

CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, 5 de noviembre de 2025.

RESOLUCIÓN CA N.º 30/2025

VISTO:

El Expte. CM N° 1783/2024 “Carsa SA c/ municipalidad de Avellaneda, provincia de Buenos Aires”, en el cual la firma de referencia promueve la acción prevista en el art. 24, inc. b), del Convenio Multilateral contra la Resolución N° 6 del 18/08/2023 dictada por la Subsecretaría de Recaudación de la Secretaría de Hacienda y Administración de la municipalidad de Avellaneda; y,

CONSIDERANDO:

Que la presentación se ha realizado cumplimentando las exigencias legales y reglamentarias en lo que hace a su aspecto formal, motivo por el cual corresponde su tratamiento.

Que la accionante señala que tiene actividad comercial en varias provincias argentinas, se encuentra inscripta como contribuyente bajo el régimen del Convenio Multilateral tributando bajo el régimen general (art. 2°); a su vez, en la provincia de Buenos Aires, tiene actividad y locales habilitados en otros municipios de la provincia, pero ninguna actividad ni local en Avellaneda.

Indica que en el año 2020 tenía local habilitado solamente en los municipios de Vicente López y Esteban Echeverría y se agravia que el municipio de Avellaneda haya practicado una determinación de oficio de base presunta, violando el art 35 del Convenio Multilateral al que adhirió la provincia de Buenos Aires. Cita además la ley orgánica de las municipalidades (decreto Ley 6769/58), reformada por ley 14.393, que establece en su art. 226, inciso 17, que, para la aplicación de la tasa de inspección, seguridad e higiene, en el ámbito de los municipios de la provincia de Buenos Aires, es necesario la existencia de local habilitado o susceptible de habilitación en el municipio.

Puntualiza que Carsa tuvo local alquilado en el municipio pero cerró definitivamente en mayo de 2018, fecha hasta la cual declaró la tasa, pero a partir de mayo de 2018 cesó todas sus operaciones en la jurisdicción de Avellaneda y devolvió los locales alquilados, lo cual comunicó al municipio.

Agrega que en la determinación de sus obligaciones tributarias, durante el año que se cuestiona (2020), asignó los ingresos atribuidos a la provincia de Buenos Aires según Convenio Multilateral entre los municipios de Vicente López y de Esteban Echeverría (el coeficiente de Convenio Multilateral de la provincia de Buenos Aires, año 2020, es 0,2921 y se asignaron a Esteban Echeverría 0,2762 y a Vicente López 0,0159).

Observa que ha asignado el 100% de los ingresos a las jurisdicciones donde desarrollaba actividad gravada y contaba con local habilitado (acompaña certificación contable).

Que sostiene que la resolución atacada minimiza la trascendencia de esa incuestionable verdad, expresando que el Sr. Intendente, mediante decreto 2825/2023, autorizó el trámite de baja del registro de contribuyente recién con fecha 17/02/2021; a

partir de ello parece querer sostener que Carsa es contribuyente hasta que se haya asentado en los registros municipales la baja, confundiendo así el hecho formal de la registración de la baja con el hecho sustancial de que ya no era contribuyente por no realizar actividad ni tener hecho imponible para atribuir al municipio, pero, además, atento a que Carsa acompañó las constancias del cierre de sus sucursales en mayo/2018, quedó reconocida y aceptada la causal de la baja, por parte del municipio y, con prescindencia de que ésta, en lo formal, haya sido registrada en la fecha que indica, lo cierto es que se tuvo por acreditado que Carsa no tenía actividad ni local susceptible de recibir ningún servicio necesario para ser contribuyente de esta tasa.

Aunque Carsa hubiera informado el cese de actividad en forma posterior, dice, ello sólo constituiría una cuestión formal que de ninguna manera justifica considerarlo contribuyente; pero, aun cuando se sostuviera que la habilitación formalmente no había sido dada de baja y que ese hecho es relevante, igualmente, el coeficiente de ingresos y gastos para el municipio de Avellaneda es, para el año 2020, cero (0), porque al no haber actividad tampoco había ni ingresos ni gastos desde 2018, con lo cual la base imponible por aplicación del coeficiente respectivo es también cero.

Adjunta las constancias de restitución de los dos inmuebles alquilados desde donde la sociedad realizaba, hasta mayo de 2018, sus operaciones en el municipio; constancia de baja de los empleados que trabajaban en las sucursales, certificación contable sobre la última factura de ventas emitida en dichos locales, junto a constancias de las inscripciones habilitantes de los dos únicos locales que Carsa SA tenía en el año 2020 en municipios de la provincia de Buenos Aires (Vicente López y Esteban Echeverría) y los coeficientes de asignación de ingresos a los mismos.

Que también se agravia de la determinación de la tasa a abonar una suma fija, determinada de manera presunta; Carsa es una sociedad que lleva registraciones contables, por lo cual una determinación, sobre base presunta, sin siquiera haber cursado un requerimiento para que se le presente información, y sin haber revisado los registros contables, es un proceder abusivo, al amparo de normas presuncionales que están previstas para casos de contribuyente reticente u otro tipo de situación que no ocurre en la especie.

Aun tratándose de un contribuyente del Chaco, indica que el requerimiento podía cursarse y la información podía proporcionarse (cita el art 29 del Convenio Multilateral).

Que acompaña documental y ofrece pericial e informativa.

Que en respuesta al traslado corrido, la representación de la municipalidad de Avellaneda señala que sin poner en discusión el respeto que merece la Comisión Arbitral, considera que el organismo no tiene competencia para dirimir sobre las decisiones y/o actos administrativos emanados por la municipalidad.

Señala que en el art. 1º inc. 1 de la ley 12008, Ley de procedimiento Contencioso Administrativo de la Pcia. de Buenos Aires –reproduciendo el precepto contenido en el art. 166 de la Constitución provincial– adopta la cláusula general que circunscribe la competencia del fuero a “las pretensiones que se deduzcan en los casos originados por actuación u omisión, en el ejercicio de funciones administrativas, de los órganos de la Provincia, los Municipios, los entes descentralizados y otras personas, con arreglo a las prescripciones del Código; a su vez el artículo art. 166 de la Const. de la Pcia. de Bs As., en su párrafo final, establece: “*Los casos originados por la actuación u omisión de la*

provincia, los municipios, los entes descentralizados y otras personas, en el ejercicio de funciones administrativas, serán juzgados por tribunales competentes en lo contencioso administrativo, de acuerdo con los procedimientos que determine la ley, la que establecerá los supuestos en que resulte obligatorio agotar la vía administrativa”.

En consecuencia, concluye, que los jueces naturales para dirimir cuestiones con el municipio, como las relacionadas al presente, son los jueces de primera instancia en lo Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires; caso contrario, se estaría violando la garantía del juez natural (art. 5° de la CN y 39 de la Const. Provincia de Bs. As.).

Cita en apoyo de su posición doctrina y jurisprudencia.

Que, por otro lado, dice que la propia reclamante, en la presentación en conteste reconoce la promoción paralela de “Recurso de revocatoria y jerárquico en subsidio” contra la Resolución N° 6/23 del 18.08.2023 cuya anulación se pretende en el presente, quedando más que claro que se inicia el presente sin haber obtenido resolución alguna en relación al recurso de revocación interpuesto, que a la fecha, aún se encuentra pendiente de resolver y, en consecuencia, la vía administrativa previa no se encontraba agotada al iniciar el reclamo en traslado.

Expresa que la actora no ha concluido la vía administrativa optada voluntariamente, con lo cual la acción que pretende incoar resulta ser inoportuna por la falta de agotamiento del procedimiento ante el municipio; es así que a la actora le está vedada la posibilidad de acudir a la Comisión Arbitral o a los tribunales de lo contencioso hasta que los actos administrativos hayan causado estado y pongan fin a la vía administrativa, para lo cual es necesario agotar previamente todos los recursos ante la propia Administración que el ordenamiento jurídico pone a disposición de los interesados; en el caso, aún pendiente de resolución.

Que, subsidiariamente, y sin reconocer competencia alguna a la Comisión Arbitral, da respuesta a los agravios de la accionante.

Que señala que conforme surge de la propia documentación aportada por el contribuyente en su reclamo y de las resoluciones que forman los expedientes administrativos, Carsa no cumplió en tiempo y forma con los requisitos correspondientes a la solicitud de baja, de modo que el municipio no pudo –y aún no puede habida cuenta de la insuficiencia probatoria de la documental aportada– determinar con exactitud la fecha aducida por Carsa, de modo que debe estarse a lo previsto por la Ordenanza Fiscal en dicho orden (cita los arts. 31, 55 y 124) y destaca que el municipio, si bien debe velar por la verdad jurídica objetiva en todo procedimiento administrativo, debe fundar y motivar sus decisiones en causas existentes, reales y que puedan ser probadas con los correspondientes registros, en el tiempo y la forma que correspondan; surge como constancia en los expedientes administrativos que fueron aportados como prueba que el municipio solicitó a Carsa que la firma aporte la documental necesaria a los efectos de ponderar la procedencia del otorgamiento de una baja retroactiva y la firma no lo hizo.

Que señala, respecto de la afirmación del contribuyente, que “*aunque la baja fuera informada en forma tardía, ese hecho sería irrelevante, atento que el coeficiente de ingresos y gastos para el municipio de Avellaneda es, para el año 2020, cero...*”, que ello no es así, atento que por más que la declaración jurada arroje como saldo cero, existe

una determinación de base presunta, que da como resultado un mínimo que debe ser ingresado de todos modos, lo que Carsa ha incumplido.

Entiende que la accionada confunde fecha de cierre de locales de venta al público (mayo 2018) –hecho meramente conjetural y que no conlleva necesariamente un cese en la facturación ni tampoco en la prestación del servicio de seguridad e higiene– con fecha de cese de actividades (febrero de 2021) y pretende que no se le imputen tributos por el año 2020, cuando este periodo queda comprendido dentro de los correspondientes al año anterior a la fecha de baja.

Además no debe olvidarse, dice, que no existe norma legal o constitucional que obligue a que las tasas exhiban proporcionalidad entre el costo del servicio y el monto del gravamen (cita fallos de la SCBA).

Agrega que existen causales excepcionales en las cuales las bajas pueden otorgarse en forma retroactiva, cuando el contribuyente que así lo solicita presenta la documentación adecuada que avale dicho pedido, acreditando la misma en el momento de su solicitud y no en forma extemporánea; en el caso de Carsa, la misma se limita a solicitar que la baja le sea aplicada en forma retroactiva al manifestar el cese de actividad por cierre del local desde mayo de 2018, pero no aporta documentación alguna que así lo acredite, al momento de efectuar la solicitud correspondiente, por lo que no cabía hacer lugar a excepción alguna al respecto.

Que acompaña copia digital del Expte 1-85376-2023. Hace reserva del caso federal.

Que esta Comisión Arbitral observa que, en primer lugar, cabe expedirse respecto de la falta de competencia alegada por la municipalidad de Avellaneda para dirimir sobre las decisiones y/o actos administrativos emanados de dicho municipio.

Al respecto, cabe recordar que los organismos de aplicación del Convenio Multilateral se han declarado competentes para entender en casos similares al planteado, con fundamento en la Constitución Nacional –artículos 121 y 123– y la Ley de Coparticipación Federal N° 23.548 y sus modificatorias. En dichos precedentes, también se dijo que los límites en materia tributaria están definidos por el reconocimiento de la propia Constitución Nacional de la potestad originaria en materia tributaria de la Nación y las Provincias; a tales límites deben agregarse aquellos que provienen de las normas que garantizan la armonización tributaria en los tres regímenes de gobierno, estableciendo al respecto la Ley N° 23548 de Coparticipación Federal, que las provincias quedan obligadas a aplicar las disposiciones del Convenio Multilateral del 18 de agosto de 1977, y a establecer un sistema de distribución de ingresos provenientes de coparticipación para los municipios de las jurisdicciones provinciales.

A su vez el Convenio Multilateral, al cual está adherida la provincia de Buenos Aires, establece en su artículo 35 cómo deben tributar las tasas municipales los contribuyentes sujetos a ese régimen, norma ésta que la municipalidad de Avellaneda debe respetar. El Convenio Multilateral así como los sistemas de coparticipación provincial y municipal constituyen normas de armonización tributaria cuya aplicación es obligatoria tanto para las provincias como para los municipios (Resolución CA 20/2001 TIA SA c/ municipalidad de Posadas, Resolución CP 33/2012 Materia Hermanos SA c/ municipalidad de Avellaneda, Resolución CA 56/2017 Rio de las Vueltas SRL. c/ municipalidad de Quilmes, y, recientemente, Resolución CA N° 20/2025 Dorinka SRL c/ municipalidad de Avellaneda).

Que, asimismo, en lo que refiere a la observación realizada por el municipio con relación a que la acción es inoportuna en razón de que no se ha agotado la vía administrativa por el propio recurso de revocatoria presentado por el contribuyente, cabe señalar que la resolución cuestionada por Carsa SA es la que determina y/o confirma el ajuste por el que le fuera corrida la vista y, por lo tanto, se ajusta a lo preceptuado por el artículo 3° del Reglamento Procesal para la Comisión Arbitral y Comisión Plenaria.

Que cabe, entonces, pronunciarse respecto de los agravios expuestos por el accionante.

Que, en primer lugar, se estima necesario destacar que tratándose de un contribuyente sujeto a las normas contenidas en el Convenio Multilateral, el municipio debe observar las disposiciones específicas que, sobre la materia, legisla dicho Acuerdo, teniendo presente lo dispuesto por el último párrafo del artículo 35, es decir, la facultad del municipio, a los efectos de determinar el monto de ingresos sobre los cuales puede gravar con la tasa, tiene su límite en aquellos atribuibles al fisco provincial, a distribuir entre todos los municipios en que el contribuyente posea local habilitado o susceptible de serlo.

A los fines de considerar el monto que puede gravar el municipio, primero hay que determinar cuál es el coeficiente unificado intermunicipal que corresponde al mismo, conforme a los ingresos y gastos a él atribuibles, ya sea utilizando información cierta o en forma presuntiva ante la falta de aporte de ella.

Que, en el caso concreto, el ajuste de la tasa se efectuó en forma presunta utilizando un importe “mínimo” con fundamento en que, ante la denuncia de la firma que no posee local –ni habilitado ni susceptible de ser habilitado– y toda vez que la actividad habría cesado en 2018, el texto de la Ordenanza Fiscal es claro en tanto requiere para la modificación de la situación tributaria la notificación por parte del contribuyente del cese de su actividad, a los efectos de reflejar dicha circunstancia en los registros tributarios. Asimismo, dice el municipio que al no haber cumplido en tiempo y forma con los requisitos para la baja, no pudo determinar con exactitud la fecha alegada por el contribuyente y que el cese se dispuso con fecha 17/02/2021 mediante Decreto 2825/2023.

Que Carsa SA en esta oportunidad aporta determinados elementos con la intención de demostrar la inexistencia de local, en el período fiscal en cuestión, en jurisdicción del municipio de Avellaneda que permita la procedencia de la Tasa, entre ellos una certificación contable donde se explicitan todas las circunstancias que avalan el accionar del contribuyente y, cabe resaltar, que el municipio no hace ninguna referencia a dichos elementos, no contradice lo expuesto, sino que justifica su postura en las normas locales con relación a la comunicación de la baja.

No está en discusión el hecho de que la norma local pueda disponer determinadas condiciones para el trámite de la baja como contribuyente de la tasa, pero tratándose de un sujeto obligado a la aplicación de las normas del Convenio Multilateral, como en el caso, se debe recurrir a estas en lo referido a la distribución de los ingresos brutos entre las localidades que así corresponda.

Que, como se podrá apreciar, el municipio no ha seguido los lineamientos que impone el Convenio Multilateral en su artículo 35 para determinar los ingresos a asignar a su jurisdicción, mediante el cálculo del coeficiente unificado que le pudiera corresponder, tomando elementos ciertos y/o presuntos a esos fines, simplemente utilizó un “mínimo” conforme a sus propias normas, diciendo que “...por más que la declaración jurada arroje como saldo cero, existe una determinación de base presunta, que da como resultado un mínimo que debe ser ingresado de todos modos”.

Al respecto, el art. 3° de la Resolución General N° 12/2006, referido a montos mínimos, expresa: “... se presumirá que la aplicación de montos mínimos no vulnera las disposiciones del artículo 35 del Convenio Multilateral, salvo que el contribuyente pruebe lo contrario acreditando su real y completa situación frente al tributo con relación a todas las municipalidades de la provincia, incluyendo la discriminación de ingresos y gastos entre éstas, y la determinación del coeficiente intermunicipal en los casos que corresponda”.

Sobre el particular, cabe notar que en la Certificación Contable antes referida se certifica la existencia de una Planilla de trabajo elaborada por Carsa SA, que da cuenta que los ingresos atribuidos a la provincia de Buenos Aires según Convenio Multilateral, son asignados según lo dispuesto en el art. 35 a los municipios de Vicente López y Esteban Echeverría. El coeficiente de Convenio Multilateral de la provincia de Buenos Aires, año 2020 es 0,2921 y se asignaron a Esteban Echeverría 0,2762 y a Vicente López 0,0159, sin que el municipio de Avellaneda haya hecho observaciones a la misma; es decir, que la totalidad de los ingresos atribuidos a la provincia de Buenos Aires fueron distribuidos entre los municipios citados, no dando margen para la procedencia de “mínimos”.

De acuerdo con las consideraciones que preceden, el municipio no ha cumplido con las disposiciones que sobre el particular se encuentran vigentes contenidas en el Convenio Multilateral y normas complementarias.

Que la Asesoría ha tomado la intervención que le compete.

Que esta resolución corresponde a una decisión adoptada en la reunión de Comisión Arbitral realizada el 8 de octubre de 2025.

Por ello,

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

ARTÍCULO 1°.- Declarar que esta Comisión Arbitral es competente para entender en el caso planteado, de conformidad con lo expuesto en los considerandos de la presente.

ARTÍCULO 2°.- Hacer lugar a la acción interpuesta por Carsa SA contra la Resolución N° 6 dictada por la Subsecretaría de Recaudación de la Secretaría de Hacienda y Administración de la municipalidad de Avellaneda, conforme a lo expuesto en los considerandos de la presente.



ARTÍCULO 3°.- Notifíquese a las partes y comuníquese a las demás jurisdicciones adheridas.

SECRETARIO

PRESIDENTE