurisdicción y objeto de críticas doctrinarias por su tensión con el derecho a la tutela judicial efectiva⁶, pierde parte de su centralidad. Su vigencia normativa se mantiene, pero su relevancia práctica se ve relativizada en un escenario en el que la judicialización deja de ser la respuesta predominante frente a la determinación de deuda.

Algo similar ocurre con la figura del *contribuyente-deudor*. El esquema clásico, construido sobre la lógica del incumplimiento y la sanción, cede terreno frente a un modelo que tiende a reconducir al sujeto hacia mecanismos de regularización. El desplazamiento desde un paradigma sancionatorio hacia uno orientado a la recomposición no elimina el conflicto, pero modifica su intensidad y sus formas de resolución.

La arquitectura del instituto subsiste. Su función, en cambio, se transforma.

III. Procesos en trámite y tensiones de transición normativa

La mutación descripta adquiere particular relieve al analizar los procesos actualmente en trámite. Allí se evidencia la coexistencia de dos lógicas que no siempre resultan compatibles.

Las causas iniciadas bajo el régimen anterior respondían a un esquema en el que la sanción ocupaba un lugar central. La determinación de deuda, su impugnación administrativa y la posterior revisión judicial configuraban un recorrido relativamente estable. La introducción de mecanismos de regularización altera ese escenario.

En la práctica, comienza a advertirse una reconfiguración de las estrategias procesales. El contribuyente que ha optado por cuestionar la determinación de deuda se enfrenta ahora a la posibilidad de reconducir su situación a través de los nuevos regímenes. La decisión ya no se agota en discutir la procedencia de la deuda, sino que incorpora una evaluación económica y estratégica más amplia.

Del lado del organismo recaudador, la disponibilidad de herramientas orientadas a privilegiar la percepción efectiva del crédito, aun a costa de resignar parcialmente sanciones, refuerza esta tendencia. La finalidad recaudatoria adquiere primacía sobre la lógica punitiva.

Este nuevo escenario impacta sobre el *solve et repete*. En aquellos procesos en los que el depósito previo ha sido efectuado, la aparición de alternativas de regularización plantea la necesidad de articular soluciones que eviten situaciones de desigualdad. La jurisprudencia, que ha

6. Pérez, Daniel, *Procedimiento Tributario. Recursos de la Seguridad Social*, Buenos Aires, Errepar, 2006.

admitido excepciones fundadas en la imposibilidad de pago o en la sustitución por garantías, se verá previsiblemente llamada a intervenir en este nuevo contexto⁷.

Los procesos en trámite dejan de ser meros remanentes del sistema anterior. Se convierten en espacios donde se proyectan las tensiones propias de la transición. En ellos se juegan cuestiones vinculadas con la igualdad ante la ley, la previsibilidad de las decisiones y la coherencia del sistema.

IV. Conclusiones

El derecho es un producto evolutivo que va respondiendo a nuevas necesidades. El Estado social se apalancaba en la recaudación tributaria, y ello requirió de instituciones tan exóticas como el referido *solve et repete*. Nuevas miradas sobre el rol del Estado obligan a pensar otras soluciones más creativas, ingeniosas y productivas.

La impugnación de deuda previsional no ha sido formalmente desplazada del ordenamiento. Sus reglas subsisten, su competencia se mantiene incólume y su procedimiento continúa ofreciendo un cauce específico para la revisión de las determinaciones efectuadas por el organismo recaudador. Sin embargo, la persistencia normativa no debe confundirse con inmutabilidad funcional.

Las transformaciones introducidas en el régimen laboral y previsional han operado sobre un plano distinto, pero no por ello menos decisivo. Al modificar los incentivos que rodean el cumplimiento de las obligaciones y al promover mecanismos de regularización que reducen la intensidad del conflicto, la reforma desplaza la centralidad del proceso de impugnación sin necesidad de intervenir directamente sobre él. La jurisdicción no se ve restringida en sus atribuciones, pero sí en la frecuencia con la que es convocada a ejercerlas.

Este corrimiento produce efectos que trascienden el instituto analizado. La eventual descompresión del fuero de la seguridad social, largamente tensionado por la acumulación de causas y por la complejidad de los procesos que tramitan en su ámbito, aparece como una consecuencia indirecta de este nuevo esquema. No se trata de una solución procesal en sentido estricto, sino de un reordenamiento sistémico que incide sobre la carga de trabajo judicial a partir de la reducción del conflicto.

Tal vez allí resida el dato más relevante de estas líneas. En ese desplazamiento, silencioso pero profundo, se inscribe una de las manifestaciones más elocuentes de la reforma en curso.

Voces: REFORMA LABORAL - APORTES PREVISIONALES

7. CSJN, "Microómnibus Barrancas de Belgrano", Fallos 312:2490, 21/12/1989; "Orígenes AFJP S.A.", Fallos 331:2480, 4/11/2008.