

RESOLUCIÓN CP N.º 10/2024

VISTO:

El Expte. C.M. N°1684/2021 “Via Bariloche SA c/ municipalidad de Malvinas Argentinas, provincia de Buenos Aires”, en el cual el citado municipio interpone recurso de apelación contra la Resolución CA N° 19/2023; y,

CONSIDERANDO:

Que el recurso de apelación interpuesto por la municipalidad de Malvinas Argentinas 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 el municipio apelante, en su recurso, señala que la municipalidad de Malvinas Argentinas no ha incumplido, como pretende el contribuyente, con las normas del Convenio Multilateral ni con las Resoluciones de la Comisión Arbitral, como consecuencia de lo resuelto a través del Resolución 31/2021 emitida con fecha 10 de agosto de 2021, por medio de la cual se resolvió determinar de oficio la obligación tributaria en concepto de Tributo por Inspección de Seguridad e Higiene; por el contrario, declara enfáticamente que dicho ajuste fue efectuado conforme a derecho, y a las pautas previstas en el Convenio Multilateral, de acuerdo con lo normado por la Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires y en la Ordenanza Fiscal de Malvinas Argentinas.

Que, como primer agravio, indica que la firma Vía Bariloche SA, lejos de presentar las declaraciones juradas, se ha limitado a desconocer la facultad que le corresponde a la comuna y ha mantenido una conducta reticente que permita a la comuna verificar los ingresos registrados en su distrito; como consecuencia, la municipalidad de Malvinas Argentinas no tuvo más remedio que determinar de oficio la base imponible para establecer el importe de la Tasa de Inspección, Seguridad e Higiene, bajo el marco legal de la Ordenanza Fiscal 2116/2020, arts. 20 a 31.

Expresa que, por otra parte, no debe soslayarse la conducta de la firma desplegada en las diferentes actuaciones administrativas efectuadas en distintos expedientes de trámite en la comuna, como lo actuado en el expediente administrativo N° 4132-0006637 referente a la cuenta municipal N° 0800927; en dicho expediente administrativo se inició el juicio de apremio correspondiente respecto al certificado de deuda N° 091010 de fecha 19 de diciembre de 2017 y la firma reconociendo dicho tributo procedió a firmar un acuerdo en la Dirección de Apremios Municipal en fecha 31 de marzo de 2023. Cita lo resuelto por la Sala Segunda de la Excma. Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial del Departamento Judicial de General San Martín, de la provincia de Buenos Aires, en los autos: “Municipalidad de Malvinas Argentinas c/Vía Bariloche SA s/apremio”, por cuanto en fecha 7/09/2023 se ha expedido confirmando la sentencia de grado (Juzgado de

Paz de Malvinas Argentinas) en razón a la procedencia del tributo, Tasa de inspección por Seguridad e Higiene, cuyo título de deuda resultó ser perfectamente hábil y exigible.

Que, como segundo agravio, señala que la Comisión Arbitral, en el artículo segundo de su Resolución N° 19/2023, hace referencia a que los ingresos atribuidos a Vía Bariloche por el régimen general del Convenio Multilateral deben adecuarse en su determinación por parte de la municipalidad de Malvinas Argentinas tomando en consideración las pruebas aportadas por el contribuyente respecto a los locales habilitados que posee en la provincia de Buenos Aires. Hace notar que en modo alguno la firma Vía Bariloche ha presentado en el marco del expediente CM N° 1684/2021, los ingresos y gastos registrados, tanto por régimen general como por régimen especial, dentro del distrito o jurisdicción de Malvinas Argentinas, por lo cual, la comuna no ha contado con los ingresos que por ambos regímenes previstos en el Convenio hubiera tenido el contribuyente Vía Bariloche en el distrito de Malvinas Argentinas; por otra parte, solo luce una fotografía de una habilitación de la contribuyente en el municipio de Tigre, pero tampoco se ofició en modo alguno en orden a su autenticidad.

Al no controvertirse el carácter constitucional del tributo que reviste la Tasa de Inspección, Seguridad e Higiene, considera que la habilitación comercial que Vía Bariloche SA adjunta en otro municipio, hecho que no se encuentra verificado en el sub lite, al adquirir firmeza la Resolución 19/2023, generaría un gravamen irreparable para la municipalidad de Malvinas Argentinas al tiempo de perpetrarse una licencia para incumplir normas fiscales de parte de la contribuyente que sin acreditar habilitación comercial (y tributación) en otros distritos ni, en su caso, presentar las declaraciones juradas al efecto, se estaría sustrayendo del cumplimiento de obligaciones fiscales y enriqueciendo injustificadamente; por otra parte, el hecho de que, incluso acreditara habilitaciones comerciales en otros municipios de la provincia de Buenos Aires, no implica *per se* que se encuentre efectivamente tributando la Tasa de Inspección, Seguridad e Higiene en aquellos municipios.

Que, como tercer agravio, alega que la Comisión Arbitral al dictar la Resolución 19/2023, más específicamente en su párrafo 12, hace referencia a la Resolución General N° 106/2004, pero olvida lo que establece el 7° párrafo de dicha resolución, y, en definitiva, la conclusión a la que arriba en la resolución recurrida, trae aparejado un grave perjuicio a la comuna, la que, conforme a sus normas locales (Ordenanza Fiscal 2116/2020), grava la actividad de Vía Bariloche SA, que registra habilitación comercial en el distrito de Malvinas Argentinas, y que al no cumplir la firma contribuyente con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ordenanza Fiscal, se ha determinado de oficio, conforme art. 26 de dicha Ordenanza y conforme Resolución 106/2004.

Que agrega que efectuó la determinación teniendo en cuenta el régimen especial del artículo 9°, y aplicando simultáneamente el artículo 35; por una armónica superposición de los artículos del Convenio Multilateral, queda claro que todo remanente de base que se genera cuando Vía Bariloche SA realiza viajes con origen en municipios donde no cuenta con local habilitado, debe ser atraído a aquellas jurisdicciones en las que si haya habilitación; lo único que provocaría interpretar en contrario sería un enriquecimiento sin causa del contribuyente, a costa del fisco.

Sostiene que la Comuna no ha rebasado el límite de su potestad tributaria enmarcada estrictamente dentro de la ley porque no grava más que el monto total atribuido a la provincia dentro del límite de la distribución adjudicable al municipio entre todos los municipios de la misma jurisdicción provincial en que Vía Bariloche SA ejerce actividades, con local habilitado (sustento territorial) de conformidad con los mismos principios de distribución de base imponible que el Convenio Multilateral consagra entre las jurisdicciones adheridas directamente.

Afirma que queda claro que la pretensión de Vía Bariloche SA no resulta ajustada a derecho, en la medida que pretende atribuir ingresos y gastos a otros municipios de la provincia de Buenos Aires, donde no tributa el gravamen en cuestión de lo cual no ofrece ni prueba ni fundamento alguno; de hecho, en la medida para mejor proveer, la Comisión Arbitral solicitó a Vía Bariloche SA las respectivas constancias y/o documentación que permitan verificar la existencia de local, establecimiento u oficinas habilitados o susceptibles de serlo, y la recurrente no pudo satisfacer correctamente el requerimiento; de tal suerte, en el caso de aceptarse la pretensión del contribuyente, se verificaría un incausado enriquecimiento del mismo al extraer base imponible atribuible por imperio del artículo 35, párrafo tercero del Convenio Multilateral, a los municipios donde existe habilitación.

Que, cita el precedente de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires "Petersen Thiele & Cruz SA de Construcciones y Mandatos c/Municipalidad de Vicente López s/pretensión anulatoria, y agrega que en el caso concreto Vía Bariloche SA pretende acreditar la existencia de local, establecimiento u oficina habilitados o susceptibles de serlo en más de 180 municipios bonaerenses adjuntando detalle de los puntos de venta, constancia de que es prestador postal habilitado por el ENACOM y que posee bocas de admisión de encomiendas e inmuebles afectadas a la actividad postal, lo cual no cumple con lo requerido por la Comisión Arbitral como medida para mejor proveer, y pone en evidencia que la determinación practicada por la municipalidad de Malvinas Argentinas es absolutamente ajustada a derecho pues aplica simultáneamente lo dispuesto por el régimen especial del artículo 9º y aquel que surge del tercer párrafo del artículo 35 del Convenio Multilateral.

Cita también en apoyo de su posición el fallo de CSJN "Esso Petrolera Argentina SRL c/ Municipalidad de Quilmes a/ Acción Contencioso administrativa".

Que mantiene reserva del caso federal.

Que en respuesta al traslado corrido, la representación de Vía Bariloche SA señala que no cabe duda de que la pretensión municipal de determinar de oficio una tasa municipal atribuyéndose un coeficiente 1,000 sobre los ingresos provinciales del contribuyente, implicó soslayar que Vía Bariloche SA es una empresa de transporte regida por el régimen especial del art. 9º del Convenio Multilateral, lo que fue debidamente acreditado y reconocido en autos, e ignorar que realiza su actividad con la intervención de locales habilitados o susceptibles de ser habilitados en todo el territorio provincial.

Que, con relación al primer agravio expuesto por el municipio apelante, entiende que es insustancial, ajeno al debate del proceso y a la competencia de los organismos del Convenio Multilateral; no son hechos controvertidos ni la naturaleza de la empresa como

empresa de transporte ni tampoco la existencia de actividad desarrollada a lo largo y ancho de toda la provincia de Buenos Aires, y otras del país, con y sin locales habilitados o susceptibles de ser habilitados.

Agrega que lo que manifiesta el apelante sobre la existencia de un juicio de apremio, también es irrelevante; en primer lugar, porque alude a una sentencia no firme, que fue objeto de un recurso de aclaratoria y de otros recursos ante la Suprema Corte provincial y, en segundo lugar, porque concierne a otros periodos fiscales.

Asimismo, dice que tampoco es relevante la información brindada sobre el acuerdo arribado con el municipio con relación al certificado de deuda 91010, cuyos datos son erróneos en el escrito de la contraria; y ese acuerdo no ha implicado ni renuncia ni allanamiento del pretendido contribuyente en este proceso.

Que, respecto del segundo agravio, señala que no cabe dudas que Vía Bariloche SA probó, con las constancias presentadas junto con el caso concreto, y las agregadas o reiteradas en la medida para mejor proveer, la existencia tanto de locales habilitados como susceptibles de ser habilitados en distintos puntos de la provincia de Buenos Aires, circunstancia que es por demás lógica por la naturaleza de su actividad, que involucra el transporte de pasajeros, de cargas y encomiendas, lo que exige talleres, garajes, boleterías, bocas de expedición, recepción y entrega de encomiendas, etc.

Considera que la recurrente, que no tiene fundamentos válidos para cuestionar la resolución de la Comisión Arbitral, intenta sostener que no surge de las actuaciones los ingresos y gastos de Vía Bariloche para determinar el coeficiente de distribución, que solamente hay una fotocopia de la habilitación en Tigre y no hay constancias de pago de tasa en otros municipios. Entiende que no es propio de la instancia revisora de la Comisión Arbitral, y menos de la instancia de apelación, atribuir los ingresos y gastos si la tarea no fue realizada previamente en la etapa de fiscalización y determinación de oficio por la comuna, con la debida sustanciación e intervención del pretendido contribuyente; no le corresponde a la Comisión Arbitral, ni a la Plenaria, realizar la liquidación de una nueva determinación de oficio que reemplace a la anterior impugnada, sino solamente declarar la repugnancia de la determinación cuestionada con el Convenio Multilateral y establecer el derecho aplicable. Agrega que esa eventual determinación de oficio le corresponde a la comuna, si persiste en su posición, una vez revocada la determinación anterior por la violación del Convenio Multilateral, sin perjuicio de las restantes defensas planteadas administrativa y judicialmente y que exceden el Convenio Multilateral.

Que, respecto del tercer agravio, señala que el municipio expresa que la Comisión Arbitral aplicó la Resolución 106/2004 pero sostiene que no se consideró el séptimo párrafo de los considerandos de aquella resolución, que alude a la posibilidad de gravar el 100% de los ingresos provinciales por el conjunto de municipios donde existen locales habilitados del contribuyente; con relación a esta postura dice que el municipio intenta equiparar un párrafo de los considerados, que obviamente no integra la parte resolutive de la RG, con un artículo de esa norma, que claramente dispuso la aplicación de los regímenes especiales, que en el caso del aplicable en autos (art. 9º CM) atribuye exclusivamente los ingresos según el origen del viaje, con prescindencia de todo otro criterio.

Además, dice que no puede soslayarse que el Máximo Tribunal ha invalidado expresamente la posición sostenida por la contraria, toda vez que ha negado la posibilidad

de que un municipio incluya en la base imponible de sus tributos a los boletos correspondientes a viajes comenzados fuera de su territorio, tal como surge de la sentencia dictada en “Empresa de Pasajeros Navarro c/Municipalidad de Puerto Tirol” (CSIN, 10/10/1996, Fallos: 319:2211); lo mismo ocurre aquí, pues la pretensión de la apelante que se impugnó pretende gravar el 100% de los ingresos provinciales, sin considerar ni a los municipios con local habilitado para lo que concierne al régimen general, ni mucho menos el origen del viaje de los boletos vendidos; la determinación cuestionada fue dictada como si todo ocurriera en Malvinas Argentinas, lo que no es cierto y es inadmisibile.

Destaca que con la documentación presentada con el escrito inicial y lo demás agregado con la medida para mejor proveer, se acreditó sobremanera los distintos elementos que invalidan el acto municipal, por la existencia de “orígenes del viaje” y de “locales habilitados o susceptibles de serlo” fuera del territorio de la municipalidad recurrente. Da como ejemplo, que se documentó la existencia de varias habilitaciones municipales además del correspondiente a la municipalidad de Malvinas Argentinas y se presentó un listado oficial de puntos de venta y/o facturación expedida por la AFIP, que acreditó el ejercicio de actividad en prácticamente todo el territorio nacional y provincial, ya sea vendiendo pasajes, facturando o recibiendo/enviando encomiendas y emitiendo los remitos respectivos, comenzando o terminando viajes, acondicionando, reparando o estacionando vehículos, etc.; en todo ello intervienen locales habilitados o susceptibles de ser habilitados (boleterías, terminales o paradas de transportes, garajes, talleres, oficinas, puntos de venta de pasajes y/o encomiendas, puntos de recepción y/o entrega de encomiendas, etc.).

Añade que las constancias agregadas con la medida para mejor proveer dieron cuenta de que Vía Bariloche SA es prestador postal Nro. 552 habilitado por el ENACOM (Ente Nacional de Comunicaciones), y posee “bocas de admisión de encomiendas” e “inmuebles afectados a la actividad postal” en más de 180 municipios bonaerenses, coincidiendo muchos de ellos con los puntos de venta y facturación ya informados y documentados.

Por último, menciona las constancias que dan cuenta de los recorridos o líneas asignados a Vía Bariloche por parte del Ministerio de Transporte de la Nación que ni siquiera transitan por el municipio de Malvinas Argentinas.

Tan clara, dice, es la situación que la municipalidad reconoce en su apelación, que *“tampoco prescinde del reconocimiento del asiento de la recurrente en otras oficinas, administraciones y depósitos, ubicados en otras jurisdicciones dentro de la Provincia”*, pero no lo hizo en la determinación de oficio, y eso fue lo que provocó la resolución apelada.

Que, por otra parte, hace mención de que la comuna recurrente invoca para si una suerte de “atracción” de los ingresos por viajes realizados por Vía Bariloche SA cuyo origen está en municipios donde no tiene local habilitado, pues argumenta que ese ingreso debe ser “atraído” por los municipios donde se encuentran los “locales habilitados”, posición que no tiene ningún asidero legal, en la medida que lo que ocurre fuera del territorio municipal no puede ser alcanzado por el poder tributario de la comuna, máxime en materia de transporte, porque así lo reconoció la Corte Nacional en “Empresa de Transportes de Pasajeros Navarro Hnos. SRL c/Municipalidad de Puerto Tirol” (Fallos: 319:2211), que no se trata de un precedente aislado, todo lo contrario, ya que encuentra

respaldo en la tradicional doctrina y jurisprudencia sobre el principio de territorialidad. También cita el precedente de “YPF S.A. c/ municipalidad de Concepción del Uruguay” (CSIN, Fallos 329:5).

Aclara que, de cualquier modo, el Convenio Multilateral no otorga derecho a acrecer en ninguna circunstancia, lo que es obvio, porque tal derecho implicaría reconocer una inconstitucionalidad, ya que lo que no ocurre dentro de los límites territoriales de un municipio no puede ser gravado por aquel.

Que respecto del fallo de CSJN, que la apelante alude a favor de su posición, dice que el municipio invoca los votos de los jueces Maqueda y Rosatti en esta causa que no conforman la doctrina mayoritaria de la Corte, ni modifican la consolidada doctrina que el Máximo Tribunal tiene establecida en materia de territorialidad.

Que, finalmente, advierte que la resolución apelada se ajusta a derecho, en la medida que impide que la municipalidad de Malvinas Argentinas se apropie del 100% de los ingresos del contribuyente y que ignore tanto la aplicación del régimen especial de las empresas de transportes (art. 9° CM) para los ingresos respectivos, así como también la existencia de otros municipios con locales habilitados o susceptibles de serlo, para los ingresos correspondientes al régimen general (art. 2° CM). Solicita el rechazo del recurso de apelación y se confirme la resolución apelada.

Que mantiene en esta etapa la prueba ofrecida en la instancia anterior (pericial contable e informativa). Mantiene el caso federal y reserva de ocurrir ante la CSJN en caso de que no se admita su petición.

Que esta Comisión Plenaria observa que no encuentra motivos que lleven a revocar la resolución de la Comisión Arbitral al no lograr la municipalidad apelante conmovier lo decidido en aquella instancia.

Que, en efecto, conforme al planteo realizado por la municipalidad de Malvinas Argentinas, es necesario analizar lo dispuesto por el segundo y tercer párrafo del artículo 35 del Convenio Multilateral, y su incidencia cuando la actividad del contribuyente está encuadrada dentro del régimen general de distribución de ingresos previsto en el artículo 2° y en el régimen especial del artículo 9°.

A su vez, también es de importancia traer a colación lo dispuesto por la Resolución General N° 106/2004, en la cual están insertas las siguientes disposiciones:

*“Artículo 2°.- En la aplicación del artículo 35 del C.M. 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”.*

*“Artículo 9°.- La atribución, por parte de los contribuyentes comprendidos en el Convenio Multilateral, de los ingresos brutos a cada Municipalidad, deberá efectuarse de acuerdo a lo previsto en el segundo párrafo del artículo 35 de dicho Convenio, determinando los coeficientes de distribución relacionando los ingresos y gastos que efectivamente correspondan a cada uno de ellos con el total provincial...”.*

Que el principio rector que debe imperar a los fines de la redistribución de los ingresos brutos del contribuyente, atribuibles a la jurisdicción provincial, es aquel inserto

en el segundo párrafo del artículo 35 del CM, puesto que dicha norma, en forma expresa, dispone que esa porción de ingresos debe distribuirse “...con arreglo a las disposiciones previstas en este Convenio, si no existiere un acuerdo interjurisdiccional que reemplace la citada distribución en cada jurisdicción provincial adherida”.

El tercer párrafo del art. 35 hace una excepción concreta para los casos expresamente contemplados en él, es decir, que cuando se presente la circunstancia allí prevista (existencia de local para que sea procedente la gabela), los municipios en que el contribuyente posea local habilitado “podrán” gravar, en conjunto, hasta el 100% de los ingresos atribuibles a la jurisdicción provincial de que se trate”. Este acrecentamiento, sin embargo, no debe determinarse apartándose de la norma general dispuesta por el segundo párrafo del art. 35, es decir, aplicando la metodología de distribución de ingresos que el CM prevé para las distintas situaciones y/o actividades, esto es, mediante el cálculo de coeficientes para el régimen general y la atribución específica prevista para los regímenes especiales.

Que, de lo expuesto, se infiere que el criterio que surge de las disposiciones del segundo párrafo del artículo 35 del Convenio Multilateral y la Resolución 106/2004 están acorde con lo resuelto por la resolución apelada, es decir, cuando el contribuyente desarrolla actividades que encuadran dentro de un régimen especial, la metodología que debe aplicarse para determinar los ingresos atribuibles a un municipio debe respetar lo previsto en el mismo, como única opción para ello, sin que pueda complementarse con otra cuestión.

Que de conformidad con las consideraciones expuestas, corresponde ratificar la Resolución N° 19/2023 dictada por la Comisión Arbitral.

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 marzo de 2024.

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 Malvinas Argentinas contra la Resolución CA N° 19/2023, de acuerdo a lo expuesto en los considerandos de la presente

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



**SECRETARIO**

**PRESIDENTE**