

CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, 9 de noviembre de 2023.

## RESOLUCIÓN CP N.º 18/2023

### VISTO:

El Expte. CM N.º 1699/2021 “Ingalfa SA c/ municipalidad de Pilar, provincia de Buenos Aires”, en el cual la municipalidad de Pilar interpone recurso de apelación contra la Resolución CA N.º 2/2023; y,

### CONSIDERANDO:

Que el recurso de apelación interpuesto se ha presentado conforme a las exigencias formales previstas en las normas legales y reglamentarias, motivo por el cual corresponde su tratamiento (art. 25 del Convenio Multilateral).

Que la apelante, en su recurso, señala que habiendo sido contestes las partes en que al caso concreto corresponde en un primer orden la atribución de base entre municipios, de acuerdo al art. 6º del Convenio Multilateral, el asunto controvertido puesto a consideración de la Comisión Arbitral, se centraba en resolver si correspondía en tal caso, como lo ha sostenido el Municipio, la aplicación o exclusión del tercer párrafo del art. 35 del citado Convenio. Destaca que la primera fuente de interpretación de la ley es su letra, su literalidad, por lo cual resalta que nada en la letra de la normativa aplicable indica que el segundo y tercer párrafo del art. 35 del CM se excluyan, como tampoco la norma indica que al segundo párrafo del art 35 corresponda la aplicación del régimen especial y al tercer párrafo la del régimen general; nada hay, dice, siquiera en la letra del art. 226 de la Ley Orgánica, ni de la Resolución General 106/2004 que indiquen que el tercer párrafo del art. 35 se encuentra excluido de aplicación, para las actividades del art. 6º del CM, resultando en consecuencia, completamente erróneo el argumento esgrimido por la Comisión Arbitral para rechazar el planteo del Municipio, no haciendo otra cosa más que forzar a la norma a decir algo que la misma no dice, pues fácil habría sido en tal caso la inclusión de una excepción general, indicando en su parte pertinente salvo lo dispuesto para el régimen especial. Indica que tampoco se observan diferencias interpretativas entre el régimen general del artículo 2º y el régimen especial del art 6º, pues la lógica argumental en la aplicación del art. 35 resulta ser la misma en ambos regímenes. Sostiene que concluir que corresponde atribuir base imponible a municipios donde no existe local, sea que se trate o no del régimen especial, no es otra cosa que provocar supuestos de manifiesta inequidad entre los sujetos gravados, que el texto de la norma no prevé.

Que, asimismo, alega violación al criterio establecido por la Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires; cita precedentes e indica que no cabe lugar a dudas interpretativas sobre la contundente aplicación del tercer párrafo del art. 35 del Convenio.

Que, subsidiariamente, solicita, para el caso de rechazar la defensa de la municipalidad, se rechace de igual modo la acción interpuesta por Ingalfa SA, toda vez que de los elementos y antecedentes que obran en el expediente administrativo, no surge que el contribuyente haya acreditado válida y exhaustivamente, sin perjuicio de los puntos que se consideraron expresamente en el ajuste, que la diferencia de base no acreditada, no haya

correspondido a obras realizadas en el ejido de Pilar. Entiende que, en el caso, no es suficiente la documentación presentada, ya que la mera manifestación de que el excedente entre lo reconocido a Pilar y el total de la Provincia corresponde a otros municipios, debe estar acompañada de la documentación de respaldo, cuestión que no ha sido satisfecha en el momento procesal oportuno.

Que mantiene el caso federal planteado.

Que en respuesta al traslado corrido, Ingalfa SA señala que la municipalidad de Pilar no aporta argumentos novedosos a la cuestión, simplemente reitera los ya expuestos, en este orden, los agravios se centran en la disconformidad de la Comuna respecto de la interpretación que efectúa la Comisión Arbitral de la normativa vigente aplicable al caso. Efectuada esta salvedad, destaca que mediante el Convenio Multilateral las Provincias adherentes –en el caso la provincia de Buenos Aires– y sus Municipios –en el caso Pilar– acordaron acotar sus potestades tributarias con el propósito de evitar la superposición de tributos, por lo tanto, es un instrumento que forma parte del derecho de concertación. Asimismo, indica que es doctrina del máximo Tribunal que siendo la provincia de Buenos Aires uno de los Estados firmantes del Convenio Multilateral de referencia, sus normas resultan de cumplimiento obligatorio tanto por ella como para los municipios que la integran, y, por ende, deben acatamiento a las resoluciones de aquellos organismos creados por el Convenio y cuya competencia para resolver respecto de diferendos como el presente ha sido expresamente pactada por los fiscos adherentes; de dicha doctrina se desprende el principio de la imperatividad de las cláusulas del Convenio Multilateral respecto de las partes contratantes y sus municipios, como así también la decisiva importancia que revisten para dirimir las controversias que se susciten en torno a tales cláusulas la interpretación y las decisiones emanadas de los organismos de aplicación instituidos por el aludido Convenio; en este orden de ideas, dice que la doctrina judicial del Máximo Tribunal de la provincia de Buenos Aires, como los restantes precedentes citados por la apelante, no son vinculantes ni obligatorios para la Comisión Arbitral del Convenio Multilateral, en tanto es un organismo interjurisdiccional independiente con facultades y competencias propias emanadas en el marco de un Pacto Fiscal-Convenio Multilateral (cita fallos de CSJN y precedente de la Cámara Contenciosa Administrativa de San Martín). Concluye que la provincia de Buenos Aires y por consecuencia sus municipios, al ser una jurisdicción adherida, se encuentra obligada a acatar las resoluciones de la Comisión Arbitral, en tanto se sometieron voluntariamente a su jurisdicción, no resultando relevante ni vinculante lo resuelto por otros organismos jurisdiccionales; considera que corresponde desestimar los agravios expuestos por la Comuna, en tanto la Comisión Arbitral resolvió conforme facultades establecidas por el Convenio Multilateral en el art. 24 inc. b) y art. 2º del Reglamento Procesal.

Que hace reserva de caso federal.

Que esta Comisión Plenaria observa que no encuentra motivos que lleven a revocar la resolución de la Comisión Arbitral al no lograr la apelante conmover lo decidido en aquella instancia. En efecto, una interpretación armónica de las normas del Convenio Multilateral implica que las pautas de distribución de su régimen general y de sus regímenes especiales se aplican a la totalidad del artículo 35; las expresiones “podrán gravar” del primer párrafo y del tercer párrafo de dicho artículo no representan una autorización sino un límite, y tampoco una forma de atribución de ingresos. En consecuencia, no existen dudas de que

la única forma que el Convenio Multilateral prevé a fin de atribuir ingresos para los municipios es la que surge de aplicar las normas de distribución (régimen general y regímenes especiales) contenidas en el mismo.

Que un municipio se aparta del artículo 35 cuando se apropia de ingresos que exceden los atribuidos a la provincia o al municipio por aplicación del CM y, contrariamente a lo alegado por el municipio apelante, asignar los ingresos de la obra a un lugar distinto al cual se desarrolló la misma implicaría prescindir de la letra del CM.

Que, en el caso, tanto el Municipio (fs. 187) como el contribuyente son contestes en que la actividad de la empresa encuadra en el artículo 6° del CM y, en consecuencia, resulta aplicable la Resolución General N° 106/2004 que establece: “*En la aplicación del artículo 35 para la distribución de la base imponible intermunicipal, se aplicarán las disposiciones del régimen general o especial según corresponda, conforme las actividades desarrolladas por el contribuyente*”. En modo alguno puede entenderse que el artículo 35 desplaza la aplicación de los regímenes especiales y, por lo expuesto, corresponde establecer que la municipalidad del Pilar podrá gravar los ingresos que resulten atribuibles a la misma de acuerdo con el artículo 6° del CM; esto es el 10% de los ingresos de acuerdo a lo previsto en el art. 6° por encontrarse allí la única administración habilitada. En este punto corresponde señalar que en caso de haber más de una administración, tal como lo establece la Resolución General N° 109/2004, la proporción prevista en su art. 1° debe realizarse luego del año 2013 únicamente entre los municipios con local habilitado, distribuyéndose entre ellos el 100% de ese 10% (cfme. art. 6° y 35 tercer párrafo). Asimismo, corresponderá a la municipalidad del Pilar el 90% de los ingresos de todas las obras que se ejecuten en el ejido municipal de la misma, y para ello se deberán tomar los importes facturados correspondiente a los ítems construidos en el ejido municipal, lo cuales pueden ser obtenidos del contribuyente o de terceros (vgr. comitente de la obra). Cabe observar, también, que el propio municipio ha reconocido que otros municipios (sin que conste la existencia de local habilitado) han exigido al contribuyente tributar por las obras realizadas en los mismos (fs. 222/226 Ac.Ad.). Por otra parte, de la documental acompañada por el contribuyente surge la realización de obras en otros municipios (fs. 88/168).

Que, por último, la apelante invoca precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. En tal sentido, debe indicarse que cuando el Convenio Multilateral establece en su artículo 24, inc. b): “*Resolver las cuestiones sometidas a su consideración que se originen con motivo de la aplicación del Convenio en los casos concretos. Las decisiones serán obligatorias para las partes en el caso resuelto...*”, ello quiere decir, que si se ha acordado a través del Convenio Multilateral, que lo resuelto es obligatorio para las partes, y en estos procedimientos son partes el estado municipal y el estado provincial –a quien se ha dado traslado de la acción y de la apelación– lo aquí resuelto resulta oponible al estado provincial lato sensu, comprendiendo ello a los distintos poderes y municipios del mismo. Por lo tanto, y en esta línea, lo resuelto por la justicia de la provincia de Buenos Aires no condiciona ni es obligatorio para los organismos de aplicación del Convenio Multilateral.

Que la Asesoría ha tomado la intervención que le compete.

Que esta resolución corresponde a una decisión adoptada en la reunión de Comisión Plenaria realizada el 14 de septiembre de 2023.

Por ello,

**LA COMISIÓN PLENARIA  
CONVENIO MULTILATERAL DEL 18/8/77  
RESUELVE:**

**ARTÍCULO 1°.-** No hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la municipalidad de Pilar contra la Resolución CA N° 2/2023, conforme a lo expuesto en los considerandos de la presente.

**ARTÍCULO 2°.-** Notificar a las partes interesadas, hacerlo saber a las demás jurisdicciones adheridas y archivar las actuaciones.



**SECRETARIO**

**PRESIDENTE**