

EXPTE. N° CAF 22.924/2015

"MENICHETTI, JUAN
CARLOS Y OTROS c/ EN
- M° SEGURIDAD - GN
s/PERSONAL MILITAR Y
CIVIL FFAA Y DE SEG"

Buenos Aires, fecha de firma electrónica.-

Y VISTOS:

Estos autos caratulados en la forma que se indica en el epígrafe, en trámite por ante este Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 7, que se encuentra en condiciones de dictar sentencia, de los que;

RESULTA:

1.- A fojas 2204/2220 (de las constancias obrantes en el sistema Lex 100, a las que se hará referencia en lo sucesivo), se presentan -mediante apoderado- los Sres. Juan Carlos MENICHETTI, Edgardo Daniel MARTINEZ, Atanasio FLEITAS, Domingo GALEANO, Antonio SUAREZ, Miguel Ángel SANCHEZ, Héctor Antonio SILVA, Carlos ENCINA, José Daniel PFEIFFER, Héctor Rubén DELALOYE, Carlos Humberto ALMEIDA, Raúl Macario VEGA, Celso VALENZUELA, Santos Daniel SANCHEZ y Pedro Pablo STEFANI, y promueven demanda contra el Estado Nacional - Ministerio de Seguridad -Gendarmería Nacional (GNA, en lo sucesivo) a fin de que: (i) se declare la inconstitucionalidad e inaplicabilidad del artículo 78 de la Ley de Impuesto a las Ganancias –N° 20.628– y cualquier otra norma, reglamento, circular o instructivo que se dictare en consonancia con ello; en cuanto lesionan, restringen, alteran y amenazan con arbitrariedad e ilegalidad manifiesta los derechos y garantías contemplados en la Constitución Nacional y en los instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos incorporados al ordenamiento jurídico nacional, por cuanto crean un estado de incertidumbre jurídica productora de un perjuicio o lesión actual, y (ii) se les reintegre lo que la demandada les hubiere retenido por ese concepto; todo ello, con más los intereses y costas.

Relatan que, mediante la citada norma, se establecen las denominadas ganancias de la cuarta categoría, junto a sucesivas Resoluciones Generales del organismo recaudador, que fijan los importes de los montos



1

imponibles y las retenciones que deben practicarse sobre el salario de los trabajadores.

Sostienen que esa arbitrariedad mantiene constantemente en vilo al personal de GNA, que se ve afectado por los descuentos que en virtud de este impuesto se realiza sobre sus salarios, afectando en gran medida sus ingresos, con los cuales debe hacer frente a todas las necesidades básicas e indispensables propias y de su familia.

Enfatizan que la gran mayoría de los gendarmes perciben adicionales por servicios extraordinarios, situación que los coloca por encima del mínimo no imponible, exponiéndolos al pago del impuesto en detrimento de su subsistencia diaria.

Destacan que los montos no imponibles, debido a su falta de actualización, se atrasaron en relación a los incrementos salariales que experimentó el sector y agregan que no debe prescindirse en este análisis del "factor inflación", el cual –conjuntamente con el impuesto a las ganancias— se ocupa de amputar mes a mes el poder adquisitivo de sus salarios.

Manifiestan no tener capacidad contributiva para afrontar el pago en cuestión, toda vez que no llegan a cubrir sus necesidades básicas ni la canasta familiar.

Indican que el salario no es ganancia, puesto que está directamente destinado a satisfacer las necesidades básicas del hogar del trabajador.

Consideran una gran contradicción de la política tributaria que se exima de gravar con este impuesto a entidades civiles, asociaciones y fundaciones, pero no así al personal de la GNA que cumple un rol primordial y loable, como es la seguridad integral (física y patrimonial) de la ciudadanía.

Realizan manifestaciones acerca de la falta de razonabilidad en la ley del tributo y formulan consideraciones legales, jurisprudenciales y doctrinarias al respecto.

Entienden que resultan afectados el derecho de propiedad, el principio de no confiscatoriedad, el principio de capacidad contributiva, la protección constitucional de la familia, el principio de razonabilidad, los principios de proporcionalidad, equidad e igualdad y el derecho de trabajar.

Añaden que las retenciones efectuadas al personal de la Gendarmería Nacional se oponen al principio de legalidad y explican que el perjuicio que se les ocasiona es continuo, en tanto las retenciones se practican mes a mes sobre el salario.

Citan jurisprudencia y doctrina en apoyo de su postura, ofrecen prueba y formulan reserva del caso federal.

2



- **2.-** A fojas 200, de conformidad con lo dictaminado por el Sr. Fiscal Federal, se declara competente al Juzgado y se tiene por habilitada la instancia judicial. Asimismo, se ordena el traslado de la demanda.
- **3.-** A fojas 116/120, se presenta el Estado Nacional GNA y contesta demanda.

En primer término, sostiene que las leyes son susceptibles de cuestionamiento constitucional cuando resultan irrazonables, o consagran una manifiesta inequidad, ya que el control que incumbe a los Tribunales no incluye el examen de la conveniencia o acierto del criterio adoptado.

Refiere que, de acuerdo a lo dicho por el Máximo Tribunal, el interesado en la declaración de inconstitucionalidad de una norma, es decir, quien pretende el ejercicio de esa atribución que reiteradamente ha sido calificada como la más delicada de las funciones que pueden encomendarse a un Tribunal de justicia, debe demostrar claramente de qué manera contraría a la Constitución Nacional.

Entiende que la reiteración de que el salario no es ganancia carece de todo fundamento; y que se puede estar en mayor o en menor medida de acuerdo con la forma en que se ha determinado la obligación tributaria, pero no puede sostenerse que resulta irrazonable y mucho menos que no fue la voluntad del legislador.

Asegura que los derechos que denuncian como afectados por el impuesto a las ganancias no se encuentran conmovidos, resultando los argumentos propiciados una serie de afirmaciones meramente dogmáticas, genéricas e improbables.

En otro punto de su presentación, afirma que GNA, en su carácter de entidad de derecho público, actúa como agente de retención del tributo cuestionado por imperio del inciso a), del artículo 4° y Anexo IV RG 830/00.

Explica que la GNA es un sujeto ajeno al hecho imponible, y en su función de agente de retención, se encuentra obligado a realizar la misma, bajo apercibimiento de sufrir las sanciones que establece el artículo 45 de la Ley N° 11.683.

Hace referencia a la legalidad del procedimiento realizado, en los términos de lo dispuesto por el Decreto N° 1242/13 y la Resolución General N° 830/00.



3

Puntualiza que el haber que perciben los accionantes supera el mínimo no imponible establecido por el Decreto N° 1242/13 colocándolos entre los contribuyentes del tributo; y menciona que con el dictado del Decreto N° 394/2016, se modificaron las escalas de ganancias, por lo que muchos de los aquí actores no se encontrarían incluidos en el mismo.

Concluye que los actores no aportaron los elementos probatorios suficientes para acreditar su pretensión, en tanto la prueba ofrecida no resulta idónea para demostrar mínimamente la confiscatoriedad denunciada.

Peticiona la citación como tercero de la Administración Federal de Ingresos Públicos, por ser quien fija las pautas de percepción del impuesto, ofrece prueba y formula reserva del caso federal.

4.- A fojas 124, los actores se oponen a la citación solicitada y a fojas 201, el Tribunal hace lugar a la misma, en los términos del artículo 94, del CPCCN.

5.- A fojas 2150/2169, se presenta la Administración Federal de Ingresos Públicos – Dirección General Impositiva (en adelante, AFIP – DGI), mediante apoderado, y contesta la citación como tercero.

En primer término, realiza manifestaciones en torno a la impertinencia de la vía procesal elegida por los actores.

Señala que, en cuanto a la pretensión del cese de los descuentos del impuesto en cuestión sobre los haberes de los accionantes, como así también el reintegro de las sumas ya retenidas producto de los pagos realizados por dicho concepto, no existe por parte de aquéllos reclamos de repetición en los términos del artículo 81, de la Ley N° 11.683.

En otro punto de su presentación, efectúa una negativa genérica y particular respecto de los hechos y el derecho invocado en el escrito de inicio y realiza un análisis de la normativa involucrada.

Resalta que el accionar del organismo resulta legítimo y razonable, en tanto se ajusta a lo dispuesto por la legislación vigente, tendiente a la determinación e ingreso en la fuente de la carga fiscal.

Añade que sólo se acompañó como prueba documental copia de algunos recibos de haberes y por ello no se pueden constatar los agravios constitucionales que invocan los actores.

Reputa incumplido el *onus probandi*, en virtud de que no se acredita la presencia de lesión alguna y hace hincapié en el carácter excepcional de la declaración de inconstitucionalidad de una norma.



4



Cita jurisprudencia y doctrina en apoyo de su postura, ofrece prueba y plantea el caso federal.

- **6.-** A fojas 156, se decreta la apertura de la causa a prueba, la que se certifica a fojas 2286 y se ponen los autos para alegar, en los términos del artículo 482 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.
- **7.-** A fojas 2294/2295, se agrega el alegato de la parte actora y, a fojas 2290, se deja constancia de la extemporaneidad del alegato presentado por la demandada.
- **8.-** A fojas 2298, se remiten los autos al Sr. Fiscal Federal a fin de que se expida con relación a la inconstitucionalidad planteada, quien dictamina a fojas 2299/2305.
 - 9.- A fojas 2306, se llaman los autos para dictar sentencia, y;

CONSIDERANDO:

I.- Ante todo, resulta oportuno recordar que el suscripto no está obligado a seguir a las partes en todas y cada una de las argumentaciones que se pongan a consideración, sino tan solo en aquéllas que sean conducentes para decidir el caso y que basten para dar sustento a un pronunciamiento válido (Fallos: 258:304; 262:222; 265:301; 272:225; 278:271; 291:390; 297:140; 301:970, entre muchos otros).

Asimismo, tampoco es obligación del juzgador ponderar todas las pruebas agregadas, sino únicamente las que estime apropiadas para resolver el conflicto (conf. Fallos: 274:113; 280:320; 291:390; 310:267; 321:1776).

II.- Sentado ello, cabe precisar que la demanda incoada se halla dirigida a obtener la declaración de inconstitucionalidad de lo dispuesto por el artículo 78, de la Ley de Impuesto a las Ganancias, en cuanto lesiona, restringe, altera y amenaza con arbitrariedad e ilegalidad manifiesta los derechos y garantías contemplados en la Constitución Nacional y generan un estado de incertidumbre jurídica.

Ello así, corresponde aclarar que sin perjuicio de que los actores alegan que existe un estado de incertidumbre jurídica respecto de su situación, lo



cierto es que también plantean la inconstitucionalidad de la norma anteriormente mencionada, la cual –tal como manifiestan– se les aplica mes a mes, reteniéndoles el impuesto en cuestión en sus haberes mensuales, vulnerando sus derechos constitucionales.

Por lo tanto, más allá de dichas manifestaciones, lo que corresponde resolver es si la normativa en cuestión resulta o no constitucional.

Cabe aclarar también que sin perjuicio de que en el escrito de inicio se consignó al artículo 78, de la Ley de Impuesto a las Ganancias, lo cierto es que, de su lectura resulta dable concluir que lo que cuestionan los actores es el artículo 79 (texto ordenado según Dec. 649/1997), que es la aplicación del Impuesto a las Ganancias en los haberes mensuales de los actores.

III.- Aclarado ello, corresponde examinar la pretensión de los accionantes. A tal fin, conviene efectuar una reseña de la normativa involucrada en el caso y de las constancias de la causa.

III.1.- En este sentido, cabe señalar que la Ley de Impuesto a las Ganancias N° 20.628 –texto ordenado según Dec. N° 649/97, es decir, vigente al momento de la fecha de inicio de la presente demanda–, establece que "[t]odas las ganancias obtenidas por personas de existencia visible o ideal quedan sujetas al gravamen de emergencia que establece esta ley." (v. art. 1°).

Asimismo, "[a] los efectos de esta ley son ganancias, sin perjuicio de lo dispuesto especialmente en cada categoría y aun cuando no se indiquen en ellas: (...) los rendimientos, rentas o enriquecimientos susceptibles de una periodicidad que implique la permanencia de la fuente que los produce y su habilitación" (v. inc. 1°, art. 2°).

Luego, en lo que hace específicamente a las rentas de la cuarta categoría, incluye al "trabajo personal ejecutado en relación de dependencia y a las "jubilaciones, pensiones, retiros o subsidios de cualquier especie en cuanto tengan su origen en el trabajo personal" [incisos b) y c)].

III.2.- Habiéndose analizado la normativa que resulta aplicable al caso de autos, corresponde realizar un análisis de las constancias agregadas a la causa.

En este sentido, se advierte que los Sres. Juan Carlos MENICHETTI, Edgardo Daniel MARTINEZ, Atanasio FLEITAS, Domingo GALEANO, Antonio SUAREZ, Miguel Ángel SANCHEZ, Héctor Antonio SILVA, Héctor Rubén DELALOYE, Raúl Macario VEGA, Celso VALENZUELA y Pedro Pablo STEFANI se encuentran en situación de retiro.



En tanto, los Sres. Carlos ENCINA, José Daniel PFEIFFER, Carlos Humberto ALMEIDA y Santos Daniel SANCHEZ se encuentran en actividad (v. fs. 2189).

Asimismo, de la contestación de oficio de la Dirección del Servicio Administrativo Financiero de la Gendarmería Nacional surge que respecto de los actores que se encuentran en actividad, las retenciones en concepto de Impuesto a las Ganancias se practican sobre la base de lo establecido para su cálculo por la Ley N° 20.628 y modificatorias; el Dec. N° 824/19, la Resolución General AFIP N° 4003-E y normas complementarias.

Respecto de los actores que se encuentran retirados, se informó que la información requerida debía ser contestada por la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones (v. fs. 2191).

Cabe puntualizar que, respecto de dicho oficio, se decretó la caducidad de la prueba, en los términos del artículo 402, del CPCCN.

Además, con la prueba documental aportada por los actores, sólo se encuentra acompañada la copia del recibo de haberes del coactor Sr. Juan Carlos MENICHETTI y las copias de los reclamos administrativos interpuestos ante el Director Nacional de Gendarmería (v. fs. 2223/2275).

IV.- Ahora bien, a esta altura corresponde adentrarse a la cuestión central del litigio, esto es la declaración de inconstitucionalidad formulada.

IV.1.- A tal fin, cabe recordar, en primer término, que de forma inveterada el Alto Tribunal ha sostenido la declaración de inconstitucionalidad de un precepto normativo constituye la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia, ya que configura un acto de suma gravedad que debe ser considerado como la última ratio del orden jurídico (Fallos: 209:26; 301:904; 307:531; 312:72; 314:424), por lo que no debe recurrirse a ello, sino cuando una estricta necesidad lo requiera y no exista posibilidad de una solución adecuada del juicio a la que cabe acudir en primer lugar (del dictamen Fiscal al que se remitió la CSJN en Fallos: 327:1899).

Así pues, el Máximo Tribunal en oportunidad de pronunciarse sobre el control de constitucionalidad ha entendido que la descalificación constitucional de un precepto normativo se encuentra supeditada a que en el pleito quede palmariamente demostrado que irroga a alguno de los contendientes un perjuicio concreto en la medida en que su aplicación entraña un desconocimiento o una restricción manifiestos de alguna garantía, derecho, título o prerrogativa fundados en la Constitución; y será justamente la actividad probatoria de los



7

contendientes así como sus planteos argumentales los que deben poner de manifiesto tal situación.

A raíz de ello, el planteo de inconstitucionalidad exige de un sólido desarrollo argumental y fundamentos suficientes para que pueda ser atendido y, por tanto, debe contener no sólo el aserto de que la norma impugnada causa agravio, sino la demostración del mismo en el caso concreto, pues no compete a los jueces hacer declaraciones generales abstractas, al ser de la esencia del Poder Judicial decidir colisiones efectivas de derechos (Fallos: 303:1633; 304:759; 305:518; entre otros).

No cabe declarar la inconstitucionalidad de una norma, sino cuando un acabado examen conduce a una convicción cierta de que su aplicación conculca el derecho constitucional invocado (Fallos: 303:1708; 315:923; 321:441; 326:2692; 326:3024), principio que debe aplicarse con criterio estricto (CSJN, *in re*: "Santiago Dugan Trocello S.R.L. c/ Poder Ejecutivo Nacional – Ministerio de Economía s/ amparo", del 30/06/05; Sala III, *in re*: "B. N. S. y otros c/ EN–DTO 936/11 s/ Amparo Ley 16.986", del 26/06/12).

En este sentido, también ha dicho que la genérica impugnación de las normas en el sentido de que ellas afectan garantías constitucionales no basta para ejercer en el caso la atribución más delicada que tienen los tribunales judiciales. Es que, previo a la declaración de inconstitucionalidad de una norma se requiere un examen de su razonabilidad en el caso concreto (Fallos: 264:364 y 301:905).

IV.2.- Asimismo, también corresponde tener presente que "[I]a configuración del gravamen decidida por el legislador involucra una cuestión ajena a la órbita del Poder Judicial, a quien no compete considerar la bondad de un sistema fiscal para buscar los tributos que requiere el erario público y decidir si uno es más conveniente que otro, sino que sólo le corresponde declarar si repugna o no a los principios y garantías contenidos en la Constitución Nacional" (del dictamen de la Procuradora Fiscal al que remitió íntegramente la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa D. 248. XLVII. REX "Dejeanne Oscar Alfredo y otro c/ Administración Federal de Ingresos Públicos s/Amparo", 10/12/2013, y sus citas).

En efecto, el Congreso Nacional tiene la atribución de elegir los objetos imponibles, determinar las finalidades de percepción y disponer los modos de valuación de los bienes o cosas sometidos a gravamen, siempre que, como se señaló, no se infrinjan preceptos constitucionales (Fallos 314:1293) (Fallos 332:1571, y sus citas).

Ello así, causas similares a la presente, se afirmó que "[p]ara impugnar un tributo por los motivos invocados en la demanda, debe acreditarse



8



que, en el supuesto concreto y por las peculiaridades que se puedan demostrar, el gravamen adquiere ribetes que lo tornan confiscatorio constituyendo una violación al derecho de propiedad (CNCAF, Sala V, *in re:* "Hartmann, Orlando Alcides y otros c/ EN – M° Seguridad – GN s/ proceso de conocimiento, del 19/02/19, y en el mismo sentido también, Sala V, *in re:* "Piyuka, Miguel Darío y otros c/ EN – M° Seguridad – GN s/ proceso de conocimiento, del 4/02/20).

A su vez, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha puesto especial énfasis en la actividad probatoria desplegada por la parte actora, requiriendo una prueba concluyente a efectos de acreditar la confiscatoriedad que se alega (Fallos: 220:1082, 1300; 239:157; 314:1293; 322:3255; 328:2567; 332:1571; y "Dejeanne Oscar Alfredo y otro", ya citada, entre otros).

Ahora bien, quien invoca ciertos hechos como fundamento de su pretensión tiene la carga de acreditarlos (conf. art. 377 del CPCCN). Y si no logra cumplir con esa carga mediante la actividad probatoria desarrollada durante el juicio corre el riesgo de que su reclamo sea denegado (conf. CSJN, Fallos: 332:1367; 331:881, v. especialmente cons. 4° y Sala II, *in rebus*: "Miguel Alfredo c/EN s/ Retiro Policial", del 14/9/93 y "Ar Co Arquitectura Construcciones SRL c/EN – M Educación ex Dirección Gral. Arquitectura Educ. y otro s/ Contrato Obra Pública", del 19/02/19).

IV.3.- Así las cosas, se advierte que, si bien los accionantes sostienen que las retenciones que mensualmente realiza la GNA en sus haberes son confiscatorias, lo cierto es que no ofrecieron prueba suficiente que permita apreciar concretamente, cuál es la incidencia de este impuesto en cada uno de ellos.

En efecto, no indicaron cuál es el monto del impuesto que, en definitiva y anualmente debe abonar cada uno de los interesados, ni tampoco hacen mención sobre la posible existencia de otras rentas –de la categoría y naturaleza que fuere– de manera tal, que posibilite ingresar en el estudio de los efectos confiscatorios denunciados. (conf. CNCAF, Sala I, *in re* "Gauto, Cristino y otros c/ EN – M° Seguridad – GN s/ personal militar y civil FFAA y Seg", del 13/2/2020).

Es que, si bien en el escrito de inicio ofrecieron la producción de prueba documental, informativa y de pericial contable "para el caso en que sea necesario", lo cierto es que acompañaron el recibo de haberes de un solo actor y no así respecto de los demás; la prueba pericial no se produjo y respecto de la prueba de informes, sólo surge la situación de revista de cada uno de los actores y



9

respecto de quienes se encuentran en actividad, se informó que se les aplican retenciones por Impuesto a las Ganancias en sus haberes, pero no así los montos correspondientes.

Por lo tanto, en estas circunstancias no resulta posible examinar cuál es el ingreso mensual, qué adicionales o suplementos lo componen, y cuál es, concretamente, la incidencia del impuesto en el ingreso de cada uno de los accionantes.

En tales condiciones, de la compulsa de la causa se advierte que la actividad probatoria desplegada no resulta suficiente para acreditar la inconstitucionalidad pretendida, y sólo se han limitado a realizar afirmaciones dogmáticas que evidencian su disconformidad con el sistema fiscal vigente.

Esa ausencia de pruebas impide examinar en abstracto el grado de afectación que el impuesto a las ganancias tendría individualmente en cada uno de los actores (Sala V, *in re*: "Hartmann, Orlando Alcides c/ EN – M° Seguridad – GN s/ proceso de conocimiento", del 19 de febrero de 2019 y Sala I, *in re*: "Albano, Luis Alfredo y otros c/ EN – M° Seguridad s/ personal militar y civil FFAA y Seg", del 21 de mayo de 2019; "Maluenda, Carlos Federico y otros c/ EN – M° Seguridad – GN s/ personal militar y civil FFAA y Seg, del 3/09/19 y "Romanello, Gustavo y otros c/ EN – M° Seguridad – GN s/ personal militar y civil FFAA y Seg", del 11/11/19).

En consecuencia, en virtud de que la demostración de la confiscatoriedad está rodeada de rigurosas exigencias de prueba tendientes a poner en evidencia su acaecimiento (conf. Fallos: 200:128; 314:1293 y 322:3255; entre muchos otros y Sala V, *in re*: "Piyuka, Miguel Darío y otros c/ EN – M° Seguridad – GN s/ proceso de conocimiento, del 4/02/20) y ello aquí no ocurrió, corresponde rechazar la pretensión de los actores, tendiente a obtener la declaración de inconstitucionalidad del artículo 79 de la Ley N° 20.628.

V.- En lo relativo a las costas del pleito, toda vez que no existen razones para apartarse del principio objetivo de la derrota consagrado en el artículo 68, primera parte, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, las mismas deberán ser soportadas por los actores vencidos.

Por todo ello, **FALLO: 1)** Rechazar la demanda interpuesta por los Sres. Juan Carlos MENICHETTI, Edgardo Daniel MARTINEZ, Atanasio FLEITAS, Domingo GALEANO, Antonio SUAREZ, Miguel Ángel SANCHEZ, Héctor Antonio SILVA, Carlos ENCINA, José Daniel PFEIFFER, Héctor Rubén DELALOYE, Carlos Humberto ALMEIDA, Raúl Macario VEGA, Celso VALENZUELA, Santos Daniel SANCHEZ y Pedro Pablo STEFANI contra el Estado Nacional — Ministerio



10



de Seguridad — Gendarmería Nacional; **2)** Imponer las costas a los actores vencidos (conf. art. 68, primera parte del CPCCN); **3)** Difiérase la regulación de honorarios de los profesionales intervinientes para una vez que el presente decisorio se encuentre firme.

Registrese, notifiquese y, oportunamente, archívese.

WALTER LARA CORREA JUEZ FEDERAL (PRS)



11