

**AÑO 2\_Nº 2**

**Noviembre 2024**

**ISSN** (Ver. online): 3008-8216

**REVISTA DE ESTUDIO**



*Saber y Saber Hacer*

REVISTA de ESTUDIO de

# **Derecho Tributario, Contabilidad y Auditoría**

TAX LAW, ACCOUNTING AND AUDITING



REVISTA *de* ESTUDIO *de*  
**Derecho Tributario,  
Contabilidad y  
Auditoría**

---

ÁREA TEMÁTICA CIENCIAS ECONÓMICAS  
INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN EN DESARROLLO SOSTENIBLE  
(IDI-DS) UNIVERSIDAD BLAS PASCAL

---

Año 2 · Nro. 2 · Noviembre 2024 // ISSN (Versión online): 3008-8216



REVISTA de ESTUDIO de

# Derecho Tributario, Contabilidad y Auditoría

---

## Consejo Editorial

• **Directora: Cra. Mgter. Ana María Robles**

*Directora de la Carrera de Contador Público de la Universidad Blas Pascal.*

• **Director: Cr. Sebastián Fernando Perlati**

*Profesor de la Carrera de Contador Público de la Universidad Blas Pascal. Profesor de la Carrera en Licenciatura en Administración de la Universidad Blas Pascal. Profesor de Grado y Posgrado en la Facultad de Ciencias Económicas UNC. Profesor de Diplomaturas en la Universidad Blas Pascal. Director e Investigador de distintos Proyectos de Investigación en la UNC y UBP. Director de Asesoría Fiscal del Ministerio de Economía y Gestión Pública de la Provincia de Córdoba.*

## Consejo Científico

- **Derecho Tributario:**

**Cr. Jorge S. Estévez.** *Contador Público (UNC), Especialista en Tributación (UNC), Ex Director de la Diplomatura de Procedimiento Tributario, Universidad Blas Pascal (UBP). Director del Centro de Transferencia del Departamento de Administración Financiera y Tributaria, Facultad de Ciencias Económicas (UNC).*

**Cr. Agustín Díaz Cafferata.** *Abogado (UNC), Especialista en Derecho Tributario (UNC). Director de la Diplomatura en Procedimiento Tributario, Universidad Blas Pascal (UBP), Secretario de la Sala de Derecho Penal Económico del IDI-CJ de UBP.*

- **Contabilidad y Auditoría**

**Cr. Roberto Carrizo.** *Contador Público (UBP), Magíster en Políticas Universitarias por la Universidad de Barcelona (España), Secretario Académico del Instituto Superior Pascal.*

## Diseño y Diagramación

• **Mauricio Tagliavini, DG**



Copyright © 2024 by Editorial UBP  
 Todos los derechos reservados

Director  
 Néstor Pisciotta  
 Av. Donato Álvarez 380  
 CP X5147ERG Argüello, Córdoba  
 Argentina  
 Tel: 54 (0351) 414-4444  
 Para mayor información  
 contáctenos en [www.ubp.edu.ar](http://www.ubp.edu.ar)  
 O vía e-mail a: [editorialUBP@ubp.edu.ar](mailto:editorialUBP@ubp.edu.ar)

Publicación editada e impresa en  
 Córdoba, Argentina

La reproducción de esta revista,  
 ya sea total o parcial, en forma idéntica  
 o con modificaciones, escrita a máquina  
 por el sistema Multigraph, mimeógrafo,  
 impreso, etc., que no fuera autorizada por  
 Editorial UBP, es violatoria de derechos  
 reservados. Su infracción está penada por  
 las leyes 11.723 y 25.446.

Toda utilización debe ser solicitada con  
 anterioridad.

**Revista de Estudio de Derecho Tributario, Contabilidad y Auditoría**

Publicación anual del Instituto de Investigación en Desarrollo Sostenible (IDI-DS) – Área temática Ciencias Económicas de la Universidad Blas Pascal.

E-Mail: [rdt@ubp.edu.ar](mailto:rdt@ubp.edu.ar)

ISSN (Versión online): 3008-8216

La Revista Derecho Tributario, Contabilidad y Auditoría no se responsabiliza por las opiniones vertidas en los artículos firmados, cuyas ideas responden exclusivamente a sus autores.

## **Reconocimiento a Evaluadores**

Los Evaluadores del segundo número de la Revista Derecho Tributario, Contabilidad y Auditoría han sido profesores e investigadores de las siguientes Universidades e Instituciones: Facultad de Derecho UNC. Facultad de Ciencias Económicas UNC. Facultad de Ciencias Económicas UBA.



# ÍNDICE

---

<b>EDITORIAL</b> .....	<b>7</b>
 <b>CONTABLES</b>	
<b>REFORMAS A LA LEY SOCIETARIA ARGENTINA A PARTIR DEL DECRETO DE NECESIDAD Y URGENCIA 70/2023</b> <i>REFORMS TO THE ARGENTINE CORPORATE LAW FROM THE DECREE OF NECESSITY AND URGENCY 70/2023</i>	
<b>Jorge Fernando Fushimi</b> .....	<b>13</b>
<b>GESTIÓN DE LOS PROCESOS DE LA CADENA DE SUMINISTRO: UNA REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA</b> <i>MANAGEMENT OF SUPPLY CHAIN PROCESSES: A LITERATURE REVIEW</i>	
<b>Nelson Carbajal; Eliana Werbin</b> .....	<b>25</b>
<b>MEDICIÓN DE ACTIVOS Y PASIVOS AMBIENTALES DE LA RESERVA NATURAL DE ASCOCHINGA</b> <i>MEASURING ENVIRONMENTAL ASSETS AND LIABILITIES OF THE ASCOCHINGA NATURE RESERVE</i>	
<b>Sandra Fernández Sirerol; Natalia Lorena Cohen; Manuela Inés Carbonel</b> .....	<b>37</b>
 <b>TRIBUTARIAS</b>	
<b>LEYES NACIONALES ¿PUEDEN RESTRINGIR Y/O LIMITAR LAS POTESTADES TRIBUTARIAS DE LOS FISCOS PROVINCIALES Y/O MUNICIPALES?</b> <i>CAN NATIONAL LAWS RESTRICT AND/OR LIMIT THE TAX POWERS OF PROVINCIAL AND/OR MUNICIPAL FISCOS?</i>	
<b>José C. Bocchiardo (h.)</b> .....	<b>57</b>
<b>DELEGACIÓN DE FACULTADES LEGISLATIVAS EN MATERIA TRIBUTARIA</b> <i>DELEGATION OF LEGISLATIVE POWERS IN TAX MATTERS</i>	
<b>Maximiliano Rajjman</b> .....	<b>69</b>
<b>LA INCIDENCIA DEL FALLO “ALPHA SHIPPING S.A.” EN LOS PROCESOS DETERMINATIVOS DE OFICIO LOCALES</b> <i>THE INCIDENCE OF THE “ALPHA SHIPPING S.A.” RULING ON THE LOCAL DETERMINATIVE PROCESSES</i>	
<b>Julietta Luchessi; Luciana Foco</b> .....	<b>79</b>

<b>PRESUNCIONES EN EL PROCEDIMIENTO DE DETERMINACIÓN TRIBUTARIA LOCAL DEL IMPUESTO SOBRE LOS INGRESOS BRUTOS, Y SUS EFECTOS EN EL CONVENIO MULTILATERAL</b> <i>PRESUMPTIONS IN THE LOCAL TAX DETERMINATION PROCEDURE OF THE GROSS INCOME TAX, AND ITS EFFECTS IN THE MULTILATERAL AGREEMENT</i>	
<b>Sebastián F. Perlati; Luciano Verneti .....</b>	<b>103</b>
<b>EL DELITO DE ALTERACIÓN DOLOSA DE REGISTROS Y LA EMISIÓN DE LAS DENOMINADAS FACTURAS “APOC”</b> <i>THE CRIME OF WILLFUL ALTERATION OF RECORDS AND THE ISSUANCE OF THE SO-CALLED “APOC” INVOICES</i>	
<b>Germán Luis Gianotti .....</b>	<b>143</b>
<b>LA RECIENTE REFORMA DEL TIPO PENAL DE LAVADO DE ACTIVOS DE ORIGEN ILÍCITO A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DE LESIVIDAD, PROPORCIONALIDAD Y SUBSIDIARIEDAD</b> <i>THE RECENT REFORM OF THE CRIMINAL TYPE OF LAUNDERING MONEY OF ILLICIT ORIGIN IN LIGHT OF THE PRINCIPLES OF HARMFULNESS, PROPORTIONALITY AND SUBSIDIARITY</i>	
<b>Gabriel Merola .....</b>	<b>155</b>
<b>LA DEDUCCIÓN DE GASTOS EN EL IMPUESTO A LAS GANANCIAS. LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL PASIVO VERSUS EL PRINCIPIO DE AFECTACIÓN PATRIMONIAL</b> <i>THE DEDUCTION OF EXPENSES IN INCOME TAX. THE APPLICATION OF THE PRINCIPLE OF UNIVERSALITY OF LIABILITIES VERSUS THE PRINCIPLE OF PATRIMONIAL INVOLVEMENT.</i>	
<b>Gustavo A. Farina; Pablo A. Michelini .....</b>	<b>173</b>
<b>TASAS MUNICIPALES - ASPECTOS CONTROVERTIDOS EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN</b> <i>MUNICIPAL FEES - CONTROVERSIAL ASPECTS IN THE JURISPRUDENCE OF THE SUPREME COURT OF JUSTICE OF THE NATION</i>	
<b>María Eugenia Heredia; Catriel Josué Nieve Bensabath .....</b>	<b>189</b>
<b>TRIBUTACIÓN DE LAS RENTAS FINANCIERAS EN EL ÁMBITO MUNICIPAL</b> <i>TAXATION OF FINANCIAL INCOME AT THE MUNICIPAL LEVEL</i>	
<b>Diego E. Rubio .....</b>	<b>197</b>
<b>LA REVOLUCIÓN MATERIAL Y LA NECESIDAD DE ASISTENCIA REMOTA PARA EL PROCESAMIENTO DE DATOS A LOS FINES DE CONTROL Y TRANSPARENCIA DEL SISTEMA INTERNACIONAL TRIBUTARIO. -EL CASO ARGENTINO-</b> <i>THE MATERIAL REVOLUTION AND THE NEED FOR REMOTE ASSISTANCE FOR DATA PROCESSING FOR THE PURPOSES OF CONTROL AND TRANSPARENCY OF THE INTERNATIONAL TAX SYSTEM. -THE ARGENTINE CASE-</i>	
<b>Mariano Luchessi .....</b>	<b>215</b>
<b>ACTUALIDAD (Sin Referato)</b>	
<b>LANÁLISIS DE LA NUEVA NORMA UNIFICADA ARGENTINA DE CONTABILIDAD - RESOLUCIÓN TÉCNICA N.º 54 (TO RT N.º 56)</b> <i>ANALYSIS OF THE NEW ARGENTINE UNIFIED ACCOUNTING STANDARD - TECHNICAL RESOLUTION NO. 54 (TO RT NO. 56)</i>	
<b>Ariel Alejandro Castañeda; Ana María Robles .....</b>	<b>233</b>

---

*- Contables*

---



# REFORMAS A LA LEY SOCIETARIA ARGENTINA A PARTIR DEL DECRETO DE NECESIDAD Y URGENCIA 70/2023

---

## REFORMS TO THE ARGENTINE CORPORATE LAW FROM THE DECREE OF NECESSITY AND URGENCY 70/2023

---

**Jorge Fernando Fushimi<sup>1</sup>**

---

### **RESUMEN:**

El actual gobierno nacional se ha propuesto una reforma integral a la legislación societaria argentina, para lo cual ha designado una comisión de doce expertos en la materia para que presente un anteproyecto de ley de sociedades. Mientras, ha dictado normas jurídicas tendientes a actualizar ciertos artículos conforme a tres objetivos: a) Favorecer que las entidades deportivas, hoy -en su totalidad- asociaciones civiles, puedan optar por la forma de sociedad anónima; b) facilitar la privatización de empresas en las que el estado nacional tiene participación, adecuando para ello a la ley societaria y; c) actualizar el capital mínimo necesario para constituir una sociedad anónima, y el capital a partir del cual las sociedades anónimas quedan sujetas a la fiscalización estatal permanente. Analizamos las modificaciones desde la óptica de la visión tradicional del derecho societario argentino.

### **SUMMARY**

The national government has proposed a comprehensive reform of Argentine corporate legislation, for which it has appointed a commission of twelve experts on the subject to present a draft corporate law. Meanwhile, it has issued legal regulations aimed at updating certain articles in accordance with three objectives: a) Encourage sports entities, today - in their entirety - civil associations, to be able to opt for the form of public limited company; b) facilitate the privatization of companies in which the national state has participation, adapting to this the corporate law and; c) update the minimum capital necessary to establish a corporation, and the capital from which corporations become subject to permanent state supervision. We analyze the modifications from the perspective of the traditional vision of Argentine corporate law.

---

<sup>1</sup> Fernando Jorge Fushimi, Contador Público, Abogado y Especialista en Sindicatura Concursal (UNC), Especialista en Gobierno Corporativo de las Sociedades Mercantiles UCLM, España, Profesor en la Universidad Blas Pascal y en la Universidad Nacional de Córdoba, Autor de números libros y artículos, Investigador, jffushimi\_1@hotmail.com. Número de ORCID: 0009-0007-9599-2370.

**PALABRAS CLAVE:** Ley de Sociedades, modernización, actualización, sociedades deportivas, asociaciones civiles, privatización de empresas estatales, capital mínimo, supervisión estatal permanente.

**KEY WORDS:** Companies Law, corporates law, modernization, updating, sports societies, civil associations, privatization of state companies, minimum capital, permanent state supervision.

## I. Introducción

El régimen societario refleja el interés que tiene un gobierno determinado en el desarrollo empresarial. Si la actividad empresarial es el corazón productivo de un país, las sociedades son el ropaje jurídico con el que se invierte a las empresas para puedan actuar en el mundo real. El sistema jurídico trata de brindar, así, estructuras aptas para que la empresa pueda adquirir derechos y contraer obligaciones de manera válida<sup>2</sup>.

El gobierno actual ha encomendado la tarea de modificar íntegramente todo el plexo normativo societario a una comisión integrada por los Dres.: Marcelo Gustavo Barreiro, Carlos María Rotman, Gabriela Silvina Calcaterra, Diego Arturo Jaime Duprat, Fernando Pérez Hualde, Julia María Luján Villanueva, Juan Ignacio Petra Cremaschi, Sebastián Balbín, Mariano Luis Loprete, Ricardo Cony Etchart, Marcelo Julián Hernández y Maximiliano Stegmann, debiendo actuar el primero de ellos como coordinador general. La reforma no se limita a la Ley General de Sociedades (en adelante abreviaremos LGS) N° 19.550, sino que se extiende a la Ley de Apoyo al Capital Emprendedor N° 27.349, en cuanto se refiere a la Sociedad por Acciones Simplificada. Los considerandos de la Resolución N° 47/2024 del 11 de marzo de 2024, que crea esta comisión, define los objetivos de la futura reforma, expresando: *Que existe la necesidad de adecuar el plexo normativo societario a las exigencias de la economía, a la protección del derecho de propiedad y al principio de la autonomía de la voluntad y la libertad contractual, de manera de contar con una herramienta que facilite la cooperación, la inversión, la creación de empresas y, en consecuencia, la generación de empleos. Además, que es imperativo llevar a cabo una reforma integral del régimen legal societario actual, con la finalidad de establecer herramientas jurídicas que brinden un marco legal adecuado que permita afrontar el desafío de promover el mejor desarrollo de la economía, como así también restablecer la confianza en el sistema jurídico mercantil.* Esta posición es unánime en la doctrina, pero ha sido resumida de manera muy clara por Richard (2014)<sup>3</sup>, también, aunqu0065 con distinta perspectiva, Cracogna (2022)<sup>4</sup>.

2 En similar sentido: RICHARD, Efraín Hugo (1994): “Organización Asociativa”, Ed. Zavalía, Bs. As. 1994, pág. 38 y 39: “La sociedad. La actividad económicamente organizada, que caracteriza el objeto de una sociedad, es una forma de manifestarse la idea de empresa. Otorgar a la organización económica la posibilidad de constituirse como sociedad-persona jurídica, no sólo facilita las relaciones internas, sino también las externas, generando un sistema unificado y simplificado de esas relaciones jurídica a través del recurso técnico de la personalidad. Esta seguridad en la organización constituye justamente el centro del Derecho Societario argentino, en cuanto se adopta una “forma organizada” prevista por la Ley de Sociedades para enfrentar una determinada actividad”.

3 RICHARD, Efraín Hugo: “Relaciones de organización y derecho privado patrimonial negocial” en revista electrónica: Estudios de Derecho Empresario, Vol. 3 (2014) (Escuela Comercialista de Córdoba y sus proyecciones. Homenaje a José María Rodríguez Pardina). Publicado: 2014-09-08. Revista Electrónica de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba: pág. 128. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/esdeem/article/view/8809>: “La regulación más amplia de las personas jurídicas, más la sistematización de los contratos asociativos y una visión unitaria del sistema societario se corresponde a una visión más abarcadora de los negocios jurídicos para facilitar la organización y desarrollo productivo. La autonomía de la voluntad puede pergeñar nuevas formas dentro de esos marcos”. “...una necesaria “economía del derecho” aconseja sistematizar mejor las normas, enfatizando la autonomía de la voluntad y limitando sólo aquello que afecte el orden público interno. No hemos avanzado mucho en ese aspecto desde la concepción de Vélez Sarsfield –el codificador de los Códigos Civil y Comercial en el siglo XIX– y, en muchos casos, hemos generado normas que no han contribuido al desarrollo ni se justifican en ninguna concepción de orden público”.

4 CRACOGNA, Dante: “Modernas orientaciones en el derecho societario”, en diario La Ley del 23/06/2022, 1; LL-

Mientras esto ocurre, a través del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023 introdujo algunas modificaciones a la ley general de sociedades orientadas a permitir que las entidades deportivas, en especial clubes de fútbol, puedan optar por continuar siendo asociaciones civiles o por transformarse en sociedades anónimas con fines deportivos y, por otro lado, para facilitar la privatización de las empresas estatales, mediante su transformación forzosa en sociedades anónimas sujetas a fiscalización estatal permanente. Por otra parte, mediante Decreto N° 209/2024, se aumentó el monto del capital mínimo necesario para constituir sociedades anónimas, y mediante Resolución N° 10/2024 del Ministerio de Justicia, se aumentó el monto de capital a partir del cual las sociedades anónimas quedan sujetas a la fiscalización estatal permanente (Art. 299 LGS). Analizaremos los alcances de estas normas.

### **1. Las reformas del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 70/2023.**

El DNU 70/2023 es una norma compleja y extensa con varios cientos de artículos, con alcance en diferentes áreas y que generaron diversos efectos jurídicos y políticos, sobre los cuales nada diremos. Nos limitaremos a analizar exclusivamente aquellas que hayan introducido modificaciones a la LGS.

Siguiendo el orden de la norma analizada, el artículo 49 del decreto, sustituye el inciso 3° del artículo 299 de la Ley General de Sociedades N° 19.550, jurídicas de derecho privado, mientras que las demás sociedades (mixtas y del estado), eran antes de derecho público. Pero el artículo 48 precedente del mismo DNU, dispone de manera imperativa la transformación de empresas del Estado en Sociedades Anónimas, extendiendo el concepto a todas las sociedades o empresas con participación del Estado, cualquier sea el tipo o forma societaria adoptada, se transformarán obligatoriamente en Sociedades Anónimas, aunque sin fijar plazo. La transformación impuesta por el DNU comprende a: las Empresas del Estado que no tengan una forma jurídica societaria, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones societarias donde el Estado nacional tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias y no se encuentren constituidas como sociedades anónimas. A partir de esta transformación, las sociedades anónimas transformadas estarán sujetas a todos los efectos a las prescripciones de la Ley General de Sociedades N° 19.550, T.O. 1984 y sus modificatorias en igualdad de condiciones con las sociedades sin participación estatal y sin prerrogativa pública alguna<sup>5</sup>.

El Artículo 346, sustituye el artículo 30 de la LGS por el siguiente texto: *Artículo 30. Las sociedades anónimas y en comandita por acciones solo pueden formar parte de sociedades por acciones y de responsabilidad limitada. Las asociaciones y entidades sin fines de lucro sólo pueden formar parte de sociedades anónimas. Podrán ser parte de cualquier contrato asociativo.* El nuevo texto legal introduce a las asociaciones y entidades sin fines de lucro que están reguladas en el Código Civil y Comercial de la Nación (CCCN), por lo que la

---

2022-D, 98; RDCO 315, 9: “De lo expuesto surge evidente una tendencia profunda hacia cambios trascendentes en el universo societario, aunque no siempre se advierta o se admita su existencia. Significativamente, dichos cambios tienen lugar de manera notable en el mundo anglosajón, cuna de arraigadas concepciones favorables al predominio excluyente del interés de los inversores. // Los cambios no necesariamente implican la creación de nuevas figuras jurídicas. A veces consisten solamente en adecuaciones de los objetivos, la organización y el funcionamiento de las entidades que ya existen, reorientándolos a tono con las nuevas exigencias de una sociedad que reclama respuestas a circunstancias económicas, sociales y ambientales acuciantes. Seguramente el buen sentido de los juristas habrá de saber encontrarlas”.

5 MOLINA SANDOVAL, Carlos A.: “Sociedades con participación estatal y DNU 70/2023”, en diario La Ley del 03/04/2024, 3, crítica a esta transformación impuesta, parafraseando a Maffia, y la llama “transformación a palos”.

modificación no debió ser en esta norma, sino -de manera más específica- en el propio CCCN. La norma es restrictiva, por cuanto nada impedía a estos entes, otrora designados "civiles", a participar en otras sociedades no civiles, y restringe tal posibilidad, a la participación en sociedades anónimas.

Existe una explicación al respecto y es el excesivo afán reglamentarista y restrictivo de la autoridad de contralor de Buenos Aires, la Inspección General de Justicia (IGJ), cuya Resolución General (RG) 7/2015, en su art. 446 expresamente prohibía a las asociaciones civiles y fundaciones la participación en sociedades en mediante la adquisición de acciones a título oneroso, con excepción de la adquisición de acciones de sociedades anónimas. Sin embargo, también limitaba severamente la posibilidad de adquirir acciones, permitiéndole hacerlo sólo a través de un procedimiento interno e invirtiendo en acciones que coticen en bolsa. Además, el inc. 7 impedía adquirir acciones suficientes para convertirse en sujeto controlante de la sociedad anónima participada, en los términos del artículo 33, inciso 1, de la Ley N° 19550. En un sentido contrario, el art. 447 de la RG mencionada, permitía a las asociaciones civiles y las fundaciones tanto locales como las representaciones de similares entidades constituidas en el extranjero e inscriptas ante la propia IGJ adquirir a título gratuito acciones de sociedades anónimas o participaciones en sociedades de responsabilidad limitada sin aplicación de los recaudos establecidos para la adquisición a título oneroso. Continuaba la limitación para adquirir acciones o participaciones que otorguen el carácter de sujeto controlante de la sociedad participada.

El sustento de las normas no era que las asociaciones civiles y fundaciones tuvieran participación en sociedades -lo que se demuestra con la doble posibilidad de ser titular, o no, de participaciones en el capital sociedades, según fuse a título oneroso o gratuito, sino que tales entes no distrajeran fondos que debían ser destinados al objeto social, que -como regla- no debe ser lucrativo y propender al bien común (fundaciones, art. 193 CCCN), ni contrario al interés general o al bien común (asociaciones, cfr. art. 168 CCCN), aunque en este caso se relativiza el fin de lucro, ya que no puede perseguir el lucro como fin principal, ni tener por fin el lucro para sus miembros o terceros, pero en definitiva sí podría tener fin de lucro (Ragazzi, 2022)<sup>6</sup>.

La norma vigente, deroga las disposiciones de la autoridad de contralor al permitir que tanto asociaciones civiles, como simples asociaciones y fundaciones, puedan participar en sociedades anónimas exclusivamente, aunque no hallamos motivos para que no puedan participar en otras sociedades como las de responsabilidad limitada (SRL), por acciones simplificada (SAS) o sociedades en comandita por acciones (SCA). No hay restricciones legales para que los entes otrora denominados civiles, puedan obtener el control de las sociedades en las que participan.

El fundamento teleológico de la norma es habilitar la constitución de sociedades anó-

---

6 Desde la perspectiva de la reforma introducida por el CCCN, con precisión explica RAGAZZI, Guillermo Enrique: "La asociación bajo forma de sociedad en la ley 19.550 y su actualidad", en Diario La Ley 25/04/2022, 10 (Número especial 50 años de la Ley de Sociedades); LL-2022-C, 62.: "La cuestión del ánimo o fin de lucro carece en la actualidad de aptitud diferenciadora para separar la sociedad de las organizaciones orientadas por razón de su objeto a la realización de actividades que no sean contrarias al interés general o el bien común, según la letra del art. 168, Cód. Civ. y Com. Asimismo en las fórmulas "no puede perseguir el lucro" (art. 168) o "sin propósito de lucro" (art. 193), cabe encontrar una buena dosis de valor entendido, por cuanto, al margen de su mayor o menor exactitud conceptual, está latente el propósito de separar las actividades de las sociedades (comerciales) que se agotan en sí mismas, de todas aquellas que, lucrativas o no, aparecen subordinadas a la consecución de fines trascendentes a la propia actividad. Este extremo se observa con particular significación en el supuesto de las asociaciones, las cuales deben contar con un objeto que no sea contrario al interés general o al bien común (art. 168, Cód. Civ. y Com.)."

nimas deportivas (SAD) y ampliar el espectro de figuras asociativas entre las que puede optar una entidad de tipo deportivo<sup>7</sup>.

Por su parte, el artículo 347 sustituye el inciso 1) del artículo 77 de la LGS por el siguiente: *"1) Cuando se tratare de sociedades comerciales, acuerdo unánime de los socios, salvo pacto en contrario a lo dispuesto para algunos tipos societarios. Cuando se tratare de asociación civil que se transformare en sociedad comercial o resolviera ser socia de sociedades anónimas, voto de los dos tercios de los asociados;"*. El artículo 77 LGS está ubicado en la sección X de la ley que trata sobre la transformación de sociedades, y es la que fija las mayorías necesarias para tomar tal decisión de modificación de la estructura societaria. Con relación al texto original, se agregó -de manera inapropiada, nuevamente- las mayorías necesarias para que una asociación civil pueda transformarse en una sociedad "comercial" o resolviera ser socia de sociedades anónimas. Con relación a este tema, debemos realizar varias críticas:

a) La primera, es de naturaleza terminológica. Con motivo de la reforma de la ley 26.994 (ley que introdujo al CCCN), la original ley de sociedades comerciales cambió su nombre por el de ley general de sociedades, al haber desaparecido la distinción entre "lo civil" y "lo comercial" con la unificación legal. A partir de la misma, las otrora "sociedades comerciales" dejaron de ser tales, para simplemente pasar a ser "sociedades", al ya no existir la figura de la "sociedad civil". Por lo tanto, el uso de la expresión "sociedad comercial" es gráfica, pero no es apropiada a la legislación vigente.

b) La segunda crítica, es con relación a la ubicación de la norma introducida que, al igual que la anterior, debería ser incluida en el Código Civil y Comercial de la Nación, en la parte dedicada a regular las asociaciones civiles y no introducir normas que las rigen en la Ley General de Sociedades.

c) Superpone dos conceptos diferentes: por un lado, trata sobre las mayorías necesarias para decidir una transformación, y extiende esta mayoría para tomar una decisión de adquirir participaciones sociales en una sociedad anónima. Quizás hubiera sido más lógico incluirla en el mismo artículo 30, ya que esta decisión nada tiene que ver con la transformación societaria.

No podemos soslayar la reforma que se introduce a la ley 20.655<sup>8</sup> En su artículo 334, el DNU 70/2023 sustituye al art. 19 bis de la Ley del Deporte por el siguiente texto: *"Se consideran asociaciones civiles deportivas integrantes del Sistema Institucional del Deporte y la Actividad Física, a las:*

*a) Personas jurídicas previstas en el artículo 168 del Código Civil y Comercial de la Nación, que tienen como objeto la práctica, desarrollo, sostenimiento, organización o representación del deporte y la actividad física, de acuerdo con los principios generales enunciados en el Capítulo I de la presente ley y reúnen las características que se indican en los artículos 20 y 20 bis;*

7 Una opinión favorable a la reforma, se puede advertir en: PUGNALONI, Luciano Eduardo: "El DNU 70/2023 y las sociedades anónimas deportivas", en Diario La Ley del 08/01/2024, 1 ; Ebook-TR 2024-2 (Santarelli), 184.

8 La ley N° 20.655 del año 1974, es conocida como Ley del Deporte, y lleva por subtítulo: "Promoción de las actividades deportivas en todo el país".

*b) Personas jurídicas constituidas como sociedades anónimas reguladas en la Sección V de la Ley N° 19.550 y sus modificatorias, que tienen como objeto social la práctica, desarrollo, sostenimiento, organización o representación del deporte y la actividad física, de acuerdo con los principios generales enunciados en el Capítulo I de la presente ley.”*

La norma crea una situación jurídica anómala, tendiente a que las sociedades anónimas con objeto deportivo, aquí consideradas “asociaciones civiles deportivas”, puedan gozar de la exención del inciso “I” del art. 26 de la Ley de Impuesto a las Ganancias (texto ordenado por Decreto 824/2019) que expresamente exime del tributo a “*las ganancias de las asociaciones deportivas y de cultura física, siempre que las mismas no persigan fines de lucro, exploten o autoricen juegos de azar y/o cuyas actividades de mero carácter social priven sobre las deportivas, conforme a la reglamentación que dicte el Poder Ejecutivo Nacional*”. De esta manera, mediante un artificio jurídico de dudosa validez, se pone en pie de igualdad a las sociedades anónimas con objeto deportivo, y se logra que estén exentas del tributo. En nuestra opinión, tal modificación repugna a los más elementales principios constitucionales de la tributación y de la ortodoxia jurídica y es una argucia para introducir una reforma en la ley tributaria, algo que el presidente de la Nación tiene expresamente vedado por imperio del art. 99, inciso 3º, párrafo tercero de la Constitución Nacional. Por otra parte, el art. 3º de la Ley General de Sociedades, somete a sus disposiciones a las asociaciones, cualquiera fuere su objeto, que adopten la forma de sociedad bajo algunos de los tipos previstos. Es decir, el texto modificado del art. 19 bis de la Ley del Deporte, subvierte el orden lógico previsto por la ley societaria expresando algo muy diferente al principio sustentado por ésta. Lo correcto hubiera sido dictar una ley que regule específicamente a las sociedades anónimas deportivas (SAD), receptando todos los estudios que la doctrina societaria ha realizado al respecto, y que un capítulo de la misma ley, reforme a la ley de impuesto a las ganancias incluyéndolas en la exención del inc. “I” del art. 26. La realidad es que -sin importar en qué lugar del espectro político o ideológico se encuentre este autor o el propio lector- el cambio de figuras jurídicas de las entidades deportivas, nunca puede ser considerado algo de “necesidad y urgencia” evidentes<sup>9</sup>.

## **2. La reforma de Resolución N° 10/2024 del Ministerio de Justicia.**

La Resolución N° 10/2024 del Ministerio de Justicia de marzo de 2024 actualizó el monto previsto en el inciso 2º del artículo 299 LGS, elevando el monto del capital requerido para quedar bajo el régimen de fiscalización estatal permanente, a la suma de Pesos: Dos mil millones (\$ 2.000.000.000,00), dejando así afuera a las pequeñas y medianas empresas, las cuales sólo quedan sometidas a fiscalización estatal limitada del art. 300 LGS. La exposición de motivos de la ley 19.550 original, explicaba que cuando una sociedad alcanza una determinada dimensión en razón de la importancia de su capital, la influencia económico social que ejerce por ese poder económico, que excede el interés individual de los titulares del capital y los límites del ámbito físico en que están establecidos, impone la vigilancia permanente del Estado para que se cumplan las normas que rigen su funcionamiento. La fundamentación de la ley continuaba explicando que el Estado no debe ser indiferente a la situación que se crea por las repercusiones que tiene el cese de funcionamiento de entes que son importantes fuente de trabajo, cuya interrupción produce graves fenómenos sociales, tanto más graves cuanto menor sea la dimensión del ámbito socio-económico en el que actúan. Existen ya en el país numerosas empresas en torno a las cuales se han formado poblaciones integradas por sus obreros y empleados,

<sup>9</sup> En sentido similar al nuestro, en un extenso artículo, se expide: FREGA NAVIA, Ricardo: “Análisis de la pretensión del DNU 70/2023 de incorporar las sociedades anónimas en las entidades deportivas”, en RCCyC 2024 (abril), 34 .

y otras empresas más pequeñas, subsidiarias. De allí la inclusión de este contralor de la sociedad anónima que alcanza un capital de cinco millones de pesos (art. 299, inc. 2º)<sup>10</sup>.

En los considerandos, la norma expresa que la suma anterior de \$ 50.000.000,00 devino en exigua, ya que la última reforma databa del 11 de julio de 2018, a través de la Resolución N° RESOL-2018-529-APN-MJ y no se adecuaba a los objetivos de la norma, además de que implicaba -aunque esto no se dijese- que muchísimas sociedades sin mayor interés estatal, cayeran bajo el régimen de fiscalización estatal permanente, la cual – por tradición- estaba reservada para aquellas sociedades de interés relevante, lo cual redundaba en un exceso de carga laboral que impediría realizar la labor de contralor de manera eficiente y de la forma en que fue originalmente prevista. El deterioro del poder adquisitivo de la moneda argentina deriva en esta clase de efectos secundarios pocas veces considerado. Los fundamentos de la resolución informan que entre ambas resoluciones (mes de julio de 2018 y el mes de diciembre de 2023) la tasa de inflación acumulada ha sido superior a un mil ochocientos por ciento (1.800%), lo que justifica el nuevo valor. Aunque el valor pareciera alto, conforme a lo indicado más arriba, el control estatal, en este inciso, se justifica por el poder económico que implica un capital elevado, el cual suele determinar que las empresas que se permiten poseer semejante nivel, ejercen una influencia decisiva en el desarrollo económico social del país, y pueden ser entes fundamentales para una población o un país (cfr. Halperín, 1974) NISSEN, Ricardo Augusto: Ley de Sociedades Comerciales Comentada, Tomo III, Ed. Thomson Reuters La Ley, Bs. As. 2017, pág. 7940<sup>11</sup>.

### 3. La reforma del Decreto N° 209/2024.

Mediante Decreto N° 209/2024 del 29 de febrero de 2024, el Poder Ejecutivo Nacional, conforme a lo previsto por la última parte del art. 186 de la LGS<sup>12</sup>, aumentó el monto de capital mínimo requerido para constituir una sociedad anónima, a la suma de Pesos: Treinta Millones (\$ 30.000.000,00). En los considerandos de la norma, se expresa que la última actualización del capital a que alude la norma invocada se dispuso mediante el Decreto N° 1331 del 1º de agosto de 2012, ( el cual elevó el capital mínimo de \$ 12.000,00 a \$ 50.000,00) habiéndose acumulado entre la fecha en la cual se dispuso la última actualización y el mes de diciembre de 2023 una inflación equivalente al tres mil cuatrocientos por ciento (3400 %), conforme lo indican los índices oficiales publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

El art. 186 LGS establece que el capital social “no podrá ser inferior” al monto ya señalado, pero nosotros preferimos decir que es el capital mínimo requerido para constituir una sociedad anónima, ya que la norma legal no ha previsto mecanismos de reacción para cuando -por el funcionamiento mismo del ente- el capital cae por debajo de ese valor. O, expresado de una manera más adecuada, cuando el patrimonio neto es menor que el valor del capital mínimo exigido por ley. Si bien la normativa societaria impone la reducción por pérdidas del capital social, ésta no deja de ser voluntaria, y la reducción obligatoria del capital, cuando las pérdidas insumen las reservas y el 50% del capital, no establece ninguna consecuencia jurídica a la sociedad (sí, tal vez, a los administradores sociales), por no mantener el capital social en dicho valor.

10 En igual sentido, NISSEN, Ricardo Augusto: Ley de Sociedades Comerciales Comentada, Tomo III, Ed. Thomson Reuters La Ley, Bs. As. 2017, pág. 7940

11 HALPERÍN, Isaac, Sociedades Anónimas. Examen crítico del Decreto-Ley 19.550. Ed. Depalma, Bs. As. 1974, pág. 743.

12 La última parte del art. 186 LGS faculta al Poder Ejecutivo Nacional a actualizar el monto de capital mínimo para la constitución de una S.A. cada vez que lo estime necesario.

Si bien podría sostenerse que el capital mínimo, en tanto cifra nominal, se mantiene incólume, la realidad es que las cuentas negativas del patrimonio neto (quebrantos acumulados bajo la forma de resultados no asignados o rubro de similar denominación y concepto), nos expresan que el capital real está por debajo del mínimo legal.

El decreto, en los fundamentos considerados expresa que: *“en el derecho comparado, el capital mínimo para la constitución de sociedades anónimas, entendido el capital inicial como un elemento balanceador de la contrapartida de la limitación de responsabilidad, no solo es aceptado sino también recomendado como una práctica adecuada en el ámbito de las regulaciones de las empresas”*. En similar sentido explica, desde Uruguay, Olivera García<sup>13</sup>. Sobre la importancia del tema del capital recomendamos la obra colectiva dirigida por (Orquera J.P. y Raspall, M.A.2022)<sup>14</sup> en la que participamos y, a nivel europeo, Sánchez Rus (2012)<sup>15</sup>

En un ya antiguo artículo (Fushimi, 2011)<sup>16</sup>, publicamos un cuadro comparativo de los capitales mínimos requeridos para constituir sociedades, en diversos países. Aquí re- producimos algunos: España fija para las Sociedades de Responsabilidad Limitada (o sociedades limitadas), un capital mínimo de 500.000 Pesetas<sup>17</sup>, equivalentes a 3005,50 Euros, el cual rige también para Sociedad Unipersonal de Responsabilidad Limitada y la Sociedad Nueva Empresa. A su vez, se fija un capital mínimo para las Sociedades Anónimas de 10.000.000 de Pesetas<sup>18</sup>, equivalentes a 60.101,21 Euros, y para la Sociedad Anónima Europea, un capital mínimo de 120.000 Euros<sup>19</sup>. Italia, en el artículo 2337 de su Código Civil, exige para las *società per azioni* un capital mínimo de 200.000.000 de Liras, actualmente fijados en 120.000 Euros (€) (coincidente con el capital requerido para la Sociedad Anónima Europea según el Reglamento CE 2157/2001 del Consejo de la Unión Europea). Suiza: el Código Suizo de las Obligaciones, Art. 621, fija para la *société anonyme*, un capital que no puede ser inferior a 100.000 Francos Suizos. Francia, por su parte, en el artículo L224-2 del Código de Comercio, fija para todas las sociedades por acciones (Sociedad Anónima, Sociedad en Comandita por Acciones, Sociedad por Acciones Simple)<sup>20</sup>, un capital mínimo de 225.000 Euros, si la sociedad hiciera oferta pública de sus

13 OLIVERA GARCÍA, Ricardo: “Estudios de Derecho Societario”, Ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fe 2005, pág. 259, quien sostiene: *“Algunos regímenes jurídicos han buscado, de un modo parcial e imperfecto, superar el problema de la infracapitalización a través del establecimiento de un capital mínimo para las sociedades anónimas. Se ha sostenido que esta imposición de un capital mínimo general para las anónimas trae de la mano una renuncia a exigir la correcta capitalización de la sociedad como requisito sustantivo de constitución”*.

14 ORQUERA, Juan Pablo; RASPALL, Miguel Angel: “El Capital Social”, Ed. Astrea, Bs. As. 2022.

15 SANCHEZ RUS, Heliodoro: “El Capital Social. Presente y Futuro”, ed. Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor, Navarra, España, 2012

16 FUSHIMI, Jorge Fernando: “El capital social de las sociedades anónimas en el derecho comparado. (Crisis del capital. Modelos alternativos en el derecho comparado. Un análisis crítico con punto de partida en la legislación nacional), [Publicado en Revista de Derecho Comercial y de las Obligaciones, Editorial Abeledo Perrot, Noviembre - Diciembre de 2011 Volumen 2011-B, Pág. 821 a 850 (de 918 páginas). Buenos Aires, Diciembre de 2011. I.S.B.N. 978-950-20-1486-9. I.S.S.N. 1851-1805].

17 Según Artículo 2 ley 2/1995 de Sociedades de Responsabilidad Limitada de España.

18 Art. 4 Ley de Sociedades Anónimas Española, Texto refundido de la Ley, según Real Decreto Legislativo 1564/1989.-

19 Según Art. 312 de la Ley de Sociedades Anónimas Española que remite al Reglamento CE del Consejo de la Unión Europea N° 2157/2001 del 08 de octubre de 2001, artículo 4.-

20 No queda clara cuál es la situación de la Sociedad Anónima Europea en Francia, puesto que el artículo 229-1 establece: *“La sociedad europea se regirá por las disposiciones del Reglamento (CE) N° 2157/2001 del Consejo de 8 de octubre de 2001, por el que se aprueba el estatuto de la Sociedad Anónima Europea, por las disposiciones del presente capítulo y por las disposiciones aplicables a las sociedades anónimas no contrarias a estas”*. Atento al hecho que el Reglamento establece un capital de € 120.000, deberá entenderse que si la SAE hiciera oferta pública de sus acciones, deberá adecuar su capital a los € 225.000, mientras que si no lo hiciera, el capital que regirá será el fijado en el Reglamento y no el del Code de Commerce

títulos y de 37.500 Euros, si no lo hiciera. Una particularidad es que para las sociedades de Redactores de Prensa que adopten la forma de Sociedad Anónima, deberán contar con un capital mínimo de 300 Euros. Portugal, en su Código das Sociedades Comerciais, artículo 201, fija un capital mínimo de € 5.000 para la *Sociedade por Quotas*; y de € 50.000 para las Sociedades Anónimas (Art. 276). Bélgica fija en su Code Des Sociétés requiere de un capital mínimo para la *Société Privée a Responsabilité Limitée*, de € 18.550 (Art. 214); y de € 61.500 para la Société Anonyme (art. 439).

En Latinoamérica, México, en su Ley General de Sociedades Mercantiles exige para las Sociedades Anónimas un capital no menor a 50.000 Pesos Mexicanos, pero no requiere de capital mínimo para sus Sociedades Anónimas de Capital Variable. La República Oriental del Uruguay, en su Ley N° 16.060 de Sociedades Comerciales de Uruguay, establece un capital para las S.R.L. no menor a 400.000 Nuevos Pesos ni superior a 18.000.000 de Nuevos Pesos (Art. 224); mientras que para la Sociedad Anónima fija un Capital Mínimo de 18.000.000 de Nuevos Pesos, equivalentes. No hemos realizado la equivalencia de este importe. En Venezuela, el Código de Comercio fija capital mínimo de 20.000 Bolívares y máximo de 2.000.000 de Bolívares para la Sociedad de Responsabilidad Limitada, pero no establece tal recaudo para las Compañías Anónimas. Chile, Perú y Brasil, carecen de exigencias de capitales mínimos para las sociedades anónimas.

Con el valor actual, equivalente a aproximadamente U\$S 30.000.00 a la fecha de redacción de este artículo, el valor del capital mínimo para constituir una S.A. está acorde a los mínimos internacionales. La Segunda Directiva 77/91/CEE (Comunidad Económica Europea) del Consejo, de 13 de diciembre de 1976, tenía por objeto coordinar, para hacerlas equivalentes, las garantías exigidas en los Estados Miembros a las sociedades, definidas en el párrafo segundo del artículo 58 del Tratado, con el fin de proteger los intereses de los socios y terceros, en lo relativo a la constitución de la sociedad anónima, así como al mantenimiento y modificaciones de su capital, y establecía que el capital mínimo exigido para las sociedades anónimas o sus equivalentes en cada país, no debía ser inferior a 25.000 unidades de cuenta europea o ECU, que podríamos equiparar a los actuales Euros, con las diferencias que surgen de tal interpretación.

Es cuanto menos llamativo el interés de actualizar el capital, a tenor del giro de opinión sostenido por el actual Inspector General de Justicia, Dr. Daniel Roque Vítolo, quien en su oportunidad, luego de analizar diversas posiciones doctrinarias que ponían en duda la validez conceptual del concepto de capital social, lo consideraba “un elemento vital y una noción central y fundamental en el derecho societario” (Vítolo, 2010)<sup>21</sup>, evolucionó a la idea de que *“debe descartarse -en principio- la formulación de normas rígidas que dispongan la exigencia de capitales mínimos sobre la base de montos fijos ab-initio como modo de intentar asignar al instituto del capital social una función de garantía respecto de los terceros que se relacionan con la sociedad..... VIII La exigencia legislativa de capitales o patrimonios mínimos para la constitución de sociedades debería quedar restringida a meros aspectos de política legislativa en cuanto al ámbito de las denominadas actividades reguladas, o como un mero instrumento o herramienta para generar incentivos o desincentivos respecto de la constitución de sociedades bajo determinados tipos o estructuras jurídicas y sociales”* (Vítolo, 2021)<sup>22</sup>. Nosotros hemos sostenido, por nuestra parte, hemos sostenido que cualquier

21 VÍTOLO, Daniel Roque: “Aportes, Capital Social e Infracapitalización en las Sociedades Comerciales”, Ed. Rublnzal Culzoni Editores, Bs. As. 2010, pág. 45.

22 VÍTOLO, Daniel Roque: La Difuminación de la Función del Capital Social como Elemento y Requisito Esencial

mutación al sistema actual de capital mínimo necesario para constituir una sociedad anónima, requiere de claridad de objetivos y de armonización con el sistema legal argentino, pareciéndonos absurdas las teorías abolicionistas del capital social<sup>23</sup>, amparadas en comparaciones sesgadas y asistemáticas con el derecho de los Estados Unidos de Norteamérica<sup>24</sup> (Fushimi, 2011)<sup>25</sup>, para concluir con Richard (Richard, 2007)<sup>26</sup> que cualquiera sea el sistema de capital elegido, el sistema de aprobar cualquier “insolvency test” y que son los propios socios quienes determinarán la cuantía del capital necesario para llevar a cabo su actividad y -por otra parte- recomponer la situación patrimonial en caso de vislumbrarse una situación de crisis económica o financiera.

## II. Conclusiones:

El desarrollo económico del país, dadas las pendulares decisiones económicas que adoptan los diversos gobiernos, el escaso apego gubernamental a la seguridad jurídica, el elevado costo argentino proveniente -en su mayor parte- de ineficiencias de mercado y de presión tributaria, además de una desastrosa, intrincada y asfixiante legislación laboral, difícilmente pueda llegar de la mano de grandes empresas internacionales y multinacionales que deseen invertir en la República Argentina. Esas tantas veces anunciadas y esperadas “lluvia de inversiones extranjeras”, difícilmente deseen radicarse en un país en el que se les reciben las inversiones, pero no se les permite repatriar utilidades, o donde un puñado de fascinerosos les impide trabajar. Muy por el contrario, es lógico esperar un desarrollo de parte de los emprendedores y de las pequeñas y medianas empresas, y para ello es necesario un marco normativo moderno, ágil, dinámico, que respete más la voluntad de los socios, que el ego del legislador o jurista iluminado de turno, de imponer innecesarias restricciones y trabas para la constitución de sociedades que permitan actuar a tales empresas. La ley general de sociedades, con todos sus parches y modificaciones, es una ley venerable pero que refleja la realidad de las empresas de la década previa a los años '70 del silo pasado. Certifica nuestros dichos, el éxito de la Sociedad por Acciones Simplificadas del año 2017, por la facilidad de constitución, el empleo de medios telemáticos para su constitución, registro y hasta funcionamiento, y la carencia de estructuras rígidas. En tal sentido son bienvenidos el proyecto de reformas y también las modificaciones del decreto 209/2024 y de la Resolución N° 10/2024 del Ministerio de Justicia.

En el caso de las modificaciones introducidas por el DNU 70/2023, la cuestión es debatible. No hay críticas con respecto a la posibilidad de que las entidades deportivas puedan ser sociedades anónimas, pero sí la elipsis jurídica empleada para que éstas puedan encuadrar, artificialmente, en la exención del impuesto a las ganancias de la que gozan las actuales asociaciones civiles deportivas. Las reformas, por lo demás, no merecen mayores críticas.

en el Derecho de Sociedades”, Ediciones Olejnik, Santiago de Chile, Chile, 2021, pág. 140.

23 Una feroz crítica al concepto de capital social de las sociedades, en un viejo artículo de Le Pera (1986): LE PERA, Sergio: “Sobre la futilidad de la noción de capital social”, LL-1986-b, pág. 972.

24 Una muy buena explicación sobre el funcionamiento del sistema de capital social en Estados Unidos de Norteamérica, en la obra del autor español ALEMÁN LAÍN, Pedro: “Función del Valor Nominal de las Acciones. Una Aproximación Desde el Derecho Norteamericano”. Ed. Thomson Aranzadi, Cizur Menor (Navarra) España 2004. Pág. 45. También, REYES VILLAMIZAR, Francisco: Derecho Societario en Estados Unidos (tercera edición), Ed. Legis, Bogotá, Colombia, 2006 y BALOUZIYEH, John M.B.: “Las Sociedades mercantiles estadounidenses”, Ed. Marcial Pons, Madrid, España, 2012.

25 FUSHIMI, Jorge Fernando. Ob. cit. Pág. 848 y 849.

26 RICHARD, Efraín Hugo: “Sobre el Capital Social” en la página web oficial de la Academia Nacional de Derecho de Córdoba (<http://www.acader.unc.edu.ar>) y también en la obra colectiva “Jornadas Nacionales de Derecho Societario en Homenaje al Profesor Enrique M. Butty, Bs. As. 2007, pág. 107.

Con relación a la transformación obligatoria de las sociedades en las que el estado forma parte, la cuestión tampoco merece mucho debate. Consideramos muy positiva la decisión política de un gobierno de privatizar las empresas estatales, ya que -en la República Argentina- han demostrado ser siempre un ejemplo de ineficiencia y de despilfarro de recursos públicos, además de operar como oficina de empleo de los militantes del partido gobernante. Hay honrosas excepciones, como el caso de la sociedad INVAP, por ejemplo, que merecen un párrafo especial, pero tampoco es desacertado que pasen a regirse por las normas societarias generales y no por normas especiales, además de la posibilidad de que los privados puedan participar e invertir ahorros en tales entes.

Las reformas, pues, no están desorientadas, pero -consideramos- merecían una mayor y más extensa discusión parlamentaria que hubiera depurado los yerros cometidos y redundado en una más prolija legislación. Es comprensible la decisión apresurada, atento a la forma negligente, imprudente y malsana que opera el Congreso Nacional, pero quizás también sea hora de hacer las cosas bien, sólo porque están bien.

---

### Referencias Bibliográficas

- ALEMÁN LAÍN, Pedro: "Función del Valor Nominal de las Acciones. Una Aproximación Desde el Derecho Norteamericano. Ed. Thomson Aranzadi, Cizur Menor (Navarra) España 2004. Pág. 45.
- BALOUZIYEH, John M.B.: "Las Sociedades mercantiles estadounidenses", Ed. Marcial Pons, Madrid, España, 2012.
- CRACOGNA, Dante: "Modernas orientaciones en el derecho societario", en diario La Ley del 23/06/2022
- FREGA NAVIA, Ricardo: "Análisis de la pretensión del DNU 70/2023 de incorporar las sociedades anónimas en las entidades deportivas", en RCCyC 2024 (abril), 34.
- FUSHIMI, Jorge Fernando Revista de Derecho Comercial y de las Obligaciones, Editorial Abeledo Perrot, Noviembre – Diciembre de 2011 Volumen 2011-B, Pág. 821 a 850 (de 918 páginas). Buenos Aires, Diciembre de 2011. I.S.B.N. 978-950-20-1486-9. I.S.S.N. 1851-1805].
- HALPERÍN, Isaac, Sociedades Anónimas. Examen crítico del Decreto-Ley 19.550. Ed. Depalma, Bs. As. 1974, pág. 743.
- Ley N° 20.655 del año 1974, es conocida como Ley del Deporte, y lleva por subtítulo: "Promoción de las actividades deportivas en todo el país".
- MOLINA SANDOVAL, Carlos A.: "Sociedades con participación estatal y DNU 70/2023", en diario La Ley del 03/04/2024, 3, critica a esta transformación impuesta, parafraseando a Maffía, y la llama "transformación a palos".
- NISSEN, Ricardo Augusto: Ley de Sociedades Comerciales Comentada, Tomo III, Ed. Thomson Reuters La Ley, Bs. As. 2017, pág. 7940.
- OLIVERA GARCÍA, Ricardo: "Estudios de Derecho Societario", Ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fe 2005, pág. 259.
- ORQUERA, Juan Pablo; RASPALL, Miguel Angel: "El Capital Social", Ed. Astrea, Bs. As. 2022.
- RAGAZZI, Guillermo Enrique: "La asociación bajo forma de sociedad en la ley 19.550 y su actualidad", en Diario La Ley 25/04/2022, 10 (Número especial 50 años de la Ley de Sociedades)
- PUGNALONI, Luciano Eduardo: "El DNU 70/2023 y las sociedades anónimas deportivas",

en Diario La Ley del 08/01/2024, 1; Ebook-TR 2024-2 (Santarelli), 184.

- REYES VILLAMIZAR, Francisco: Derecho Societario en Estados Unidos (tercera edición), Ed. Legis, Bogotá, Colombia, 2006
- RICHARD, Efraín Hugo: "Sobre el Capital Social" en la página web oficial de la Academia Nacional de Derecho de Córdoba (<http://www.acader.unc.edu.ar>)
- RICHARD, Efraín Hugo (1994): "Organización Asociativa", Ed. Zavalía, Bs. As. 1994, pág. 38 y 39
- RICHARD, Efraín Hugo: "Relaciones de organización y derecho privado patrimonial negocial" en revista electrónica: Estudios de Derecho Empresario, Vol. 3 (2014) (Escuela Comercialista de Córdoba y sus proyecciones. Homenaje a José María Rodríguez Pardina). Publicado: 2014-09-08
- SANCHEZ RUS, Heliodoro: "El Capital Social. Presente y Futuro", ed. Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor, Navarra, España, 2012.
- VÍTOLO, Daniel Roque: "Aportes, Capital Social e Infracapitalización en las Sociedades Comerciales", Ed. Rubinzal Culzoni Editores, Bs. As. 2010, pág. 45.
- VÍTOLO, Daniel Roque: "La Difuminación de la Función del Capital Social como Elemento y Requisito Esencial en el Derecho de Sociedades", Ediciones Olejnik, Santiago de Chile, Chile, 2021, pág. 140.

# GESTIÓN DE LOS PROCESOS DE LA CADENA DE SUMINISTRO: UNA REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

## MANAGEMENT OF SUPPLY CHAIN PROCESSES: A LITERATURE REVIEW

Nelson Carbajal<sup>1</sup>; Eliana Werbin<sup>2</sup>

### RESUMEN:

La importancia de la gestión de procesos radica en que los procesos empresariales efectivos son cruciales para el éxito de la organización. Un proceso productivo bien diseñado ayuda a predecir y optimizar los recursos que va a necesitar, elimina operaciones superfluas y reduce costos. En este artículo se realiza una revisión bibliográfica de las principales herramientas para la gestión de los procesos internos de la cadena de suministro, partiendo de un marco teórico referencial hasta la descripción más detallada del cuadro de mando integral.

### SUMMARY

The importance of process management is that effective business processes are crucial to the success of the organization. A well-designed production process helps predict and optimize the resources you will need, eliminates superfluous operations and reduces costs. In this article, a bibliographic review of the main tools for managing the internal processes of the supply chain is carried out, starting from a theoretical reference framework to the most detailed description of the balanced scorecard.

**PALABRAS CLAVE:** Gestión – Procesos – Cadena de Suministro – Cuadro de Mando Integral.

**KEY WORDS:** Management – Processes – Supply Chain – Balanced Scorecard.

### I. Introducción

La gestión interna de los procesos que componen la cadena de suministro en una empresa es una disciplina clave en el ámbito de la dirección de negocios, ya que permite a las organizaciones tomar decisiones estratégicas en base a información confiable, con el

1 Nelson Carbajal, Contador Publico (UNC), Director de comercialización Laboratorio de Hemoderivados de la UNC. nelson.carbajal@unc.edu.ar. Numero de ORCID: 0009-0005-2938-2852

2 Eliana Werbin, Dra. en Ciencias Económicas, Directora Instituto de Investigación en Contabilidad (FCE UNC), Autora de numerosos libros y publicaciones. ewerbin@unc.edu.ar. Número de ORCID: 0000-0002-0609-6862

fin no solo de optimizar el rendimiento económico y financiero, sino además con el objetivo de avanzar en una mayor y mejor competitividad en el mercado. Para abarcar este tema desde diferentes ópticas y realizar una revisión bibliográfica completa, se considera oportuno describir conceptos más generales tales como *performance management*, planificación estratégica, contabilidad de gestión y gestión presupuestaria, para abordar luego la gestión de la cadena de suministro y cuadro de mando integral, como ejes centrales para contextualizar la problemática y establecer una base sólida para la investigación.

### 1. Performance Management

El performance management, se refiere al proceso de establecimiento de metas, medición del desempeño y seguimiento de los resultados en relación con los objetivos organizacionales. La gestión interna de recursos es esencial para el éxito de una organización, y el enfoque de la gestión del rendimiento, es una herramienta efectiva para mejorar dicha gestión y dotarla de mayor eficiencia. El performance management permite evaluar la eficiencia y eficacia de las actividades y procesos internos, identificar áreas de mejora y establecer indicadores claves de desempeño (KPI's), con el fin de monitorear y controlar el logro de los resultados esperados.

Aguinis Herman (2009) sostiene que, *"la gestión de desempeño es un proceso continuo de identificación, medición y desarrollo del desempeño de personas y equipos, y de alineación del desempeño con los objetivos estratégicos de la organización"*. Siguiendo esta definición, profundiza sobre los dos componentes principales:

1. Proceso continuo. La gestión del rendimiento está en curso. Implica un proceso interminable de establecer metas y objetivos, observar el desempeño, dar y recibir capacitación y retroalimentación constante.
2. Alineación con objetivos estratégicos. La gestión del desempeño requiere que los gerentes se aseguren de que las actividades y los resultados de los empleados sean congruentes con los objetivos de la organización y, en consecuencia, ayuden a la misma a obtener una ventaja competitiva. Por lo tanto, la gestión de desempeño crea un vínculo directo entre el desempeño de los empleados y las metas organizacionales, y hace explícita la contribución de los empleados a la organización.

El autor sostiene que, para favorecer la gestión interna de recursos de una empresa, utilizando este enfoque, se debe:

- Establecer metas claras y medibles: la gestión de rendimiento se basa en establecer objetivos específicos y medibles para los empleados y los diferentes equipos. Al definir metas claras, se pueden alinear los recursos internos con los resultados deseados. Dichas metas deben estar alineadas con los objetivos estratégicos de la organización.
- Establecer expectativas y estándares: se deben definir claramente las expectativas y los estándares de desempeño para cada puesto y departamento. Esto ayudará a los colaboradores a comprender lo que se espera de ellos y a gestionar sus recursos de manera más efectiva para alcanzar esos estándares.
- Implementar sistemas de retroalimentación: la gestión del rendimiento implica la retroalimentación continua. Los empleados deben recibir comentarios sobre su desempeño de manera regular, con el fin de que les ayude a poder mejorar su rendimiento de manera continua.
- Fomentar el desarrollo y la capacitación: esta inversión, permitirá que los mismos ad-

quieran nuevas habilidades y conocimientos con el fin de favorecer una mejor gestión interna de los recursos y mejorar su performance.

- Reconocer y recompensar el desempeño sobresaliente: esto sirve para motivar a los empleados a utilizar de manera eficiente los recursos y lograr un rendimiento excepcional. Puede incluir premios económicos, ascensos o reconocimientos públicos.
- Evaluar y ajustar continuamente: la gestión del rendimiento implica una evaluación constante del desempeño y la eficiencia en el uso de los recursos internos. Es importante realizar revisiones periódicas y ajustar los planes de trabajo y los recursos, con el fin de lograr los objetivos estratégicos.
- Fomentar la comunicación y la colaboración: la comunicación y colaboración efectiva entre departamentos y los diferentes equipos de trabajo, son fundamentales para la gestión interna de recursos; ya que promueve un ambiente laboral en el cual los colaboradores pueden compartir información y recursos de manera eficiente.
- Utilizar tecnología de gestión de rendimiento: las herramientas de software de gestión pueden ser de importante ayuda para seguir y evaluar el desempeño de los empleados, establecer metas y realizar un seguimiento de los recursos internos utilizados.
- Incentivar la responsabilidad individual: integrar a los empleados en la gestión de los recursos de la empresa, otorgándoles la responsabilidad que les corresponde. Ellos deben ser conscientes de cómo su trabajo afecta a los recursos internos y cómo puede contribuir a su uso eficiente mediante su desempeño individual y colectivo.
- Alinear la gestión de recursos con la estrategia empresarial: asegurarse de que la gestión interna de recursos esté alineada con la estrategia empresarial de la organización, esto es, utilizar los recursos de manera coherente con los objetivos a largo plazo de la empresa.
- La gestión de rendimiento, según Aguinis Herman, se centra en establecer objetivos claros, proporcionar retroalimentación continua y motivar a los empleados para que utilicen eficazmente los recursos internos. Al implementar este enfoque, se puede mejorar la gestión interna de recursos, generar un efecto positivo en la percepción del cliente en relación al servicio brindado, y contribuir al éxito general de la organización.

## 2. Planificación Estratégica

La planificación estratégica es el proceso mediante el cual una organización define sus objetivos a largo plazo y la estrategia para alcanzarlos. Implica la identificación de oportunidades y amenazas en el entorno, la definición de metas y objetivos, la asignación de recursos y la elaboración de un plan para lograr esos objetivos. La planificación estratégica se enfoca en la dirección y la visión a largo plazo de la organización. (García Guilianny et al., 2017).

Los mismos autores sostienen que, la planificación estratégica y la gestión del desempeño son procesos distintos, están conectados en el sentido de que los objetivos estratégicos de la organización a menudo se desglosan en objetivos individuales para los empleados en el proceso de gestión del desempeño, es decir que, los logros individuales contribuyen al logro de los objetivos estratégicos de la empresa.

Trabajar el concepto de planificación estratégica dentro del performance management, es trabajar en el plano interno de la gestión de rendimientos, con una mirada estratégica que permita mejorar las diferentes etapas de los procesos de gestión de la organización, y que dicha mejora esté siempre alineada con los objetivos de largo plazo de la empresa. Según Salazar y Romero (2006), *“planificar significa que los ejecutivos estudian anticipadamente sus objetivos y acciones, y sustentan sus actos no en corazonadas sino con algún método, plan o lógica. Los planes establecen los objetivos de la organización y definen los procedi-*

*mientos adecuados para alcanzarlos. Son la guía para que la organización obtenga y aplique los recursos para lograr los objetivos; y que los miembros de la organización desempeñen actividades y tomen decisiones congruentes con los objetivos y procedimientos escogidos”.*

La planificación es muy importante para todo tipo de empresas, ya que representa una parte fundamental para el crecimiento y sostenibilidad de la misma en el mercado, a lo largo del tiempo. Se considera que la planificación se compone de procesos en los que, en primer lugar, se toma una decisión, respecto de cuál debe ser el norte de la organización, y luego se debe ejecutar lo planificado de forma organizada para así alcanzar sus metas y objetivos, los cuales fueron planteados dentro de un plan estratégico, con el fin de poder determinar si se están cumpliendo las metas, y en caso de presentarse desvíos, poder establecer medidas correctivas (Litardo et al., 2022).

Según sostienen Mejía Aguirre y Martos Laos (2021), *“la planificación estratégica no se trata únicamente de establecer un plan, junto con las acciones y los recursos que se requieren para cumplirlo; amerita también evaluar el proceso. La evaluación permite detectar errores de ejecución que pueden ser corregidos a tiempo para prevenir pérdidas de tiempo y dinero”.*

### **3. Contabilidad de Gestión**

La contabilidad de gestión es una herramienta fundamental para la toma de decisiones y el control interno de las organizaciones. Su objetivo principal es proporcionar información relevante y precisa sobre los ingresos y gastos de una empresa. Esta disciplina ofrece métodos y técnicas para la recopilación, análisis e interpretación de los datos financieros, permitiendo, a quienes dirigen una organización, poder evaluar el desempeño económico de la misma y tomar medidas correctivas cuando sea necesario. El sistema de contabilidad, siguiendo a Horngren et al. (2007), debe proporcionar información para cuatro propósitos fundamentales:

1. Propósito 1: reportes rutinarios internos a los administradores para la planeación y control de costos operacionales, para la evaluación de desempeño personal y sus actividades.
2. Propósito 2: informes internos rutinarios para los administradores sobre la rentabilidad de productos, clientes, categorías, canales de distribución y demás. Se utiliza esta información para tomar decisiones respecto de la asignación de recursos, y en algunos casos para decidir sobre precios.
3. Propósito 3: informes internos no rutinarios a los administradores para decisiones estratégicas sobre asuntos como la formulación de políticas globales y planes a largo plazo, desarrollo de nuevos productos, investigación de equipos, y órdenes o situaciones especiales.
4. Propósito 4: reportes externos por medio de la emisión de estados financieros a los inversionistas, autoridades gubernamentales, y otros interesados externos. Para satisfacer los propósitos externos, los negocios deben reportar ingresos y costos de inventarios, de acuerdo con los principios de contabilidad, que guían la contabilidad financiera. Los contadores y administradores no pueden prever todas y cada una de las decisiones, en consecuencia, los sistemas se diseñan para satisfacer el conjunto más amplio de usos que se anticipa que puedan requerir los administradores.

Dentro de la contabilidad de gestión, la planificación y el control revisten principal importancia, toda vez que, mediante una planificación efectiva, se puede trabajar de manera eficiente en la administración interna de los recursos.

#### **4. Gestión Presupuestaria**

El presupuesto es el manual de uso en relación al plan estratégico de la organización, ya que cada determinado periodo de tiempo (un semestre o un año) la empresa debe definir de qué forma, en cuánto tiempo, qué persona o sector convendrá implementar las estrategias planteadas anteriormente. Es sin dudas, un instrumento o herramienta de la administración de las organizaciones.

Herrscher E. (2008), sostiene que el presupuesto es *“el facilitador de la implementación de las estrategias, el instrumento clave de la administración y el acompañante indispensable del desarrollo y crecimiento de la organización”*.

El mismo autor señala cinco funciones correspondientes al presupuesto:

1. Las estrategias deben implementarse en el nivel operativo.
2. Separar lo que puede financiarse con recursos disponibles de aquello que deberá esperar una próxima oportunidad.
3. No es solamente una herramienta de la dirección y la administración, también es un instrumento de cultura, de cultura organizacional. Es importante una conducción basada en valores, en la colaboración entre los sectores y en la anticipación de oportunidades y problemas.
4. Prever como se lo hará y actuar en consecuencia. Abarcar tanto lo estratégico como lo operacional. Utilizarlo como ordenador de lo que cada uno intentará realizar y lograr.
5. Prueba de viabilidad: verificar si lo que se propone para el año entrante, de cumplirse las premisas tomadas, no es imposible.

Asimismo, sostiene que el presupuesto carece de valor predictivo, es un plan, un programa de acción que se intentará cumplir. Deberá cuantificar ciertas metas operativas y verificar si el plan será financiero, económico y políticamente viable. El presupuesto se convierte de esta manera en el gran organizador de la gestión; es el controlador, el gran generador de aprendizaje, el del trabajo en equipo. Es una especie de borrador de lo que pensamos que pasará, una guía que señala ciertos caminos a seguir.

Para Muñiz (2009), los objetivos funcionales del presupuesto son:

- a. Expresar lo que quiere alcanzar el futuro mediante las metas fijadas de forma monetaria, apoyando la planificación y contribuyendo a cuantificarlas de forma que se puedan trasladar y comunicar a los diferentes responsables, afianzando el proceso de retroalimentación.
- b. Integrar y coordinar todas las aéreas, actividades, departamentos y responsables de los diferentes presupuestos operativos.

c. Aglutinar todas las actividades de la organización en relación a los recursos utilizados y obtenidos a términos monetarios y delegar la responsabilidad, para después poder hacer su seguimiento mediante el control y análisis de las desviaciones.

d. Minimizar el riesgo futuro en la consecución de logros, ya que permite realizar su seguimiento y en caso de no cumplimiento, direccionar los objetivos hacia la situación más real posible.

## 5. Gestión Estratégica de la Cadena de Suministro

Hablar de la cadena de suministro lleva de forma automática a pensar en el término logística, entendido como *“el proceso de planificar, llevar a cabo y controlar, de una forma eficiente, el flujo de materias primas, inventarios en curso, productos terminados, servicios e información relacionada, desde el punto de origen al punto de consumo (incluyendo los movimientos internos y externo, las operaciones de importación y exportación), con el fin de satisfacer las necesidades del cliente”* (Carreño, 2018).

Siguiendo al mismo autor, el nivel de servicio es la definición del servicio que se va a proporcionar al cliente, lo cual afecta de manera directa el diseño del sistema logístico y la localización de la red de plantas y almacenes a lo largo de cuales fluirá el producto. Su definición requiere la participación de la alta dirección, y se debe basar en lo que el cliente desea y no en lo que ofrece la empresa o lo que ofrece la competencia.

La definición del nivel de servicio al cliente involucra aspectos diversos, tales como la calidad del producto, su funcionalidad, la garantía del producto o servicio, el servicio post venta, el servicio técnico, etcétera. Las dimensiones del nivel de servicio que controla la logística son la disponibilidad y la rapidez.

La disponibilidad de productos es la posibilidad de atender los pedidos de los clientes desde los inventarios de la empresa. La disponibilidad del producto, eleva el nivel de servicio al cliente y al mismo tiempo implica un mayor costo de inventarios. La rapidez está relacionada con la distribución y el transporte utilizado, así como también, con la localización de los almacenes.

La planificación de la logística requiere la aplicación de diversos principios para su adecuada implementación en la empresa (Nugent et al., 2019):

### a. Principio del costo total

También conocido como “balance de costos opuestos” o “logística integral”, este principio postula que los principales costos logísticos están en conflicto unos con otros y que el reducir un costo implica aumentar otro; por lo que la mejor forma de gestionarlos reside en administrar el proceso logístico como un todo.

La determinación del lote económico de compra, está basado en el principio de balancear los costos opuestos de ordenar y de posesión de inventarios. Los costos de ordenar son aquellos en que se incurre cada vez que se emite una orden de compra y son independientes del tamaño del lote comprado. Los costos de posesión de inventarios son aquellos relacionados con el costo del capital invertido, el costo de infraestructura y equipos de almacenamiento, y todo costo incurrido para el mantenimiento de inventarios.

#### b. Estandarización y postergación

La estandarización combate la proliferación de tipos de productos a través de la fabricación de componentes y módulos intercambiables, que se ensamblan a la medida o gusto del cliente. La postergación consiste en retardar el ensamble de estos componentes estándares hasta lo más cercano posible al pedido del cliente, evitando así la proliferación de los productos terminados y sus costos relacionados, y manteniendo una alta disponibilidad del producto para atender los pedidos del cliente.

Es decir que, la estandarización y la postergación aplicadas simultáneamente, permiten ofrecer una alta disponibilidad de productos al cliente, manteniendo bajos los costos de inventarios.

#### c. Consolidación

Se relaciona con la búsqueda permanente de economías de escala en relación a los costos de transporte o distribución. Se busca la optimización de la capacidad de las unidades de transporte.

#### d. Aplicación de la ley de Pareto

Implica concentrarse en aquellas compras que representan los desembolsos más importantes de la empresa, o en aquellos proveedores que concentran los montos más significativos de compras. También se aplica en la gestión de inventarios, donde unos pocos artículos son los que representan el costo más relevante de inventario, o los de mayor rotación o demanda.

Concentrar los esfuerzos de gestión en estos pocos artículos puede dar resultados beneficiosos en el corto plazo.

Según Adler (2004), cuando se habla de la cadena de suministro, se está hablando de cadena logística, y esta logística está ligada a los diferentes sectores de la organización. Siguiendo Monzo et al. (2014), esta cadena de suministro es el hilo conductor de los insumos que se acoplan a cada uno de los subsistemas internos de la empresa, para dar lugar a la entrega del producto final.

Si se pone el foco en el cliente, dentro de la propuesta de valor, sin dudas la gestión de la cadena de distribución es crucial para mejorar la satisfacción de los mismos, vía optimización de la eficiencia operativa interna y vía cumplimiento de entregas. La implementación de módulos de entrega puede ser una estrategia efectiva para lograr este objetivo. Se pueden definir algunas pautas para gestionar la cadena de distribución y mejorar la entrega mediante el armado de módulos (García, 2016):

- **Análisis de la Cadena de Suministro:** Se debe realizar un análisis detallado de la cadena de suministro actual para identificar posibles cuellos de botella, ineficiencias o áreas de mejora. Se deben examinar los tiempos de procesamiento, los costos asociados y la visibilidad de los productos a lo largo de la cadena.
- **Segmentación de Productos:** Se deben clasificar los productos en categorías, según su demanda, tamaño, peso y otros factores relevantes. Identificar productos que puedan agruparse eficientemente en módulos de entrega para optimizar el proceso, resulta de vital importancia para el armado de módulos.
- **Optimización de Rutas:** Resulta importante utilizar herramientas de optimización de ru-

tas para planificar las entregas de manera eficiente, minimizando tiempos y costos. Para ello, se debe agrupar destinos cercanos en un mismo módulo de entrega para reducir la distancia total recorrida.

- **Tecnología de Seguimiento:** Implementar sistemas de seguimiento y monitoreo en tiempo real para tener visibilidad de la ubicación y el estado de los productos en cada etapa. El uso de un sistema de monitoreo, por intermedio de sensores, resulta de vital utilidad y bajo costo, permitiendo mejorar la precisión y la eficiencia del seguimiento.
- **Módulos de Entrega:** Diseñar módulos de entrega que agrupen productos de manera lógica y eficiente, considerando a tal fin, parámetros como zonas de entrega, urgencias, prioridades del cliente y la capacidad del vehículo, todo ello con el fin de armar el módulo de la manera más eficiente.
- **Colaboración con Proveedores:** Es importante la colaboración estrecha con proveedores y socios logísticos para optimizar la coordinación y compartir información clave. Esto permite establecer acuerdos claros sobre los requisitos de entrega y los estándares de servicio.
- **Capacitación de los Colaboradores:** Se debe capacitar al equipo sobre las nuevas estrategias y procesos de entrega, con el fin de asegurarse de que comprendan la importancia de la eficiencia y la calidad en el servicio al cliente.
- **Retroalimentación y Mejora Continua:** Se debe monitorear permanentemente la satisfacción del cliente, y recopilar sus comentarios y opiniones, para evaluar el desempeño regularmente.
- **Adaptabilidad y Flexibilidad:** Tener capacidad de adaptabilidad a cambios en la demanda, condiciones climáticas y otros factores externos, permite generar una ventaja competitiva que sea percibida por el cliente.

A modo de resumen, se puede concluir que, la gestión de la cadena de suministro involucra tres fases principales, la de aprovisionamiento, de almacenamiento y producción, y la de distribución o comercialización. La fase de aprovisionamiento permite el abastecimiento de materiales, recursos o insumos requeridos por la empresa. Con relación a la fase de almacenamiento y producción, ésta se refiere al proceso de transformación interna de los materiales, ya sea un proceso productivo, o un proceso de acondicionamiento para la posterior entrega de materiales. Así, sus diversos elementos permiten detectar alertas en esta fase que, a su vez, tienen una implicación en la productividad y competitividad de la empresa. La fase de distribución / comercialización, permite a las organizaciones un posicionamiento dentro de los mercados, asegurar las ventas y aumentar los ingresos.

## **6. Cuadro de Mando Integral**

El concepto de Cuadro de Mando Integral (CMI) apareció a principios de los años 90. En el año 2000, la mayoría de las empresas de EEUU, el Reino Unido y Escandinavia usaban el cuadro de mando o, al menos, tenía intención de hacerlo en breve (Olive, 2004).

Siguiendo a Kaplan y Norton (2009), sostienen que un Cuadro de Mando Integral es una herramienta de gestión que ayuda a la toma de decisiones directivas al proporcionar información periódica sobre el nivel de cumplimiento de los objetivos previamente establecidos mediante indicadores. El CMI permite la translación de la estrategia de la organización en objetivos concretos y la evaluación de la interrelación entre los diferentes indicadores.

Los indicadores recogen aspectos tanto financieros como no financieros. El CMI favorece la transparencia en la gestión y el establecimiento de un equilibrio entre las acciones inmediatas y las líneas estratégicas.

Como herramienta de gestión, el CMI es un concepto dinámico que da un apoyo continuo a la toma de decisiones, contribuye a comunicar la estrategia e implica a las personas en su elaboración y seguimiento.

Desde su primera aparición, el concepto de CMI ha sido ampliamente adoptado como un nuevo enfoque de control de la gestión empresarial. Es un formato genérico fácil de entender que sirve para describir las ambiciones y logros de una organización o empresa. Kaplan y Norton (2009), sostienen que, *“el CMI proporciona a los directivos, el equipo de instrumentos que necesitan para navegar hacia un éxito competitivo futuro. Hoy en día, las organizaciones están compitiendo en entornos complejos y, por lo tanto, es vital que tengan una exacta comprensión de sus objetivos y de los métodos que han de utilizar para alcanzarlos. El CMI traduce la estrategia y la misión de una organización en un amplio conjunto de medidas de actuación, que proporcionan la estructura necesaria para un sistema de gestión y medición estratégica. El CMI sigue poniendo énfasis en la consecución de objetivos financieros, pero también incluye los inductores de actuación de esos objetivos financieros”*.

Fernández (2001), sostiene que *“el Balanced Scorecard es un modelo de gestión que traduce la estrategia en objetivos relacionados, medidos a través de indicadores y ligados a unos planes de acción que permiten alinear el comportamiento de los miembros de la organización”*.

Kaplan y Norton (2009), sostienen que, *“el Cuadro de Mando Integral transforma la misión y la estrategia en objetivos e indicadores organizados en cuatro perspectivas diferentes”*:

- Perspectiva Financiera
- Perspectiva del Cliente
- Perspectiva del Proceso Interno
- Perspectiva del Aprendizaje y Crecimiento

Las perspectivas, en el ámbito del CMI, se refieren a un conjunto de enfoques temáticos distintivos que abarcan distintas facetas de la organización y su desempeño estratégico. Cada perspectiva se orienta hacia un conjunto específico de indicadores y objetivos estratégicos que capturan aspectos críticos de la actividad organizacional. Estas perspectivas permiten una representación comprehensiva y equilibrada de los diversos impulsores y resultados estratégicos.

#### Perspectiva Financiera:

Se trata de la perspectiva más desarrollada a nivel empresa, ya que la misma representa la utilidad de los indicadores de desempeño que permiten mostrar los resultados económicos y financieros de la operatorio de la empresa. Estos indicadores nos muestran si la estrategia de la organización y su implementación colaboran a la mejora del mínimo aceptable.

Esta perspectiva se centra en los objetivos financieros y las estrategias para mejorar el desempeño económico, la rentabilidad, el crecimiento de los ingresos, la eficiencia en el uso de recursos y la generación de valor para los accionistas.

#### Perspectiva del Cliente:

La perspectiva del cliente se enfoca en comprender y satisfacer las necesidades, expectativas y preferencias de los clientes. Esta perspectiva se centra en mejorar la experiencia del cliente, la lealtad, la retención, la adquisición de nuevos clientes y la construcción de relaciones sólidas. Su importancia radica en que los clientes son el motor fundamental de cualquier empresa. Al comprender sus necesidades y deseos, las organizaciones pueden ajustar sus productos, servicios y procesos para satisfacerlos mejor. Al hacerlo, se fomenta la lealtad del cliente, se aumenta la satisfacción y se genera un impacto positivo en la rentabilidad a largo plazo, lo que conduce al éxito sostenible del negocio.

Los indicadores en esta dimensión evalúan la calidad del servicio y otros aspectos que miden la capacidad de la organización para atender de manera efectiva y alinear sus propuestas de valor con las expectativas y necesidades del cliente.

#### Perspectiva del Proceso Interno:

En esta perspectiva se analizan los procesos internos críticos que impulsan el rendimiento de la organización. Los indicadores se centran en procesos (que puede que ya se estén implementando o aún no) que resultan de gran importancia para que la organización genere valor y entregue resultados satisfactorios a los clientes. La perspectiva de los procesos internos se concentra en identificar y mejorar los procesos operativos clave dentro de una organización. Estos procesos son aquellos que influyen directamente en la capacidad de la empresa para ofrecer valor a los clientes y lograr sus objetivos estratégicos. Esta perspectiva se enfoca en la eficiencia, calidad, innovación y agilidad de los procesos internos. Las métricas de los procesos internos se focalizan en aquellos que más impacto generan en la satisfacción del cliente y en el logro de los objetivos financieros.

Su importancia radica en que los procesos internos eficaces y eficientes permiten a una empresa ofrecer productos o servicios de alta calidad de manera consistente, optimizando recursos y tiempos. Al mejorar estos procesos, se puede reducir costos, minimizar errores, fomentar la innovación y la adaptabilidad, lo que conduce a una ventaja competitiva y a una mejor capacidad para cumplir con las expectativas de los clientes.

#### Perspectiva de Aprendizaje:

La perspectiva del aprendizaje y crecimiento se enfoca en el desarrollo de las capacidades y el capital humano, así como en la mejora de los sistemas de información y la cultura organizacional. Se trata de potenciar el talento, fomentar la innovación, mejorar la infraestructura tecnológica y promover un ambiente de trabajo que impulse el desarrollo personal y profesional de los empleados. Los factores que impulsan la perspectiva del aprendizaje y crecimiento de una organización emanan principalmente de tres fuentes: el personal, los sistemas y los procedimientos internos

Su importancia radica en que un equipo bien capacitado y motivado, respaldado por sistemas y tecnologías adecuadas, puede generar un impacto significativo en la eficiencia, la adaptabilidad y la capacidad de innovación de una organización. Además, el desarrollo continuo del capital humano y la cultura organizacional sólida pueden impulsar la capacidad de la empresa para adaptarse a cambios, enfrentar desafíos y mantenerse competitiva a largo plazo.

Estas cuatro perspectivas, en el marco del CMI, representan un enfoque estratégico que

organiza y estructura las dimensiones clave del desempeño organizacional. Al integrar estas perspectivas en la evaluación del rendimiento, el CMI proporciona una representación completa y equilibrada de la estrategia de la organización, permitiendo una toma de decisiones informada y alineada con los objetivos estratégicos.

Dapena y Jaimez (2020), sostienen que estas perspectivas no deben convertirse en una limitación rígida, sino que deben tomarse como un marco para el sistema de información, adaptándolas a cada organización. Según lo que requiera la situación, se pueden incorporar y/o eliminar perspectivas, para ajustarlas completamente a la entidad que las usa. La esencia del CMI consiste en presentar de manera concreta y clara una serie de indicadores para monitorear y evaluar el desempeño de la entidad y favorecer la toma de decisiones, la claridad y la capacidad de síntesis son sus características esenciales. Esta esencia debe mantenerse a la hora de realizar ajustes para adaptar la herramienta a la medida de la organización.

Los Indicadores Claves de Desempeño (KPIs, por sus siglas en inglés) desempeñan un papel fundamental al servir como elementos cuantificables y mensurables que permiten a las organizaciones traducir sus objetivos estratégicos en resultados tangibles y medibles. Estos, en el contexto del CMI, representan medidas cuidadosamente seleccionadas que reflejan aspectos críticos de la actividad organizacional y ofrecen una evaluación objetiva del progreso hacia los objetivos estratégicos. Estos indicadores, al ser definidos y medidos con precisión, actúan como señales que orientan las decisiones y las acciones hacia la consecución exitosa de la estrategia.

La función de los Indicadores Claves de Desempeño no se limita únicamente a la evaluación retrospectiva (indicadores de resultado), sino que también desempeñan un rol esencial en la gestión proactiva y la toma de decisiones anticipadas (indicadores de causa o inductores).

La implementación del CMI implica la identificación de indicadores estratégicos que reflejen las metas y objetivos de cada perspectiva. Estos indicadores se representan y articulan en un mapa estratégico que ilustra las relaciones causa-efecto entre las distintas perspectivas y resalta la contribución de cada una al logro de los resultados deseados. La recopilación sistemática de datos, su análisis y la comunicación regular de los resultados permiten a los gestores tomar medidas correctivas y anticipar tendencias en función de la estrategia definida.

## **II. Conclusiones**

La gestión, traducida en el proceso de planificación y control de todos los procesos relacionados con la cadena de suministro, tiene la responsabilidad de accionar y engranar las actividades y acciones, no sólo de la empresa, sino de ésta con su entorno, es decir, incluye a los proveedores de materia prima o procesada, los recursos internos de la organización, especialmente maquinaria y recursos humanos, distribuidores, gobierno, competidores, clientes, entre otros. Cada actividad que se realiza en la cadena de suministro, de forma directa o indirecta, impacta la calidad de los productos y el mejor aprovechamiento de los recursos.

La correcta gestión de la cadena de suministro, sin lugar a dudas, favorecerá la calidad de los bienes o servicios, optimizará los canales de distribución y adecuará los puntos de venta a las necesidades y expectativas de los clientes. Lo anterior, tiene un impacto

positivo en el precio final del producto en beneficio de los clientes y de las ganancias de las empresas. La revisión y análisis de la gestión de cadena de suministro es una estrategia óptima para el desenvolvimiento sano de las empresas dentro de un mundo global y competitivo.

Este artículo pretende ser una revisión bibliográfica sobre los distintos aspectos de la gestión de procesos de la cadena de suministros y brindar un resumen de distintas herramientas que permiten a la profesión llevarla a cabo de la mejor manera posible.

---

### Referencias Bibliográficas

- Adler, M. O. (2004). Producción y operaciones.
- Aguinis, H. (2009). Performance management. Upper Saddle River, NJ: Pearson.
- Carreño, A. (2018). Cadena de suministro y logística. Editorial de la PUCP.
- Dapena, J. L., & Jaimez, L. (2020). Contabilidad Gerencial y Toma de Decisiones, información estratégica para entornos empresariales complejos.
- Fernández, A. (2001). El Balanced Scorecard. Revista de antiguos alumnos del IESE.
- García, L. A. M. (2016). Gestión logística integral-2da edición: Las mejores prácticas en la cadena de abastecimiento. Ecoe Ediciones.
- García Guiliany, J. E., Duran, S. E., Cardeño Pórtela, E., Prieto Pulido, R., Garcia Cali, E., & Paz Marcano, A. (2017). Proceso de planificación estratégica: Etapas ejecutadas en pequeñas y medianas empresas para optimizar la competitividad.
- Herrscher, E. (2008). Planeamiento sistémico: un enfoque estratégico en la turbulencia. Ediciones Granica.
- Horngren, C. T., Datar, S. M., Rajan, M. V., & Beaubien, R. (2007-2012). Contabilidad de Costos. Un enfoque gerencial. Pearson.
- Kaplan, R. S., Norton, D. P., & Santapau, A. (2009). El Cuadro de Mando Integral.
- Litardo, B. I. D., Ross, W. A. B., & Barriga, L. E. P. (2022). La planificación estratégica como herramienta clave para el desarrollo de las microempresas. Revista Publicando.
- Mejía Aguirre, J. A., & Martos Laos, M. E. (2021). Planificación estratégica y su asociación con la calidad educativa de las instituciones del nivel primario de la provincia de Tayacaja Huancavelica 2021.
- Monzo J., Llido V., García A. (2014) Gestión de Compras. Editorial McGraw-Hill Interamericana
- Muñoz L (2009) Control presupuestario, planificación, elaboración y seguimiento del presupuesto. Editorial Profit.
- Nugent, M. A. L. M., Quispe, J. T., Llave, A. M. T., & Morales, J. A. F. (2019). Gestión de cadena de suministro: una mirada desde la perspectiva teórica. Revista Venezolana de Gerencia.
- Olve, N. G. (2004). El cuadro de mando en acción: equilibrando estrategia y control. Grupo Planeta (GBS).
- Salazar, D., & Romero, G. E. (2006). Planificación. ¿Éxito Gerencial? Multiciencias.

# MEDICIÓN DE ACTIVOS Y PASIVOS AMBIENTALES DE LA RESERVA NATURAL DE ASCOCHINGA

## MEASURING ENVIRONMENTAL ASSETS AND LIABILITIES OF THE ASCOCHINGA NATURE RESERVE

Sandra Fernández Sirerol<sup>1</sup>; Natalia Lorena Cohen<sup>2</sup>;  
Manuela Inés Carbonell<sup>3</sup>

### RESUMEN:

El proyecto de investigación se centró inicialmente en mejorar la gestión ambiental de la Reserva Natural de Ascochinga, Córdoba, Argentina, mediante la medición de sus activos y pasivos ambientales. Sin embargo, ante la falta de información disponible, el enfoque cambió hacia el análisis de modelos preexistentes de revelación de información no financiera a nivel nacional e internacional, como GRI y IIRC.

La metodología empleada es de base cualitativa, basada en el análisis de contenido.

Se propone incluir un Cuadro Resumen de Cuestiones Ambientales en el Informe de Gestión de la Reserva, integrando información financiera, socioambiental y ambiental. Además, se sugiere el uso de definiciones contables estandarizadas y la inclusión de un glosario para clarificar términos clave. Esto facilitaría la comprensión de los aspectos financieros y ambientales de la reserva, alineados con los indicadores de sostenibilidad..

### SUMMARY

The research project initially focused on improving the environmental management of the Ascochinga Natural Reserve in Córdoba, Argentina, by measuring its environmental assets and liabilities. However, due to the lack of available information, the focus shifted to analyzing pre-existing models of non-financial information disclosure at national and international levels, such as GRI and IIRC.

The methodology employed is qualitative, based on content analysis.

It proposes the inclusion of a Summary Table of Environmental Issues in the Reserve's Management Report, integrating financial, socio-environmental, and environmental information. Additionally, the use of standardized accounting definitions and the inclusion of a glossary to clarify key terms are suggested. This would facilitate the understanding of the reserve's financial and environmental aspects, aligned with sustainability indicators.

1 Sandra Fernández Sirerol, Magister en Dirección de Empresas (UCC), Contadora Pública (UNC), Docente e investigadora. sandra.fernandez470@gmail.com. Numero de ORCID: 0009-0001-6807-8694

2 Natalia Lorena Cohen, Mgter. en Contabilidad (UCC), Contadora Pública (UNC), Docente e investigadora. nataliacohen@unc.edu.ar. Numero de ORCID: 0000-0001-6719-6819

3 Manuela Inés Carbonell, Especialista en Contabilidad Superior y Auditoría (UNC), Contadora Pública (UNC), Docente e investigadora. icarbonell@iua.edu.ar. Numero de ORCID: 0000-0003-2076-6241

**PALABRAS CLAVE:** Contabilidad Social y Ambiental - Responsabilidad Social - Desarrollo Sostenible – Modelos de divulgación de información no financiera.

**KEY WORDS:** Social and Environmental Accounting - Social Responsibility - Sustainable Development - Non-Financial Information Disclosure Models.

## I. Introducción

En los últimos años, el debate sobre la necesidad de que las organizaciones adopten prácticas sustentables o sostenibles ha cobrado mayor relevancia. Se argumenta que la presentación de los estados contables básicos, es decir, la información financiera, por sí sola no es suficiente para abordar esta cuestión. A nivel mundial, tanto las organizaciones como sus grupos de interés (stakeholders) están cada vez más conscientes de la importancia y las ventajas de comportarse de manera socialmente responsable.

Evaluar el desempeño de una organización en cuanto a su impacto en la sociedad y el medio ambiente se ha vuelto esencial para medir su rendimiento global y su capacidad de operar de manera efectiva a largo plazo. Este enfoque refleja, en parte, un creciente reconocimiento de la importancia de preservar la salud de los ecosistemas, promover la equidad social y asegurar una buena gobernanza en las operaciones empresariales. A largo plazo, el éxito de todas las actividades organizativas está profundamente ligado a la salud de los ecosistemas globales. Por lo tanto, se espera cada vez más que las organizaciones transparenten sus acciones y publiquen políticas e iniciativas de responsabilidad social, lo que añade credibilidad, confianza, transparencia, fiabilidad y legitimidad a la información que presentan, alineándose con sus objetivos e intereses.

La creciente preocupación por la forma en que las empresas comunican información a sus grupos de interés y la utilidad de dicha información se ha intensificado a nivel global, impulsada por la globalización y las crisis financieras de principios del siglo XXI. Este escenario ha suscitado un debate sobre si la información contenida en los estados financieros es suficiente para satisfacer todas las expectativas de inversores y accionistas. En respuesta a esta inquietud, las organizaciones han empezado a elaborar informes no financieros para reportar su desempeño en aspectos sociales y ambientales, proporcionando una visión más completa de su impacto y compromiso con la sociedad y el medio ambiente.

En el contexto actual, limitarse a la presentación y análisis de los estados financieros no proporciona una visión completa de la organización. Por ello, se recomienda complementarlos con información no financiera, como los informes de sostenibilidad, que ofrecen datos sobre diversos aspectos de la entidad. Estos informes son esenciales para el proceso de toma de decisiones de los usuarios, ya que proporcionan una perspectiva más completa y equilibrada sobre la situación y el desempeño de la organización.

El propósito de la investigación fue examinar los principales modelos actuales de divulgación de información no financiera a nivel internacional, con la tarea de identificar cada modelo y analizar si fuese de utilidad su aplicación en la información que presenta la Reserva Natural de Ascochinga a los usuarios y grupos de interés.

Para llevar a cabo este estudio, se empleó una metodología de base cualitativa a través

del análisis de contenido. En la fase inicial, se llevó a cabo una revisión exhaustiva de la literatura, incluyendo artículos influyentes en el área, así como la exploración de páginas web de organismos relevantes.

El trabajo se estructura de la siguiente forma. En primer lugar, se presentan las características de la Reserva, se presenta la metodología empleada, luego se señalan los antecedentes conceptuales de cada uno de los organismos, se expone lo investigado sobre divulgación de información no financiera en reservas naturales similares, y por último las conclusiones.

## **II. Antecedentes**

La Reserva Natural de Ascochinga, ubicada en la provincia de Córdoba - Argentina, emerge como un enclave ecológico de significativa importancia en el contexto regional y global. Situada en las estribaciones de las Sierras Chicas, constituye un santuario ecológico de gran valor para la provincia. A orillas del río que le da su nombre, Ascochinga es un pueblo tranquilo, de casas señoriales que supieron ser residencias de verano de familias acomodadas y estancias -algunas reconvertidas- que pertenecieron a apellidos de abolengo de la Argentina.

La estancia La Paz, de 2000 hectáreas, fue parte de Santa Catalina, donde los jesuitas se establecieron en 1662, a tres kilómetros de Ascochinga donde en la actualidad funciona un hotel. Perteneció al expresidente Julio Argentino Roca, quien junto a su esposa y familia acostumbraban a veranear y recibir a sus ministros. también fue alojamiento de Domingo Sarmiento, Nicolás Avellaneda y Carlos Pellegrini.

Ubicada entre la folklórica Jesús María y la señorial e inglesa La Cumbre, en el valle de Punilla. El origen del nombre "Ascochinga", significa "perro perdido" en lengua indígena, es objeto de diversas interpretaciones y leyendas locales. Aunque no existe un consenso definitivo sobre su significado preciso, se han propuesto varias teorías que intentan explicar el origen de esta denominación. Una de las teorías sugiere que el nombre podría derivar de una antigua leyenda o anécdota relacionada con la pérdida o extravío de un perro en la zona. Esta historia habría quedado arraigada en la memoria colectiva de la comunidad local y habría dado lugar al nombre de Ascochinga como un recordatorio de ese evento particular. Otra interpretación posible es que el término "perro perdido" no se refiera literalmente a un animal extraviado, sino que tenga un significado simbólico o metafórico en el contexto cultural de las comunidades indígenas que habitaban la región. En este sentido, el nombre podría evocar la sensación de desorientación o la idea de un lugar remoto y alejado de los centros urbanos.

Es importante destacar que estas interpretaciones son especulativas y están basadas en tradiciones orales y relatos populares transmitidos a lo largo del tiempo. La verdadera etimología de "Ascochinga" sigue siendo un misterio en gran medida, pero su significado evocador y su conexión con la historia y la identidad de la región lo convierten en un elemento distintivo y fascinante de su patrimonio cultural.

La Reserva Natural de Ascochinga posee una rica historia y un marco normativo que han moldeado su conservación y gestión a lo largo del tiempo.

La historia de la Reserva se remonta a la época precolombina, cuando la zona era habita-

da por comunidades indígenas, como los Comechingones y Sanavirones, que interactuaban con el entorno natural de la región (García, 2008). Durante la colonización española, la zona fue objeto de exploración y posteriormente de explotación agrícola y ganadera, lo que marcó el inicio de la transformación del paisaje original (Pérez, 2014). En el siglo XX, se evidenció un creciente interés por la conservación de áreas naturales debido a la pérdida de biodiversidad y degradación ambiental, lo que llevó a la creación de las primeras reservas naturales en Argentina, incluyendo la Reserva de Ascochinga (Smith, 2005).

El marco normativo que regula la Reserva se compone de diversas leyes, decretos y regulaciones que han sido promulgadas a lo largo del tiempo para su protección y gestión. La Ley Nacional de Conservación de la Naturaleza N° 22.351, sancionada en 1980, establece las bases para la creación y administración de áreas naturales protegidas en Argentina, brindando un marco legal para la conservación de la biodiversidad (Argentina, 1980). A nivel provincial, la Ley de Bosques Nativos de la Provincia de Córdoba N° 9.814, promulgada en 2010, establece las políticas y medidas para la conservación, protección y uso sostenible de los bosques nativos en la provincia, lo que incluye a la Reserva de Ascochinga (Provincia de Córdoba, 2010). Además, existen normativas específicas emitidas por la autoridad de aplicación de la provincia y regulaciones internas de la reserva que complementan el marco legal general para garantizar la conservación efectiva del área protegida (Dirección de Recursos Naturales Renovables de la Provincia de Córdoba, 2018).

La reserva posee las siguientes características:

#### a) Diversidad Biológica

La diversidad biológica en la Reserva Natural de Ascochinga es amplia, incluyendo especies vegetales, animales y microbianas. Esta biodiversidad es esencial para mantener la estabilidad y la salud del ecosistema. Ascochinga alberga una biodiversidad excepcional, con una amplia variedad de ecosistemas que van desde bosques nativos hasta pastizales de altura. Según estudios realizados por investigadores locales (Gómez et al., 2018), se han identificado más de 500 especies de flora y fauna en la reserva, muchas de las cuales son endémicas de la región. Entre los principales grupos taxonómicos presentes se encuentran aves rapaces, mamíferos como el puma y el zorro gris, y una notable diversidad de anfibios y reptiles. La conservación de esta riqueza biológica es fundamental para garantizar la integridad del ecosistema y el equilibrio ambiental en la zona.

**Impactos positivos:** La biodiversidad aumenta la resiliencia del ecosistema frente a perturbaciones, como enfermedades o cambios climáticos. Además, promueve servicios ecosistémicos como la polinización y el control de plagas, beneficiando tanto a la naturaleza como a las comunidades locales (Smith, 2005).

**Impactos Negativos:** La pérdida de biodiversidad puede llevar a la disminución de la estabilidad del ecosistema y la pérdida de servicios esenciales, lo que afecta la salud humana y el bienestar económico (Pérez, 2014).

**Viabilidad de Medición Contable:** Si bien es difícil asignar un valor monetario preciso a la biodiversidad, existen métodos como la valoración contingente y la valoración de servicios ecosistémicos que pueden proporcionar estimaciones útiles para la toma de decisiones contables y de gestión (Smith, 2005).

### b) Paisajes Naturales

Los paisajes naturales de la Reserva incluyen bosques, ríos, montañas y otros hábitats diversos que albergan una amplia gama de especies y proporcionan servicios vitales para el ecosistema y la sociedad.

Desde el punto de vista geológico, la Reserva presenta una historia fascinante que se remonta a millones de años atrás. Su formación está estrechamente relacionada con el complejo proceso de orogenia que dio origen a las Sierras Pampeanas, caracterizadas por una geodiversidad única. Según investigaciones geológicas recientes (Martínez, 2020), se han identificado en Ascochinga una variedad de formaciones rocosas, incluyendo granitos, esquistos y mármoles, que testimonian la complejidad de su pasado geodinámico. Estos rasgos geológicos no solo confieren un valor científico a la reserva, sino que también influyen en la distribución de la flora y fauna presentes en el área.

**Impactos Positivos:** Estos paisajes contribuyen a la conservación de la biodiversidad, ofrecen oportunidades para el ecoturismo y actividades recreativas sostenibles, y pueden mejorar la calidad del aire y del agua (García, 2008).

**Impactos Negativos:** La fragmentación del hábitat, la contaminación y la sobreexplotación de recursos pueden amenazar la integridad de estos paisajes naturales, poniendo en peligro la biodiversidad y los servicios ecosistémicos que proporcionan (Dirección de Recursos Naturales Renovables de la Provincia de Córdoba, 2018).

**Viabilidad de Medición Contable:** La valoración de los servicios ecosistémicos y los beneficios derivados de estos paisajes naturales puede proporcionar información valiosa para la contabilidad ambiental y la toma de decisiones relacionadas con la gestión de recursos naturales (García, 2008).

### c) Importancia Histórica y Cultural

La reserva posee una rica historia cultural y arqueológica, con evidencia de ocupación humana desde tiempos precolombinos, lo que la convierte en un sitio de importancia histórica y cultural.

**Impactos Positivos:** La preservación de sitios históricos y culturales promueve la identidad local, fomenta el turismo cultural y arqueológico, y contribuye a la educación y sensibilización sobre la historia y la diversidad cultural (Pérez, 2014).

**Impactos Negativos:** La falta de conservación y protección de estos sitios puede llevar a la degradación y pérdida de patrimonio cultural, lo que resulta en la pérdida de conexiones culturales y turísticas significativas (Dirección de Recursos Naturales Renovables de la Provincia de Córdoba, 2018).

**Viabilidad de Medición Contable:** La valoración del turismo cultural y arqueológico puede proporcionar datos útiles para la contabilidad de la reserva, ayudando a justificar inversiones en conservación y gestión de sitios históricos y culturales (Pérez, 2014).

### d) Conservación y Desafíos Futuros

La preservación de la Reserva constituye un desafío urgente en el contexto de la crisis ambiental global. Si bien la declaración de la reserva ha sido un paso importante en la direc-

ción correcta, aún persisten amenazas como la deforestación, la caza furtiva y el cambio climático, que ponen en peligro la integridad de los ecosistemas presentes en el área. Es necesario implementar medidas de conservación efectivas, que incluyan la participación de la comunidad local, la promoción del ecoturismo responsable y la investigación científica continua. Solo a través de un esfuerzo conjunto será posible garantizar la supervivencia de este invaluable patrimonio natural para las generaciones futuras.

### **III. Metodología**

La investigación se lleva a cabo desde un enfoque cualitativo, utilizando el análisis documental o de contenido. Se revisó y recopiló información sobre los principales organismos internacionales de revelación de información no financiera.

El análisis documental o de contenido es una técnica de investigación cualitativa que consiste en examinar y extraer información pertinente de documentos escritos, textos, registros u otros materiales escritos. Este enfoque se emplea para comprender y analizar el contenido de los documentos con el propósito de identificar patrones, temas, tendencias o conceptos relevantes asociados al tema de estudio.

En esta investigación, se llevó a cabo una metodología dividida en dos etapas principales. En la primera etapa, se realizó una revisión exhaustiva de la literatura científica que comprende estudios empíricos publicados en revistas de alto impacto dentro del campo de la gestión empresarial. En la segunda etapa, se llevó a cabo una búsqueda en línea de organizaciones tanto nacionales como internacionales, públicas y privadas, que de alguna manera regulan la publicación de información no financiera.

Una vez identificados estos organismos, se procedió a realizar una lectura minuciosa y un análisis descriptivo de la normativa y las pautas de publicación propuestas por cada uno de ellos. Este análisis incluyó aspectos como la historia de su creación, las causas que motivaron su establecimiento, su ubicación y evolución hasta la fecha actual (incluyendo posibles fusiones o cambios de nombre). También se examinaron los objetivos, metas, misión, visión, principios, guías y lineamientos que proponen, así como la posible generación de indicadores propios o pautas que recomiendan seguir a los usuarios.

Además, se evaluó la evolución de estas normativas, identificando si han sufrido modificaciones y cuál es la versión más reciente disponible. Se investigó si estas organizaciones ofrecen un formato específico de presentación para el informe no financiero y, en caso de no ofrecerlo, se analizaron las recomendaciones que realizan a las organizaciones sobre qué información no financiera debería ser publicada.

### **IV. Origen De La Presentación De Información No Financiera**

En la década de 1950, varios autores de disciplinas como economía, derecho y management comenzaron a dar forma al concepto de responsabilidad empresarial. Argumentaron que los gerentes tenían responsabilidades morales hacia la sociedad y que debían guiarse por marcos legales al tomar decisiones relacionadas con el trabajo, las comunidades locales y la seguridad de los productos (Amato, 2021).

La publicación del libro histórico de Howard R. Bowen en 1953, "Responsabilidades sociales del empresario" (*Social Responsibilities of the Businessman*), marca el inicio del período moderno de la literatura sobre este tema. Bowen partió de la premisa de que las grandes

empresas eran centros vitales de poder y toma de decisiones, y que las acciones de estas empresas tenían un impacto significativo en la vida de los ciudadanos en múltiples aspectos. Bowen es considerado por muchos como el pionero de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) (Carroll, 1999; Garriga y Melé, 2004; Lee, 2008). Como economista estadounidense orientado al bienestar, su trabajo se centró en encontrar formas alternativas de abordar las deficiencias del *laissez-faire* sin recurrir al socialismo coordinado (Acquier et al., 2011). Bowen consideró la RSE desde la perspectiva de una economía del bienestar interesada en regular el capitalismo.

Durante las décadas de 1970 y 1980, varios acontecimientos históricos pusieron de manifiesto una crisis ambiental, llevando a organismos multilaterales y países de todo el mundo a reflexionar sobre cómo abordar el modelo de producción futuro, dada la evidente limitación de los recursos naturales.

Una contribución histórica al concepto de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) provino del Comité de Desarrollo Económico (CED) en su publicación de 1971, al observar que la sociedad es quien permite a la empresa operar, y por lo tanto, esta tiene la obligación de satisfacer las necesidades de la sociedad. El CED señaló que el contrato social entre la empresa y la sociedad estaba experimentando cambios sustanciales e importantes, y que las empresas debían asumir mayores responsabilidades hacia la sociedad. A partir de la década de 1980, las preocupaciones centrales de la RSE comenzaron a ser "reformuladas" en conceptos, teorías, modelos o temas alternativos.

La Sustentabilidad Corporativa (SC) fue inicialmente conceptualizada como la gestión ambiental o ecológica, contrastando la protección del medio ambiente con el desarrollo económico. En este enfoque, la sociedad se consideraba parte del entorno natural y se reconocía su contribución o impacto en los problemas ambientales. Se entendía que la sostenibilidad implicaba la capacidad de la empresa para equilibrar sus objetivos a corto y largo plazo, identificando los desequilibrios temporales como una de sus principales amenazas.

El evento crucial que popularizó el término "desarrollo sostenible" fue el "Informe de Brundtland" de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (CMMAYD), titulado "El desarrollo sostenible, una guía sobre nuestro futuro común", publicado en 1987. Este informe estableció el concepto de desarrollo sostenible como aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las futuras. Se promueve que la gestión de la sostenibilidad se alinee con la Agenda 2030 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptada en 2015, que establece 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas, respaldados por los 193 países miembros de la ONU.

Los pilares del Desarrollo Sostenible (DS) se sustentan en tres aspectos fundamentales: económico, social y ambiental. Estos pilares abogan por la protección del medio ambiente y el apoyo a los países con menores niveles de desarrollo. Lograr esto requiere la integración de políticas ambientales con estrategias de desarrollo económico y social. Bajo esta concepción, los intereses económicos se subordinan a los propósitos más elevados de preservación y mejora de la riqueza ambiental y social (Mejía y Vargas, 2012).

Todo esto generó un intenso debate sobre si la información proporcionada por los Esta-

dos Financieros era suficiente para satisfacer todas las necesidades de inversores y accionistas. Como resultado, las organizaciones comenzaron a preparar informes no financieros para informar sobre su comportamiento frente a la sociedad y el medio ambiente. A nivel internacional, dos organismos son líderes en la generación de estos informes: la Iniciativa de Reporte Global (*Global Reporting Initiative - GRI*), fundada en Boston en 1997, y el Consejo Internacional de Informes Integrados (*International Integrated Reporting Council - IIRC*), con sede en Londres desde 2010. Ambos organismos establecen normas sobre cómo las empresas deben informar sus acciones en materia de sustentabilidad y responsabilidad social.

Además, existen numerosas iniciativas específicas con distintos grados de influencia a nivel internacional y regional. Entre ellas se encuentran las normas ISO 26000 de la *International Organization for Standardization*, el marco de principios para organizaciones globales (*Global Accountability Principles*), los indicadores ETHOS de RSE del Instituto Ethos de Brasil, las normas ISAE 3000 (*International Standard on Assurance Engagements*), y las normas AA1000 de la *Accountability Association (Institute of Social and Ethical Accountability)*, entre otras (Amato et al., 2019).

Estos organismos proporcionan marcos y guías sobre qué y cómo reportar acciones de responsabilidad social en cada eslabón de la cadena de valor y con cada grupo de interés, con el objetivo de mejorar la calidad, rigor y utilidad de los informes de sustentabilidad para que alcancen un nivel equivalente al de los informes financieros, basándose principalmente en la implementación de la Triple Cuenta de Resultados (Triple Bottom Line), que abarca aspectos económicos, sociales y ambientales (Elkington, 2004). Estos marcos integran elementos financieros y no financieros en un único informe, incorporando ideas innovadoras que permiten a los inversores evaluar las perspectivas futuras de las empresas y ofrecer soluciones para superar las críticas frecuentes a los modelos tradicionales de informes contables (De Villiers et al., 2016). Además, estas iniciativas representan un avance significativo en las prácticas de divulgación de información, no sólo desde el punto de vista de la responsabilidad social, sino también en lo referente a la provisión de información sobre los procesos de generación, acumulación y gestión de intangibles asociados al conocimiento, gracias a una gran cantidad de indicadores comunes que permiten brindar información sobre sostenibilidad (Ficco, García y Valenzuela, 2017).

A continuación, se analizarán los principales organismos a nivel internacional.

### **1. Global Reporting Initiative (GRI)**

La Iniciativa de Reporte Global fue establecida en Boston en 1997 por la Coalición de Economías Responsables del Medio Ambiente y el Programa de Medio Ambiente de las Naciones Unidas, y actualmente tiene su sede en Ámsterdam. Esta organización internacional e independiente ha desempeñado un papel pionero en el ámbito de los informes de sostenibilidad, con la misión de fomentar decisiones que generen beneficios sociales, ambientales y económicos. Su objetivo es lograr la presentación de informes de alta calidad que permitan a los grupos de interés realizar valoraciones fundamentadas sobre el desempeño de las organizaciones y adoptar medidas oportunas. Los informes de GRI cuentan con una estructura modular interrelacionada, representando una práctica global para informar sobre diversos impactos económicos, ambientales y sociales.

Los estándares que propone la Iniciativa de Reporte Global (GRI) para el cumplimiento y

presentación de la información, asegurando su calidad, son:

- Materialidad: Reportar los aspectos más relevantes que afectan significativamente a los grupos de interés.
- Participación de los grupos de interés: Identificar y responder a las expectativas e intereses de los grupos de interés.
- Contexto de sostenibilidad: Evaluar cómo la organización contribuye al entorno económico, ambiental y social.
- Equilibrio: Incluir tanto los aspectos positivos como negativos del desempeño de la organización.
- Comparabilidad: Presentar información que permita comparar el desempeño a lo largo del tiempo y con otras organizaciones.
- Periodicidad: Proporcionar información en intervalos regulares para la toma de decisiones oportuna.
- Claridad, precisión y fiabilidad: Asegurar que la información sea comprensible, accesible y de alta calidad.

En el año 2000 se elaboró la primera versión (G1) de la Guía para la elaboración de informes de sostenibilidad. Posteriormente, se publicaron la segunda versión (G2) en 2002, la tercera (G3) en 2006 con una ampliación en 2012 (G3.1), y la cuarta (G4) en mayo de 2013. Desde julio de 2018 están vigentes los GRI Standards, con la última actualización aplicable desde enero de 2023. Estos estándares utilizan indicadores específicos, cualitativos y cuantitativos, para cada dimensión de la sostenibilidad.

En la versión G2, se distinguía entre entidades que adherían a la iniciativa "de conformidad con" todos los lineamientos y aquellas que lo hacían "de manera parcial e informal". La versión G3 introdujo un sistema de niveles de aplicación con calificaciones C, B y A, añadiendo un signo + si era verificada por un tercero independiente. La versión G4 eliminó este sistema, ofreciendo dos opciones: esencial, que incluye los elementos básicos de un informe de sustentabilidad, y exhaustiva, que añade revelaciones sobre estrategia, análisis, gobierno, ética e integridad, así como un desempeño más detallado de todos los indicadores correspondientes a los aspectos materiales identificados.

Los Estándares GRI constituyen un sistema modular y completo para la elaboración de informes de sostenibilidad, diseñado para guiar a las organizaciones en la presentación de información transparente y significativa sobre su desempeño en aspectos sociales, ambientales y de gobernanza. Estos estándares se estructuran en tres series interrelacionadas:

a) Estándares Universales: Son aplicables a todas las organizaciones, independientemente de su sector o industria. Incluyen tres componentes clave: GRI 1, que establece los principios fundamentales y el sistema de los Estándares GRI; GRI 2, que detalla cómo presentar información general sobre la organización, como sus actividades y gobernanza; y GRI 3, que guía a las organizaciones en la identificación y gestión de temas materiales, aquellos aspectos que son relevantes y significativos para sus partes interesadas y para la sostenibilidad a largo plazo.

b) Estándares Sectoriales: Están diseñados para sectores específicos de la economía y ayudan a las organizaciones a identificar y reportar los temas materiales que son

relevantes para su industria en particular. Estos estándares proporcionan orientación sobre cómo abordar los desafíos y oportunidades específicos que enfrenta cada sector en términos de sostenibilidad.

c) Estándares Temáticos: Se centran en temas específicos de sostenibilidad, como el cambio climático, los derechos humanos, la igualdad de género, entre otros. Estos estándares proporcionan orientación detallada sobre cómo recopilar, analizar y presentar información relacionada con estos temas, en función de la lista de temas materiales identificados por la organización.

Al utilizar los Estándares GRI, las organizaciones pueden mejorar la calidad y la consistencia de sus informes de sostenibilidad, lo que les permite comunicar de manera más efectiva su desempeño en aspectos económicos, sociales y ambientales a sus partes interesadas. Además, estos estándares ayudan a las organizaciones a alinear sus prácticas de informes con las expectativas cada vez mayores de transparencia y rendición de cuentas en el ámbito de la sostenibilidad.

## **2. Marco del Informe Integrado (RI)**

En 2010, se estableció en Londres el Consejo Internacional de Reportes Integrados (IIRC), una coalición global de diversos actores, desde reguladores hasta empresas y ONGs, con el objetivo de desarrollar un marco conceptual para la presentación de informes que satisfaga las necesidades de los usuarios. Este marco busca superar la limitación de los informes financieros tradicionales, abarcando aspectos sociales y ambientales.

En julio de 2012, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible en Río de Janeiro, se discutió la necesidad de un nuevo índice de medición del desarrollo que considere no solo el desempeño económico, sino también aspectos sociales y ambientales. Según los autores Saitua Andicoechea y Albizu (2014) esto condujo a la idea de los informes integrados, diferentes de los informes financieros tradicionales, como informes o memorias de sostenibilidad.

El Marco Internacional para la Información Integrada (RI) fue lanzado en 2013 con el propósito de explicar cómo las organizaciones crean valor en el tiempo, combinando información cuantitativa y cualitativa. Se basa en un modelo integrado por capitales (financiero, industrial, humano, social y relacional, intelectual y natural) para explicar cómo la organización interactúa con su entorno para crear valor en el corto, mediano y largo plazo. Los informes integrados permiten a los lectores ver más allá de los resultados a corto plazo y entender cómo una organización planea generar valor a largo plazo (Scavone, 2014). Estos informes, según el IIRC, deben incluir información sobre la estrategia, el modelo de negocio y los diversos capitales utilizados por la organización. Su objetivo es mejorar la calidad de la información presentada, promover la rendición de cuentas, apoyar el pensamiento integrado y beneficiar a los diversos grupos de interés.

Se trata de un marco de presentación de informes que propone integración de información financiera y no financiera en un solo informe, que incorpora nuevas ideas que ayudan a los inversores a evaluar las perspectivas futuras de las empresas y proporcionar soluciones para superar las frecuentes críticas de los modelos de informes contables tradicionales (De Villiers et al., 2016).

El RI, aunque se escribió principalmente para el sector privado con fines de lucro, puede adaptarse al sector público y a organizaciones sin fines de lucro con las modificaciones necesarias. En última instancia, busca promover una forma más completa y transparente de presentar información sobre el desempeño y la creación de valor de una organización.

Como señala la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA):

La Información Integrada reúne la información relevante acerca de la estrategia de una organización, la gestión, los resultados y las perspectivas de una manera que refleje el contexto social, comercial y medioambiental en el que opera. Proporciona una representación clara y concisa de cómo una organización evidencia su administración y cómo se crea y sostiene el valor. Un Informe Integrado debe ser el vehículo primario de emisión de información de una organización (2011).

El Marco del RI no establece indicadores clave de desempeño específicos, métodos de medición o la divulgación de asuntos particulares, pero incluye requerimientos que deben ser aplicados. Lo componen 6 capitales, 7 principios y 8 contenidos:

#### a) Capitales

Los capitales, según el Marco Internacional para la Información Integrada (RI), son recursos de valor que aumentan, disminuyen y se transforman a través de las actividades de la organización. El marco identifica seis categorías de capitales:

1. Capital financiero: Se refiere al conjunto de fondos disponibles para la organización, obtenidos a través de financiación, operaciones o inversiones, como deuda, capital o subvenciones.
2. Capital manufacturado: Son objetos físicos manufacturados utilizados por la organización en la producción de bienes o la prestación de servicios, como edificios, equipos e infraestructura.
3. Capital humano: Incluye las habilidades, experiencia, valores éticos, motivaciones y capacidades de los empleados, así como su capacidad para liderar, colaborar e implementar estrategias.
4. Capital intelectual: Son activos intangibles que proporcionan ventajas competitivas, como propiedad intelectual, patentes, software, marca y reputación.
5. Capital natural: Se refiere a los recursos naturales utilizados en la producción, como agua, tierra, minerales, bosques, biodiversidad y salud del ecosistema.
6. Capital social: Incluye los valores, relaciones, confianza y lealtad desarrollados por la organización con clientes, proveedores, socios y la comunidad, así como su licencia social para operar.

Estas categorías de capitales proporcionan una visión integral de los recursos y activos de la organización, así como de su contribución y su impacto en la sociedad y el medio ambiente. El RI enfatiza la importancia de considerar estos capitales de manera integrada

en la toma de decisiones y la gestión empresarial, reconociendo su interdependencia y su papel en la creación de valor a largo plazo.

#### b) Directrices o Principios

Las directrices para la elaboración de un reporte integrado son esenciales para garantizar que el informe sea completo, claro y útil para los stakeholders. Estos principios son:

1. Enfoque estratégico y orientación futura: El informe debe presentar la estrategia de la organización y cómo se enfrenta a los desafíos futuros.
2. Conexión de la información: Debe mostrar cómo los diferentes aspectos de la organización están interconectados y afectan su desempeño global.
3. Relaciones con los stakeholders: Se deben describir las relaciones de la organización con sus stakeholders y cómo se abordan sus necesidades e intereses.
4. Materialidad: Identificar y priorizar los temas importantes que deben abordarse en el informe.
5. Concisión: Presentar la información de manera clara y concisa, evitando la jerga técnica y los detalles innecesarios.
6. Fiabilidad y exhaustividad: Asegurar que la información sea precisa y completa, respaldada por sistemas sólidos de control interno y verificación externa.
7. Consistencia y comparabilidad: Garantizar que el informe sea coherente a lo largo del tiempo y pueda compararse con informes anteriores y con los de otras organizaciones.

Estos principios ayudan a que el reporte integrado sea una herramienta efectiva para comunicar el desempeño y la estrategia de la organización, promoviendo la transparencia y la confianza entre los stakeholders.

#### c) Contenidos

Estas categorías de información son fundamentales para un informe integrado, ya que proporcionan una visión completa y equilibrada del desempeño y la estrategia de la organización. Cada una plantea preguntas clave que deben ser abordadas en el informe:

1. Descripción de la organización y del entorno externo: Contextualiza la actividad de la organización y su entorno operativo.
2. Gobierno Corporativo: Examina cómo la estructura de gobierno corporativo contribuye a la creación de valor a largo plazo.
3. Modelo de negocio: Describe el modelo de negocio de la organización y cómo genera valor.
4. Riesgos y oportunidades: Identifica los riesgos y oportunidades que pueden afectar la capacidad de la organización para crear valor.

5. Estrategia y asignación de recursos: Detalla la estrategia de la organización y cómo se asignan los recursos para alcanzar sus objetivos.
6. Desempeño: Evalúa en qué medida la organización está logrando sus objetivos estratégicos y los resultados obtenidos en relación con sus capitales.
7. Perspectivas Futuras: Analiza los desafíos e incertidumbres que la organización puede enfrentar en el futuro y cómo planea abordarlos.
8. Bases y presentación: Considera las implicaciones de la información presentada para el modelo de negocio y el desempeño futuro de la organización.

Estas categorías ayudan a estructurar el informe integrado de manera coherente y a proporcionar una visión completa de la organización y su desempeño.

#### - Situación actual del RI

En febrero de 2020, se inició una revisión del Marco de IR basada en documentos temáticos publicados en la página web del IIRC, abordando objetivos como asegurar la fortaleza de los informes, simplificar los requisitos y resolver confusiones para lograr informes más equilibrados. En septiembre de 2020, el IIRC ha unido fuerzas con CDP (*Disclosure Insight Action*), CDSB (*Climate Disclosure Standards Board*), GRI (*Global Reporting Initiative*) y SASB (*Sustainability Accounting Standards Board*) para ofrecer una visión compartida de un sistema de informes corporativos integral. En junio de 2021, el IIRC y el SASB crearon la *Value Reporting Foundation* (VRF), y desde julio de 2022, esta se consolidó con el Marco de Reporte Integrado y los Estándares SASB bajo la Fundación IFRS.

Estas iniciativas buscan simplificar la divulgación de sostenibilidad ante la creciente complejidad del panorama, facilitando una comprensión compartida del valor empresarial. La VRF se compromete a ofrecer un sistema de informes más coherente en colaboración con la Fundación IFRS y otros proveedores líderes de estándares.

El IIRC, utilizado por organizaciones en todo el mundo, conecta aspectos financieros y no financieros en la divulgación, proporcionando una base para vincular las Normas Internacionales de Información Financiera con las nuevas Normas Internacionales de Información Financiera sobre Sostenibilidad del ISSB. Este esfuerzo, respaldado por el acuerdo entre el ISSB y el GRI, busca facilitar la implementación futura de estas normas. Según De Villiers, La Torre y Molinari (2022), el acuerdo entre el ISSB y el GRI es fundamental, ya que estas últimas guías son las más adoptadas en el mundo.

A largo plazo, se busca crear un sistema de divulgación simplificado que integre las NIIFs, las NIIF o los principios US GAAP y un marco que conecte aspectos como la gobernanza, la estrategia y el modelo de negocio de una organización. Esto permitirá una visión integral del desempeño actual y futuro de una organización para los mercados financieros.

#### **V. Experiencias utilizadas de este tipo de información en otras reservas naturales**

La conservación del medio ambiente y la sostenibilidad son aspectos críticos en el manejo de reservas naturales. La medición y reporte efectivos de los activos y pasivos ambientales son esenciales para promover la responsabilidad social y ambiental, así como el desarrollo sostenible.

En este apartado, exploraremos el estado del arte de la contabilidad social y ambiental en el contexto de las reservas naturales. También examinaremos varios modelos para revelar información no financiera con el fin de garantizar una comprensión integral de las prácticas sostenibles. Al entender la importancia de medir tanto los activos como los pasivos en las reservas naturales, podemos contribuir mejor a la preservación de estos valiosos ecosistemas.

En el estudio abordado por Geba y otros (2016), las memorias de sostenibilidad y los informes de gestión que acompañan a las cuentas anuales con enfoque económico-financiero sirven a distintos cometidos complementarios, puede inferirse que los entes que componen la muestra consideran necesario gestionar e incluir en los informes de gestión, que acompañan a sus estados contables financieros externos, información de aspectos ambientales.

La información incluida en los algunos informes es narrativa, descriptiva, explicativa, y contiene en su conjunto aspectos sobre consecuencias económicas y otras de riesgo que derivan del cambio climático, impactos económicos sobre mejora o deterioro de condiciones ambientales, pasivos por multas ambientales y gastos e inversiones ambientales, adicionando cuestiones referidas a determinados intangibles y activos reservados.

Atento a la importancia de concientizar sobre que no habría vida humana en la tierra sin los recursos naturales y sobre su adecuada gestión, de rescatar que términos tales como inversiones, gastos, entre otros, tienen un sentido y significado contable internacionalmente consensuados. También es posible inferir que los sistemas contables de gestión ambiental contribuirían a precisar el contenido figurativo de los términos utilizados favoreciendo el perfeccionamiento de la especialidad contable, o contabilidad, socioambiental, los informes económico-socioambientales, como las memorias de sostenibilidad, y a la contabilidad financiera patrimonial.

En aras de contribuir con la comparación, sistematización y complementación de la información ambiental (económico-financiera y socioambiental), los autores proponen que forme parte del cuerpo del citado informe de gestión un Cuadro Resumen de Cuestiones Ambientales que permita dar una visión en conjunto de los Activos, Pasivos, Patrimonio Neto y Resultados ambientales expresados en términos monetarios y haciendo referencia al indicador utilizado en las memorias de sostenibilidad. Así mismo, como determinadas expresiones utilizadas pueden tener distintas acepciones, puede recomendarse considerar los conceptos y definiciones contables internacionalmente consensuados de Inversiones, Bienes de Cambio, Bienes de Uso, Intangibles, Resultados, Reservas, Gastos, otros, e implementar un glosario que mantenga dicho nivel de precisión, necesario y útil para comprender y diferenciar los términos clave utilizados.

Con ello, los sistemas contables de gestión ambiental instrumentados en los entes propiciarían operar y mantener registros de acuerdo con dichos sentidos de los términos, cuantificados en unidades de medida pertinentes, incluida la monetaria, útiles para la sustentabilidad.

La contabilidad ambiental no es un sistema contable distinto o especial, sino que los efectos del medioambiente y los cambios provocados sobre los recursos naturales que pueden incidir en su capacidad para generar ingresos deben reflejarse en la información

presentada a los distintos usuarios. Es fundamental que la contabilidad refleje fielmente la realidad económica, que de ninguna manera puede ignorar a la “contabilidad social” y a la “contabilidad ambiental”.

Lo que hoy se conoce como contabilidad tradicional ya contempla estas dos cuestiones, sólo que en forma limitada y en muchos casos contando con nuestra ignorancia. El desafío que se plantea desde hace ya varios años sobre la medición y registración de los recursos naturales debe concretarse como una imperiosa necesidad para que la contabilidad sea algo más que teneduría de libros y nuestra profesión tenga sentido en el milenio que recién se inicia (Pahlen, R. J., & Campo, A. M., 2022).

## VI. Conclusiones

La contabilidad ha evolucionado para incluir informes no financieros, adoptando una perspectiva estratégica y orientada hacia el futuro. Esta presentación de información cualitativa garantiza transparencia, coherencia, claridad y comparabilidad, añadiendo valor a los informes financieros y alineándose con las estrategias y objetivos de la organización. Este enfoque integral implica la medición, divulgación y rendición de cuentas ante grupos de interés, tanto internos como externos, para evaluar el desempeño organizacional y asegurar la integración de principios que respalden la generación de informes sólidos y efectivos.

Se propone integrar un Cuadro Resumen de Cuestiones Ambientales en el informe de gestión para consolidar y complementar la información ambiental, económico-financiera y socioambiental. Este cuadro facilitaría la comparación al mostrar Activos, Pasivos, Patrimonio Neto y Resultados ambientales en términos monetarios, usando indicadores similares a los de las memorias de sostenibilidad. Además, sugieren adoptar definiciones contables estándar e incluir un glosario preciso para clarificar términos clave.

Los organismos internacionales responsables de emitir normas contables para la información financiera y marcos para la información no financiera comparten una perspectiva común. Su enfoque se centra en alinear la presentación de información para mejorar la toma de decisiones de los usuarios. En este sentido, la publicación de información no financiera se vuelve crucial para comprender completamente el funcionamiento de un negocio. Por lo tanto, la divulgación de esta información se convierte en un aspecto indispensable para las empresas que buscan transparencia y desean abordar de manera efectiva las demandas sociales.

---

## Referencias Bibliográficas

- Abela, J. A. (2002) *Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada*. Departamento de Sociología de la Universidad de Granada, España.
- Acquier, A., Gond, J. P., y Pasquero, J. (2011) *Rediscovering Howard R. Bowen's legacy the unachieved agenda and continuing relevance of social responsibilities of the businessman*. *Business & Society*, 50(4), 607-646.
- AECA (2011) *Hacia la información integrada. La comunicación de valor en el siglo XXI*. España.
- Amato, C. N. (2021) *Investigación en Responsabilidad Social Empresarial y Sustentabilidad Cor-*

- porativa: evolución, tensiones actuales y perspectivas futuras*. Cuadernos de Administración, 34.
- Ashrafi, M., Adams, M., Walker, T. R. y Magnan, G. (2018) *How corporate social responsibility can be integrated into corporate sustainability: a theoretical review of their relationships*. International Journal of Sustainable Development & World Ecology, 25(8), 672-682.
  - Ball, R. y Brown, P. (1968). *An Empirical Evaluation of Accounting Income Numbers*. Journal of Accounting Research, vol. 6, pp. 159 - 178.
  - Bansal, P. y Song, H. (2017) *Similar But Not the Same: Differentiating Corporate Sustainability from Corporate Responsibility*. Academy of Management Annals, vol. 11, n° 1.
  - Bansal, P., y Desjardine, M. R. (2014) *Business sustainability: It is about time*. Strategic Organization, 12(1), 70-78.
  - Bardin, L. (1986) *El análisis de contenido*. Madrid, Akal.
  - Beaver, W. H. (1996) *Directions in Accounting Research: NEAR Ond FAR*. Accounting Horizons, 10(2), 113-124.
  - Beaver, W. y Demski, J. (1974) *The Nature of Financial Accounting Objectives: A Summary and Synthesis*. Journal of Accounting Research, vol. 12. Studies on Financial Accounting Objectives, pp. 170 - 187.
  - Beaver, William H. (1968) *Alternative Accounting Measures as Predictors of Failure*. The Accounting Review, pp. 113.
  - Beaver, William H. (1981) *Financial reporting: An Accounting Revolution*. Prentice Hall.
  - Belkhir, M., Maghyereh, A., and Awartani, B. (2016) *Institutions and corporate capital structure in the MENA region*, *Emerging Market Review*, 26, 99-129.
  - Berelson, B. (1952) *Content Analysis in Communication Researches*. Glencoe Ill, Free Press.
  - Beretta, V., Demartini, C. y Trucco, S. (2018) *Does environmental, social and governance performance influence intellectual capital disclosure tone in integrated reporting?* Journal of Intellectual Capital.
  - Brundtland, G.H. (1987) *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development*. Geneva, UN-Document A/42/427.
  - Carroll, A. B. (1979) *A three-dimensional conceptual model of corporate social performance*. Academy of Management Review, 4, 497-505.
  - Carroll, A. B. (1991) *The pyramid of corporate social responsibility: toward the moral management of organizational stakeholders*. Business Horizons, pp. 39-48.
  - Carroll, A. B. (1999) *Corporate social responsibility evolution of a definitional construct*. Business & Society, 38(3), 268-295.
  - Carroll, A. B. y Shabana, K. M. (2010) *The business case for corporate social responsibility: A review of concepts, research and practice*. International Journal of Management Reviews, 12(1), 85-105.
  - Castro, C. J. (2004) *Sustainable development: mainstream and critical perspectives*. Organization & Environment, 17(2), 195-225.
  - Cohen, N. (2018) *La necesidad de información contable no financiera: del informe de sustentabilidad al informe integrado. Un análisis en Argentina*. Trabajo final de Maestría en Contabilidad. Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad Católica de Córdoba.
  - Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (1987) *Nuestro futuro común*. ONU.
  - Daly, H. E. (1990) *Sustainable development: from concept and theory to operational principles*. Population and development review, 16, 25-43.
  - De Villiers, C., Venter, E. y Hsiao, P. (2016) *Integrated reporting: Background, measurement issues, approaches and an agenda for future research*. Accounting & Finance, 57(4), pp. 937-959.
  - Dirección de Recursos Naturales Renovables de la Provincia de Córdoba (2018). Regla-

mento Interno de la Reserva Natural de Ascochinga. Córdoba, Argentina: Gobierno de la Provincia de Córdoba.

- Elkington, J. (2004) *Enter the triple bottom line*. En A. Henriques y J. Richardson (Edits.), *The triple bottom line: Does it all add up?*, pp. 1-16. London: EarthScan.
- F.A.S.B. (1980) *Statement of Financial Accounting Concepts (S.F.A.C.) No. 2*. Qualitative Characteristics of Accounting Information.
- Fronti de García, L., y Suarez-Kimura, E. (2022) *Evolución de la Contabilidad Ambiental en el último cuarto de siglo*. Contaduría Universidad de Antioquia, 81, 187-209.
- García Sánchez, I. M., Martín Zamora, P., Granada Abarzuza, M. C., y Rodríguez Ariza, L. (2019) *La divulgación de información no financiera en España*. Revista de Economía, (69), pp. 15-22 y 33-36.
- García, M. (2008) *Pueblos originarios de Córdoba: Una aproximación a su historia*. Córdoba, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.
- Garriga, E. y Melé, D. (2004) *Corporate social responsibility theories: mapping the territory*. Journal of Business Ethics, (53), 51-71.
- Geba, N. B., Catani, M. L., & Bifaretti, M. C. (2016). Contabilidad social y ambiental: aportes del sistema contable de gestión ambiental a la contabilidad patrimonial-financiera. In XV Asamblea General de la Asociación Latinoamericana de Facultades y Escuelas de Contaduría y Administración, Organismo de Cooperación y Estudio de la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (Medellín, Colombia, 25 al 28 de octubre de 2016).
- Gómez, A., et al. (2018). Diversidad y distribución de la flora y la fauna en la Reserva Natural de Ascochinga. Revista de Biología de la Conservación, 25(2), 143-158.
- Gray, R. (2000) *Social and Environmental Responsibility, Sustainability and Accountability: Can the corporate sector deliver?* Conference in Pretoria, South Africa - September 2000. Subsequent versions published in *The Corporate Citizen* 2(3) 2002, pp 9-16.
- Hallebone, E y Priest, J. (2009) *Business & Management Research. Paradigms & Practices*. • Hampshire, Palgrave Macmillan, Cap 4.
- International Integrated Reporting Framework (2021) IFRS Foundation.
- Lee, M. D. P. (2008) *A review of the theories of corporate social responsibility: Its evolutionary path and the road ahead*. International Journal of Management Reviews, 10(1), 53-73.
- Ley de Bosques Nativos de la Provincia de Córdoba N° 9814 (2010) Córdoba, Argentina: Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba.
- Ley Nacional de Conservación de la Naturaleza N° 22.351 (1980). Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial de la República Argentina.
- Martínez Salinas, E. S., López Salazar, A. H. y Angel Urueña, C. A. (2013) *Importancia de la información no financiera para la contabilidad de gestión*.
- Martínez, J. (2020) Geología de la Reserva Natural de Ascochinga: una aproximación histórica y científica. Boletín Geológico de Córdoba, 42(3), 321-335.
- Mebratu, D. (1998) *Sustainability and sustainable development: historical and conceptual review*. Environmental impact assessment review, 18(6), 493-520.
- Montiel, I., y Delgado-Ceballos, J. (2014) *Defining and measuring corporate sustainability: ¿Are we there yet?* Organization & Environment, 27(2), 113-139.
- Needles, J., Belverd E., Powers, M., Frigo, M y Shigaev, A. (2018) *Integrated Reporting and Sustainability Reporting: A Global Assessment*. Performance Measurement and Management Control: The Relevance of Performance Measurement and Management Control Research, pp. 93-120.
- Pahlen, R. J., & Campo, A. M. (2022). Informes contables gubernamentales con mediciones cuantitativas y cualitativas. In XVIII Simposio Regional de Investigación Contable (La Plata, 17 y 18 de noviembre de 2022).

- Pérez, J. (2014) *Historia agraria argentina: Desde la conquista hasta fines del siglo XX*. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno Editores.
- Porporato, M. (2007) *Revisión de la Literatura en Contabilidad Financiera: 1968 – 2004*. Revista Internacional Legis de Contabilidad y Auditoría, pp. 72-97.
- Rezaee, Zabihollah (2016) *Business sustainability research: A theoretical and integrated perspective*. Journal of Accounting Literature.
- Saitua, A., Andicoechea, L., y Albizu, E. (2014). *El Informe Integrado: una propuesta de encaje para la información sobre capital humano*. Perspectiva Empresarial, pp. 33-47.
- Salido Hernández, P. M., Santos Jaén, J. M. y Gracia Ortiz, M. D. (2018) *Información no financiera como herramienta de transparencia*. La Razón histórica: revista hispanoamericana de historia de las ideas políticas y sociales, (40), pp. 116-132.
- Smith, R. (2005) *Conservación de la naturaleza en Argentina: Historia, conflicto y política desde el Parque Nacional del Sur hasta la Reserva de Ascochinga*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Manantial.

---

- *Tributarias*

---



# LEYES NACIONALES ¿PUEDEN RESTRINGIR Y/O LIMITAR LAS POTESTADES TRIBUTARIAS DE LOS FISCOS PROVINCIALES Y/O MUNICIPALES?

---

CAN NATIONAL LAWS RESTRICT AND/OR LIMIT THE TAX POWERS OF PROVINCIAL AND/OR MUNICIPAL FISCOS?

---

**José C. Bocchiardo (h.)<sup>1</sup>**

---

## RESUMEN:

Las facultades tributarias de las provincias y de los municipios son amplias, pero su ejercicio se encuentra limitado por los principios constitucionales tributarios, la distribución de facultades tributarias, los poderes expresamente delegados al gobierno federal y la jerarquía normativa establecidos en la Constitución Nacional. Las leyes dictadas por el Congreso de la Nación con base en las prerrogativas expresamente delegadas al gobierno federal, pueden condicionar el ejercicio de las facultades tributarias locales. Dicho condicionamiento debe examinarse en forma conjunta con el régimen federal que consagra nuestra Carta fundamental, de manera que los gobiernos locales no se vean desprovistos de las potestades tributarias que el mismo texto constitucional les reconoce.

## SUMMARY

The tax powers of the provinces and municipalities are broad, but their exercise is limited by the constitutional tax principles, the distribution of tax powers, the powers expressly delegated to the federal government and the regulatory hierarchy established in the National Constitution. The laws issued by the National Congress based on the prerogatives expressly delegated to the federal government may condition the exercise of local tax powers. Said conditioning must be examined jointly with the federal regime enshrined in our Fundamental Charter, so that local governments are not deprived of the tax powers that the same constitutional text recognizes for them.

---

1 Abogado (Universidad Nacional de Córdoba). Especialista en Derecho Tributario (Universidad Nacional de Rosario). Docente de grado en la materia Derecho Tributario - Facultad de Derecho (UNC). Docente de posgrado en la Carrera de Especialización en Derecho Tributario - Facultad de Derecho (UNC). Docente de posgrado en la Carrera de Especialista en Tributación - Facultad de Cs. Económicas (UNC). Autor y coautor de diversos trabajos de investigación publicados, relativos al Derecho Tributario Constitucional y a los Tributos Provinciales. jose.bocchiardo@unc.edu.ar ORCID iD:0009-0009-2672-0931

**PALABRAS CLAVE:** Constitución Nacional – Principios constitucionales tributarios - Potestades tributarias locales – Poderes delegados al gobierno federal - Jerarquía normativa.

**KEY WORDS:** National Constitution – Constitutional tax principles - Local Tax Power – Powers delegated to the federal government – Regulatory hierarchy.

## I. Introducción

El título que nos convoca remonta a uno de los temas de derecho tributario constitucional que más controversias y ríos de tinta ha generado en doctrina como jurisprudencia, cual es lo relativo a las facultades tributarias de las distintas esferas de gobierno que integran nuestro país y los límites al ejercicio de las mismas que, expresa e implícitamente, establece nuestra Constitución Nacional, lo cual engloba, a su vez, una cuestión de jerarquía normativa.

La Constitución Nacional, en el art. 75 incs. 1) y 2) realiza la distribución de facultades tributarias entre la Nación y las Provincias, estableciendo en el primer párrafo del segundo inciso citado, que corresponde al Congreso de la Nación *“...Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables...”*.

Por otro parte, en el marco de lo dispuesto por los arts. 5 y 123 de nuestra Carta Magna, es obligación de las provincias garantizar el régimen municipal y asegurar la autonomía de los municipios, reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. En virtud de ello, la potestad tributaria de los municipios derivará de la que les concedan las provincias en sus respectivas constituciones. Asimismo, y conforme se desprende del art. 121 de la Carta Magna nacional, las provincias conservan todo el poder no delegado al Gobierno Federal. Es así que se ha reconocido a las provincias amplias facultades para establecer impuestos, con excepción de los derechos de importación y exportación, que son de competencia exclusiva de la Nación. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha afirmado que no es objetable la facultad de las provincias para darse leyes y ordenanzas de impuestos locales y, en general, todas las que juzguen conducentes a sus bienes y prosperidad, sin más limitaciones que las emanadas del art. 108 –actual 126- de la Constitución, siendo la creación de impuestos, elección de objetos imponibles, y formalidades de percepción del resorte exclusivo de las provincias, cuyas facultades son amplias y discrecionales<sup>2</sup>.

En consecuencia, de acuerdo a la distribución de facultades tributarias realizada por la Constitución Nacional, las provincias –y los municipios sometidos a su jurisdicción- no podrán establecer tributos de carácter aduanero y han de limitarse a los tributos interiores, sean directos o indirectos.

Ahora bien, al momento de ejercer las potestades tributarias señaladas, tanto las provincias como los municipios, encuentran como límite directo el bloque de garantías para los particulares que emana de la parte dogmática de la Constitución Nacional, que José

---

2 CSJN, Fallos 7:373, 51:350, etc.

O. Casas denominaba *Estatuto constitucional de derechos y garantías del contribuyente*, a saber: Reserva de ley tributaria (arts. 4°, 9°, 17, 19, 22, 29, 39, 52, 75 incs. 1° y 2°, 76 y 99 párr. 3°); Indelegabilidad legislativa (arts. 29 y 76); Irretroactividad tributaria (arts. 1°, 14, 17, 28 y 33); No confiscatoriedad (Preámbulo; arts. 4°, 14, 17, 28 y 33); Igualdad (arts. 1°, 16, 20 y 33); Generalidad (Preámbulo, arts. 1° y 33 C.N.; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Convención Americana sobre Derechos Humanos –Pacto de San José de Costa Rica-); Proporcionalidad (arts. 4° y 75 inc. 2°); Equidad (Preámbulo, art. 4°); Seguridad jurídica (Preámbulo, arts. 28 y 33; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Convención Americana sobre Derechos Humanos –Pacto de San José de Costa Rica-); Derecho a la libre circulación territorial (arts. 7°, 9°, 10, 11, 12, 14 y 126); Capacidad contributiva (arts. 4°, 14, 16, 17, 28 y 33); Razonabilidad (arts. 28 y 33); Tutela jurisdiccional (Preámbulo, arts. 18 y 43, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Convención Americana sobre Derechos Humanos –Pacto de San José de Costa Rica-; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

Además de los límites expresos a la potestad tributaria de las provincias y municipios que enumeramos en el párrafo precedente<sup>3</sup>, existen normas constitucionales con derivaciones implícitas en el ámbito tributario que condicionan indirectamente la distribución de competencias tributarias entre la Nación y las provincias, como consecuencia de los poderes delegados por las provincias al gobierno nacional, y que se encuentran consagradas en los incs. 12 (Cláusula de los códigos de fondo), 13 (Cláusula del comercio), 18 (Cláusula del progreso o desarrollo) y 30 (Cláusula de lo establecimiento de utilidad nacional) del art. 75 de la Constitución Nacional, lo que a su vez encierra una cuestión de jerarquía normativa.

La Constitución argentina dispone, como consecuencia de la forma federal de gobierno adoptada en su artículo 1°, una estructura jerárquica en función de la cual la Constitución y las normas nacionales priman sobre las provinciales y, obviamente, sobre las municipales, de consuno con el art. 31 que dice: *“Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras, son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ellas, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales....”*.

Ahora bien, lo arriba expuesto debe interpretarse en armonía con el sistema federal que adopta nuestra Constitución Nacional, de manera que no se prive a las provincias –y por derivación a sus municipios– de las potestades tributarias que la propia Constitución les reconoce, ya que no se debe perder de vista que las facultades de las provincias son originarias e indefinidas (art. 121 CN), en tanto que las delegadas a la Nación son definidas y expresas (art. 75 CN).

Es por ello que nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), después de reconocer amplias facultades tributarias a las provincias, fijó las reglas bajo los cuales debe hacerse el test de constitucionalidad para precisar si una norma provincial puede ser invalidada por considerársela contraria al ordenamiento federal. En efecto, el Tribunal Cimero de nuestro país, desde sus albores, tiene dicho que los actos de las legislaturas

<sup>3</sup> Consideramos oportuno precisar que no se desarrollan en este trabajo los límites a la potestad tributaria local derivados de la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos N° 23.548, en razón de que la misma, si bien es sancionada por el Congreso Nacional, es consecuencia de acuerdos previos entre Nación y provincias, es decir, producto del federalismo de concertación, y a la que cada provincia adhiere mediante ley interna de sus legislaturas, incorporándose así al derecho público local.

provinciales pueden ser invalidados (i) cuando se relacionan con materias que la Constitución asigna de manera exclusiva al gobierno federal, en particular al Congreso; (ii) cuando ellos han sido expresamente prohibidos a las provincias por la Constitución, o (iii) cuando resultan incompatibles o presentan una repugnancia efectiva respecto de actos del gobierno federal dictados en ejercicio de sus competencias constitucionales (cfr. Fallos: 3:131; 302:1181; 337:234; entre muchos otros).

Es bajo el prisma antes señalado que deben analizarse las cláusulas contenidas en los incs. 12, 13, 18 y 30 del art. 75 de la Constitución Nacional, sin perjuicios de otras consideraciones particulares que resultan de aplicación a cada una de ellas, y que desarrollamos a continuación.

## II. Las cláusulas

### 1. La Cláusula de los códigos nacionales

El inc. 12 del art. 75 de la Constitución Nacional dispone que al Congreso Nacional le corresponde "...*Dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, y del Trabajo y Seguridad Social, en cuerpos unificados o separados, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones...*".

Alrededor de esta cláusula se ha planteado el problema de si las normas tributarias locales, provinciales o municipales, pueden apartarse o no de la legislación de fondo sancionada por el Congreso Nacional.

La doctrina judicial dominante de nuestra CSJN, ha sido la de otorgar preponderancia a la legislación nacional sobre la local, en razón tanto de la referida gradación jerárquica constitucional, como de la interpretación formulada de la distribución de competencias, en una tesis denominada *ius privatista* (Fallos, 23:647; 173:289; 176:115; 182:360; 187:216; 193:231; 200:444; 277:373; 282:20; 311:1795; 320:1344, entre otros)

Sin perjuicio de ello, cabe señalar que esta doctrina *iusprivatista* no se halla sola, sino que frente a ella se alza la teoría que se ha dado en llamar *iuspublicista*, según la cual, tratándose el derecho tributario de derecho público provincial, al no haber sido delegado a la Nación por las provincias, éstas conservan la posibilidad de determinar todo lo relativo a las obligaciones e institutos que lo constituyen. La Corte Suprema de Justicia de la Nación recibió esta tesis en algunos pronunciamientos (Fallos, 243:98; 251:379).

Entre los conflictos que se suscitaron con motivo de la cláusula de los códigos nacionales, pueden mencionarse los relacionados a los plazos de prescripción de los tributos locales (ver *Filcrosa S.A. s/ quiebra. Incidente de verificación de Municipalidad de Avellaneda*, C.S.J.N. 30/09/03, 194-XXXIV Recurso de Hecho), así como también para la repetición de los gravámenes (Fallos 284:319, in re *Nidera Argentina v. Prov. de Entre Ríos*); lo relativo a los privilegios generales o especiales dados por las leyes locales a los tributos provinciales, que se apartan del Código Civil o de la Ley de Concursos y Quiebras, etc.

En el precedente "*Filcrosa*", la CSJN expresó que en relación al plazo de prescripción de los tributos locales correspondía aplicar el Código Civil de Vélez. Para así decidir, se basó en que la prescripción no es un instituto propio del derecho público local, sino un institu-

to general del derecho, y que la regulación de los aspectos sustanciales de las relaciones entre acreedores y deudores corresponde a la legislación nacional, por lo que no cabe a las provincias -ni a los municipios- dictar leyes incompatibles con lo que los códigos de fondo establecen al respecto. En virtud de ello, la CSJN entendió que las legislaciones provinciales que reglamentaban la prescripción en forma contraria a lo dispuesto en el Código Civil eran inválidas, pues las provincias carecen de facultades para establecer normas que importen apartarse de la aludida legislación de fondo, incluso cuando se trata de regulaciones concernientes a materias de derecho público local; para luego agregar que dicho Tribunal ha admitido la aplicación de la legislación civil al ámbito del derecho administrativo (Fallos: 190:98 y 321:174), proceder que ha justificado, en lo específicamente referente al derecho tributario, en la circunstancia de que esta disciplina no está al margen de la unidad general del derecho, ni es incompatible con los principios del derecho civil (Fallos: 313:1366)<sup>4</sup>.

Más allá de la postura que se tome respecto de una y otra doctrina, no se puede desconocer que desde el punto de vista práctico la doctrina judicial emanada del fallo “*Filcrosa*” tuvo un evidente efecto unificador respecto de la prescripción de los tributos locales a lo largo y ancho del país, evitando de esa manera la nociva dispersión de soluciones libradas al criterio particular de cada órgano legislativo local.

No obstante, la uniformidad lograda a través de la doctrina judicial antes mencionada, sufrió un duro embate con la sanción del Código Civil y Comercial de la Nación (CCyCN). En efecto, a partir del 1° de Agosto de 2015 entró en vigencia el CCyCN, establecido por Ley 26.994, que en sus arts. 2532 y 2560, otorga a las legislaciones locales la facultad de regular los plazos de prescripción de tributos. A partir de allí, se sucedieron una serie de fallos de tribunales superiores de provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que encontraron en las normas del CCyCN un respaldo a la autonomía local para reglar el plazo de prescripción de los tributos de la jurisdicción – independientemente de la fecha de entrada en vigencia del nuevo plexo, y de los aspectos de derecho intertemporal-, y razones suficientes para apartarse de la jurisprudencia sentada por la CSJN sobre esta materia<sup>5</sup>.

Si bien la CSJN aún no se ha pronunciado respecto de los arts. 2532 y 2560 del CCyCN, en base a los argumentos expuestos por el Máximo Tribunal federal en reiterados fallos y particularmente en *Filcrosa*, entendemos que su postura no debiera variar demasiado, en razón de que si la prescripción es un instituto general del derecho y no propio del derecho público local, y como tal materia delegada por las provincias al gobierno federal en virtud del art. 75 inc. 12 de la CN, no puede el Congreso Nacional como órgano delegado “devolverle” a las provincias, a través del CCyCN, una potestad que le delegó la Constitución Nacional, es decir, el poder constituyente. El Congreso no es poder constituyente, de ahí que sus leyes no pueden ampliar ni reducir los poderes que las provincias le delegaron. La solución correcta, a la luz de la doctrina judicial de la CSJN, sería que el Congreso federal regule la prescripción de los tributos locales en el CCyCN, fijando los plazos, cómputo, etc.

4 *Filcrosa S.A. s/ quiebra. Incidente de verificación de Municipalidad de Avellaneda*, C.S.J.N. 30/09/03, 194-XXXIV Recurso de Hecho

5 Expte. N° 11148/14 “*Fornaguera Sempe, Sara Stella y otros c/ GCBA s/ otras demandas contra la Aut. Administrativa s/ recurso de inconstitucionalidad concedido*” – TSJ de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – 23/10/2015. “*Fisco de la Provincia de Córdoba c/ Castaño, Gabriel - Ejecutivo - Recurso de Casación (Expte. 496925)*” – TSJ de Córdoba - 28/07/2017.-

En recientes fallos<sup>6</sup>, la CSJN reitera la doctrina judicial de “Filcrosa”, pero cabe hacer una salvedad al respecto, ya que no entra en el análisis de los arts. 2532 y 2560 del CCyCN, sino que aplica aquella doctrina como consecuencia de que la situación jurídica sometida a decisión y los actos o hechos que son su consecuencia, fueron cumplidos por el Fisco y por el particular en su totalidad durante la vigencia del Código Civil de Vélez, y por aplicación de la noción de consumo jurídico, resuelve el caso por dicho código y por la interpretación que del mismo realizó la Corte. Igual criterio aplicó el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de nuestra provincia en los autos Simpson y Monjes<sup>7</sup>, como consecuencia del leal acatamiento a la doctrina de la CSJN.

Sin perjuicio de ello, es importante poner de relieve que en un fallo más reciente<sup>8</sup>, relativo al plazo de prescripción de sanciones de naturaleza penal impuestas por los fiscos locales, la CSJN vuelve a aplicar la doctrina de “Filcrosa”, en base a la cual concluye que corresponde aplicar al caso el plazo establecido en el inc. 4° del art. 65 del Código Penal, ya que es a ese cuerpo normativo a quien le incumbe legislar sobre la extinción de acciones y penas, sin perjuicio del derecho de las provincias al establecimiento de particulares infracciones y penas en asuntos de interés puramente local.

En base a lo expuesto, puede apreciarse que, por el momento, la polémica no ha concluido, sino que, por el contrario, sigue abierta en la jurisprudencia de la CSJN y también en los Tribunales Superiores de provincia y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

## 2. La cláusula del comercio

El inc. 13 del art. 75 de la Constitución Nacional consagra la facultad del Congreso federal de reglar el comercio exterior y de las provincias entre sí, y, a su vez, se complementa con el art. 126 del mismo cuerpo normativo, que veda a las provincias expedir leyes sobre comercio o navegación interior y exterior, y establecer aduanas provinciales.

Asimismo, las normas referidas precedentemente, se encuentran estrechamente vinculadas con los arts. 9, 10, 11 y 12 de la CN, en cuanto establecen que no habrá más aduanas que las nacionales y que en el interior de la República es libre la circulación de mercaderías y el transporte de bienes y personas.

El término comercio utilizado en el art. 75 inc. 13 de la CN es de gran amplitud, ya que no se limita al comercio en su carácter de acto jurídico únicamente, sino que abarca todas las manifestaciones de la vida económica relacionadas con la prosperidad nacional, es decir, la legislación industrial en todos sus aspectos, leyes de patentes y marcas, la navegación marítima y fluvial, el tránsito de mercaderías y de ganado en pie, el crédito, la moneda, el fomento de las industrias y el régimen impositivo que grava la riqueza y su circulación. De esta manera, en la inteligencia de que toda norma tributaria implica reglamentar la materia sobre la cual recae el gravamen, sumado al amplio alcance dado el término comercio antes referido, es lógico deducir que la cláusula comercial de la Constitución

6 CSJ 4930/2015/RH1 “Volkswagen de Ahorro para Fines Determinados S.A. c/ Provincia de Misiones - Dirección General de Rentas y otro s/ demanda contenciosa administrativa”, y CSJ 1430/2019/RH1 “First Data Cono Sur S.R.L. c/ Estado de la Provincia de Corrientes (Dirección General de Rentas) s/ recurso facultativo (acción de nulidad)”.

7 “Dirección de Rentas de la Provincia de Córdoba c/ Monjes Alambrados S.R.L. y Otros – Procedimiento de Ejecución Fiscal Administrativa – Expte. N° 8071708 – Recurso Directo - Expte. 10316678” y “Dirección de Rentas de la Provincia de Córdoba c/ Simpson, Nestor Oscar - Procedimiento de Ejecución Fiscal Administrativa - Recurso de Casación” (Expte. N° 5905744).

8 CSJ 1897/2018/RH1 “Alpha Shipping S.A. c/ Provincia de T.D.F. A. e I.A.S. s/ contencioso administrativo – medida cautelar”.

Nacional es una de las disposiciones que más controversias ha suscitado en relación con los límites al poder tributario de los gobiernos locales.

En relación a este tema, la Jurisprudencia de la Corte Suprema federal ha sufrido variaciones a lo largo del tiempo de acuerdo a la integración del tribunal, aunque es dable destacar que la solución prevaeciente ha sido admitir la validez constitucional de los tributos provinciales, aun cuando graven las actividades comerciales interjurisdiccionales, mientras éstos no constituyan una traba para dicho comercio, no modifiquen las corrientes naturales de circulación mercantil, no dificulten el consumo, ni disimulen una discriminación o tratamiento preferente de la riqueza local, no opere como un derecho aduanero, ni se aplique por el origen o destino de los bienes o personas, ni actúe como instrumento de protección económica, ni discrimine las corrientes naturales de tránsito.

Bajo tales premisas, con fundamento en los arts. 9 a 12 y 75, inc. 13 de la CN, nuestra Corte Suprema federal declaró la inconstitucionalidad de la ley 8293 de la Provincia de Entre Ríos, por medio de la cual dicha provincia le exigió a las entidades bancarias el pago de un impuesto denominado a la capacidad prestable generada con recursos locales y no utilizada en el territorio provincial, pues el Máximo Tribunal entendió que la autoridad provincial estableció un impuesto que discrimina los préstamos que las entidades bancarias realizan en otras jurisdicciones utilizando fondos captados en su territorio, e impide su circulación a través de la pretensión inconstitucional de que se vuelquen exclusivamente en el mismo, so pena de tener que afrontar el gravamen, los intereses y la multa que la legislación establece, afectándose así la supremacía de las normas constitucionales denunciadas como afectadas. Agregando posteriormente que la provincia demandada había excedido sus facultades al dictar una norma orientadora del crédito, en el sentido de que la intención es que los recursos captados en el ámbito de la Provincia no salgan de ella y sean aplicados a personas físicas, jurídicas o entes con radicación permanente y con actividad económica desarrollada en esa jurisdicción, dado que el poder de policía en la especie compete al Estado Nacional por delegación expresa de la materia federal implicada, así, la política monetaria, crediticia y cambiaria y las consecuentes actividades de fiscalización de dichas políticas, resultan inherentes al Banco Central, por constituir la ley de entidades financieras una ley especial de carácter federal que el Congreso Nacional está facultado a dictar en miras del interés nacional, para ser aplicadas en todo el territorio de la República<sup>9</sup>.

Igual línea de razonamiento ha seguido el Tribunal Cimero de nuestro país respecto de la Ley 12.346 de Coordinación del Transporte. En un fallo reciente<sup>10</sup>, la CSJN reiteró su doctrina según la cual *“...La reglamentación del comercio de las provincias entre sí es una de las facultades exclusivas reconocidas al Congreso por la Constitución (artículo 75, inc. 13) y, según lo ha resuelto esta Corte en diversos pronunciamientos, el transporte de cargas o pasajeros que une puntos situados en más de una provincia —excediendo así el ámbito exclusivamente reservado de cada una de ellas— es de las actividades alcanzadas por el poder regulatorio federal (cfr. Fallos: 188:27; 199:326; 324:3048; 335:2478, entre otros). En uso de esa atribución el Congreso sancionó la ley 12.346 (B.O. 21 de enero de 1937),...”*

9 CSJN, “Banco Credicoop Cooperativo Limitado c/ Provincia de Entre Ríos - acción declarativa de Inconstitucionalidad”, 26/03/2014.

10 CSJ 21/2012 (48-T)/CS1 ORIGINARIO “Transportes Don Otto S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, 07/11/2023.

Además, en el pronunciamiento citado, la Corte recordó que si bien la Constitución no invalida de modo absoluto los tributos locales sobre el comercio interprovincial, sí preserva esta actividad de aquellos gravámenes que encarezcan su desenvolvimiento, dificultando la libre circulación territorial. Sobre esta base, el Tribunal invalidó el impuesto provincial sobre los Ingresos Brutos toda vez que, al no ser trasladable al consumidor del servicio y no estar contemplada su incidencia en el precio fijado mediante la tarifa oficial, el tributo termina operando como un impuesto directo, con efectos similares al impuesto nacional a las ganancias, pese a que el sistema de coparticipación federal prohíbe dicha superposición.

Como puede apreciarse, si bien la cláusula comercial constituye un límite a la potestad tributaria de los gobiernos locales, de ello no se deriva que sea una prohibición absoluta para imponer sus tributos sobre actividades comerciales interjurisdiccionales, ya que esto último implicaría aniquilar las potestades tributarias locales que la propia Constitución Nacional les reconoce.

En este sentido, Rodolfo R. Spisso señala que tanto la grande como la mediana y aun la pequeña empresa desenvuelven sus actividades económicas en más de una jurisdicción, ya sea en el plano interprovincial como internacional. Por lo tanto, si esa circunstancia fuera determinante para atribuirle a la Nación en forma exclusiva el ejercicio del poder tributario en relación con el comercio interjurisdiccional, las provincias quedarían desprovistas de todo poder efectivo en materia fiscal. Por ello, no hay que confundir la facultad para reglar el comercio interjurisdiccional, con la relacionada con el ejercicio del poder tributario. Si la Constitución Nacional le atribuye a la Nación facultades para establecer impuestos indirectos, en forma concurrente con las provincias, salvo los aduaneros y a los gobiernos locales para crear tanto impuestos directos como indirectos, a excepción de los referidos al comercio exterior, no es posible que este esquema se vea trastocado y desvirtuado por la mera incidencia que un tributo tenga sobre el comercio interjurisdiccional<sup>11</sup>.

### 3. La cláusula del progreso

Esta cláusula se encuentra consagrada en el art. 75 incs. 18 y 19 de la Constitución Nacional, que atribuye al Congreso el deber de *"...Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores..."*(inc. 18), así como *"...Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento... Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen..."* (inc. 19).

A los fines de cumplir con los objetivos arriba descriptos, que los constituyentes entendieron que resultaban necesarios para el desarrollo y afianzamiento del país y de las declaraciones contenidas en el Preámbulo, nuestra Carta Magna, en la parte final del inc.

11 SPISSO, Rodolfo R. (2011), Derecho Constitucional Tributario, 5ª edición, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, pág. 81.

18, faculta al Congreso Nacional para dictar *“leyes protectoras de estos fines y concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo”*.

A partir de la facultad referida en el párrafo precedente, se planteó la discusión de si el Congreso Nacional puede establecer exenciones y beneficios tributarios respecto de tributos locales.

Según la jurisprudencia que emana de nuestro Máximo Tribunal federal, el Congreso Nacional, en el marco de la cláusula bajo estudio, puede otorgar exenciones de tributos locales, ya que de lo contrario, tanto las provincias como los municipios, con el ejercicio de sus poderes tributarios, podrían dificultar o impedir, la consecución de los objetivos de la legislación federal.

En tempranos pronunciamientos de la CSJN, se observa una postura muy amplia, según la cual la supremacía de la ley federal es absoluta, sin importar si el tributo local frustra o restringe el desarrollo de la actividad objeto de regulación por la ley nacional. Así, en el precedente *“Ferrocarril Central Argentino v. Provincia de Santa Fe”*, el Tribunal Címero de nuestro país dijo que *“...si para fines de gobierno, de política, de reglamentación del comercio interprovincial o simplemente como medio de estímulo, cree conveniente acordar el privilegio de la exención de impuestos locales, esta disposición será perfectamente constitucional, porque ella no importa sino el ejercicio de una facultad del Poder Legislativo, cuyas sanciones priman sobre cualquier disposición en contrario que pudieran contener las constituciones o leyes provinciales. Resolver lo contrario sería reconocer en los gobiernos de provincia la facultad de anular o entorpecer los efectos de la legislación nacional”*<sup>12</sup>.

Como consecuencia de la jurisprudencia arriba mencionada, el Congreso sancionó numerosas leyes que disponían exenciones de impuestos nacionales, provinciales y municipales, generalmente tendientes a beneficiar empresas ferroviarias, de telégrafos y de radiodifusión, aunque más tarde adquirieron mayor amplitud. Ahora bien, como enseña Rodolfo Spisso<sup>13</sup>, una empresa de transporte o comunicaciones, por aquella época, era una aventura por lo cual se imponía asegurar su existencia como medio de impulsar el progreso de la Nación. Pero hoy en día dichas empresas no tienen el mismo carácter aleatorio. Ello significa que en los tiempos que corren no es posible extender, genéricamente y en forma absoluta e indiscriminada, los alcances del art. 75 inc. 18 de la CN, comprendiendo en sus disposiciones la dispensa de gravámenes provinciales o municipales.

Posteriormente, la propia CSJN se encargó de restringir la amplitud de la doctrina señalada, considerando que debido al carácter excepcional de las exenciones establecidas por leyes federales, correspondía analizarlas a la luz de la actividad desarrollada por quien la invoca y de la índole del tributo, a los fines de no cercenar las potestades tributarias de los gobiernos locales que estos deben ejercer en su ámbito propio, en tanto no hayan sido delegadas al gobierno federal. En la causa *Banco Hipotecario Nacional v. Municipalidad de Santa Fe*<sup>14</sup>, al analizar la carta orgánica de dicha institución, el Tribunal Supremo entendió que la exención que allí se consagraba no comprendía la tasa cobrada por la prestación de servicios de iluminación, limpieza, etc., ya que no importaban una traba a

12 *Fallos*, 68:227. En igual sentido, *“Roca Hnos. y Cia Ltda. S.A. v. Provincia de Santa Fe”*, *Fallos*, 188:247.

13 SPISSO, Rodolfo R.: *Derecho Constitucional Tributario*, 5ª edición, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, pág. 151 y ss.

14 CSJN, *Fallos*, 279:76

la actividad que incumbe al banco, susceptible de obstaculizar las finalidades de bienestar general que le corresponde atender.

En el marco de la Ley Nacional de Telecomunicaciones (Ley 19.798), la CSJN consideró que *"...las comunicaciones telefónicas interestatales están sujetas a la jurisdicción nacional, pues ellas constituyen el ejercicio del comercio, forman parte del sistema de correos y tienden a promover la prosperidad, adelanto y bienestar general del país (Fallos, 188:247, 213:467, 257:159 y sus citas; 299:149 y sus citas; 304:1186, sus citas y muchos otros)... Para luego concluir que resulta indudable que el gravamen municipal impugnado por la recurrente y que se origina en 'la ocupación o uso del espacio aéreo de jurisdicción municipal (...)' se encuentra en franca oposición con lo dispuesto por el art. 39 de la ley 19.798, toda vez que esta norma establece que estará exento de todo gravamen el uso del suelo, subsuelo y espacio aéreo del dominio público nacional, provincial o municipal, a los fines de la prestación del servicio público de telecomunicaciones. Al ser ello así, el tributo local constituye un inequívoco avance sobre la reglamentación que el gobierno nacional ha hecho en una materia delegada por las provincias a la Nación (incs. 13,14, 18 y 32 del art. 75 C.N.), importa el desconocimiento del ámbito de protección que la ley federal otorga a dicho servicio público, y en definitiva lesiona palmariamente el principio de supremacía legal del art. 31 C.N. (doctrina de Fallos 137:212)"<sup>15</sup>.*

Asimismo, en otra causa relativa a la misma ley federal arriba referida, el Máximo Tribunal nacional expresó que *"...si bien la jurisdicción federal sobre aquel servicio público 'es compatible con el ejercicio del poder de policía y de la potestad fiscal por parte de las provincias y de sus municipalidades, cuando respecto a este último la concesión nacional respectiva no contiene exención acordada en virtud de lo dispuesto por el art. 67, inc. 16, de la Constitución Nacional (texto anterior a la reforma de 1994) ... uno y otro ejercicio no deben condicionar de tal modo la prestación del servicio que puedan obstruirlo o perturbarlo, directa o indirectamente (Fallos: 213:467 y sus citas)"<sup>16</sup>.*

Somos de la opinión que esta última es la tesis que se ajusta a la Constitución Nacional, respetando el régimen federal que consagra la misma, que debe aplicarse tanto a los supuestos de exención expresa de tributos locales consagrada por ley nacional, como a los casos de incompatibilidad tácita de normas locales en relación a actividades reguladas por ley nacional.

Es decir, cuando no existe una vulneración claramente perceptible y demostrada, debido a que no está probado que las normas provinciales entorpezcan, frustren o impidan la política nacional con la que parecen no coincidir, ninguna razón autoriza a invalidarlas. Se trata, a lo sumo, de una de las normales y mínimas fricciones que la realidad impone, y que deben ser toleradas en vista de la necesaria coexistencia de dos gobiernos, nacional uno provincial el otro, dotados de poderes propios<sup>17</sup>.

#### **4. La Cláusula de los establecimientos de utilidad nacional**

El inc. 30 del mismo artículo 75 de nuestra Constitución Nacional prescribe que es atribución del Congreso Nacional: *"Ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la Capital de la Nación y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos*

15 *Telefónica de Argentina c/ Municipalidad de General Pico* (Fallos, 320:162, 27/2/1997)

16 *Telefónica de Argentina c/ Municipalidad de Chascomús* (Fallos, 320:619, 18/4/1997)

17 BOCCHIARDO (h.), José C. y RAIJMAN, Maximiliano (2015), "Poderes reservados por la Constitución Nacional: las cláusulas." ALVAREZ ECHAGÜE, Juan Manuel (dir.), *Derecho Constitucional Financiero y Tributario Local. En homenaje al profesor emérito doctor José O. Casás y al doctor Enrique Bulit Goñi*, Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, págs. 617/632.

*de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines”.*

Es interesante destacar que antes de la reforma constitucional de 1994, la admisión de las facultades tributarias locales en *establecimientos de utilidad nacional*, había suscitado reiterados cambios en la jurisprudencia de la Corte Suprema, alternando entre una posición exclusivista de los poderes federales y una tesis finalista tendiente a aceptar la concurrencia con los locales.

A partir de la reforma constitucional de 1994, en que quedó redactado el inciso tal como se lo transcribe en el primer párrafo, las facultades exclusivas de la Nación se hallan solamente concedidas respecto a las materias y finalidades a cumplir en y por el establecimiento de utilidad nacional, habiendo en todos los aspectos restantes, concurrencia con las potestades provinciales y municipales.

En virtud de lo arriba expuesto, en materia de tributos las facultades locales podrán ejercerse en plenitud, mientras no interfieran con los objetivos del establecimiento en cuestión<sup>18</sup>, es decir, en la medida que no configure un obstáculo real y efectivo que condicione o impida la consecución de los fines propios del establecimiento de utilidad nacional del cual se trate.

### **III. Conclusión**

Como corolario de lo expuesto, cabe afirmar que las facultades tributarias de las provincias y de los municipios son amplias, como expresamente lo ha reconocido la Corte Suprema de Justicia de la Nación; sin perjuicio de lo cual, su ejercicio no puede afectar los límites impuestos por los principios constitucionales tributarios, la distribución de facultades tributarias, los poderes expresamente delegados y la jerarquía de normas establecidos en la Constitución Nacional.

En dicho contexto, y como respuesta al interrogante contenido en el título de este trabajo, podemos señalar que las leyes dictadas por el Congreso de la Nación con base en las atribuciones del art. 75 incs. 12, 13, 18 y 30 de nuestra Carta Magna pueden condicionar el ejercicio de las facultades tributarias locales. Ejemplo de ello son el Código Civil y Comercial de la Nación (Ley N° 26.994), la Ley Federal de Telecomunicaciones N° 19.798, la Ley de Coordinación del Transporte N° 12.346, las Leyes N° 14.772, 15.336 y 24.065, referidas al sistema federal de electricidad, etc.

Ahora bien, los límites arriba expuestos revisten, en principio, carácter excepcional y deben analizarse de forma armónica con el régimen federal que consagra nuestra Carta Magna nacional, de manera que se respeten las potestades tributarias que el mismo texto constitucional reconoce a los gobiernos locales y que estos ejercen en su ámbito propio. De acuerdo con el criterio precedente, las normas tributarias locales sólo podrán ser invalidadas por contrariar las cláusulas constitucionales mencionadas, cuando vayan en contra de principios basales del ordenamiento jurídico contenidos en los códigos de fondo sancionados por el Congreso, o en la medida en que interfieran, menoscaben o impi-

---

<sup>18</sup> CSJN, doctrina de Fallos 325:766, “Casino Estrella de La Fortuna s/ allanamiento -causa n° 1666”; y Fallos 325:723, “Compañía de Transportes de Energía Eléctrica en Alta Tensión Transener S.A. c/ Neuquén, Provincia del s/ acción declarativa”.-

dan la consecución de obras o actividades que por su magnitud conciten interés nacional y que por ello hayan merecido la concesión de estímulos tributarios, o cuando constituyan una traba para el comercio, modifiquen las corrientes naturales de circulación mercantil, dificulten el consumo, disimulen una discriminación o tratamiento preferente de la riqueza local, u operen como un derecho aduanero, o, finalmente, cuando interfieran con los fines de un establecimiento de utilidad nacional.

Por último, cabe señalar que, atento el carácter excepcional de las limitaciones a las potestades tributarias provinciales y municipales, los extremos invalidantes mencionados en el párrafo que antecede, deberán acreditarse en el caso concreto de manera clara y precisa, es decir, el agravio constitucional debe ser inequívoco.

---

### Referencias Bibliográficas

- ATCHABAHIAN, A. y MARTIN, J. Ma. (1986), *Estructura tributaria y Distribución de la Potestad Impositiva en el sistema federal de Argentina*, en CUADERNOS IBEROAMERICANOS DE ESTUDIOS FISCALES, N° 3, Editoriales de Derecho Reunidas S.A., Madrid.
- BOCCHIARDO (h.), José C. y RAIJMAN, Maximiliano (2015), "Poderes reservados por la Constitución Nacional: las cláusulas." ALVAREZ ECHAGÜE, Juan Manuel (dir.), *Derecho Constitucional Financiero y Tributario Local. En homenaje al profesor emérito doctor José O. Casás y al doctor Enrique Bulit Goñi*, Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, págs. 617/632.
- BULIT GOÑI, Enrique G. (2009), *CONSTITUCION NACIONAL Y TRIBUTACION LOCAL*, Tomo I, Ed. AD-HOC, Prov. de Buenos Aires.
- BULIT GOÑI, Enrique G. (1987), *Distribución de Competencias Tributarias entre Distintos Niveles de Gobierno*, en CUADERNOS IBEROAMERICANOS DE ESTUDIOS FISCALES, N° 6, Editoriales de Derecho Reunidas S.A., Madrid.
- CASAS, José O. (2001), *Restricciones al poder tributario de los municipios de provincia a partir de la Ley de Coparticipación tributaria*, en DERECHO TRIBUTARIO MUNICIPAL, Ed. AD-HOC, Buenos Aires.
- CASAS, José O. (2007), *COPARTICIPACION Y TRIBUTOS MUNICIPALES*, Ed. AD-HOC, Prov. de Buenos Aires.
- GELLI, María A. (2005), *CONSTITUCION DE LA NACION ARGENTINA*, Comentada y Concordada, Tercera Edición Ampliada y Actualizada, Ed. LA LEY, Prov. de Buenos Aires.
- LALANNE, Guillermo A. (2010), *La Cláusula Comercial. Análisis a la luz de la Jurisprudencia de la Suprema Corte Norteamericana y de la Corte Suprema Argentina*, en TRIBUTACIÓN LOCAL PROVINCIAL Y MUNICIPAL, Tomo I, Ed. AD-HOC, Buenos Aires.
- LUQUI, Juan Carlos (1993), *Derecho Constitucional Tributario*, Depalma, Buenos Aires.
- SCHAFFRIK DE NUÑEZ, Fabiana H. y ALBORNOZ, Juan José (2010), *Régimen Tributario Argentino*, págs. 35 y ss., NAVEIRA DE CASANOVA, Gustavo J., NIETO Marcelo A., REVILLA, Pablo J.M., SCHAFFRIK DE NUÑEZ, Fabiana H. y VAZQUEZ, Marisa N. (Coord.), Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires.
- SPISSO, Rodolfo R. (2011), *DERECHO CONSTITUCIONAL TRIBUTARIO*, Quinta Edición, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires.
- SPISSO, Rodolfo R. (2003), *El poder tributario y su distribución*, en TRATADO DE TRIBUTACION, T. I, Vol. 2, Ed. ASTREA, Buenos Aires.

# DELEGACIÓN DE FACULTADES LEGISLATIVAS EN MATERIA TRIBUTARIA

---

## DELEGATION OF LEGISLATIVE POWERS IN TAX MATTERS

---

**Maximiliano Rajman<sup>1</sup>**

---

### RESUMEN:

A través del presente se procura analizar el instituto de la delegación en materia tributaria. Para ello resulta necesario comenzar examinando la naturaleza jurídica del poder tributario, su recepción doctrinaria y jurisprudencial, en particular de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y luego de ello, analizar los límites que la Constitución Nacional le impone, desprendiéndose de esto la cuestión central de este trabajo. Esencialmente contrastar la previsión del artículo 76 incorporado por la reforma constitucional del año 1994 con el principio de reserva de ley en materia tributaria.

### SUMMARY

Trough this we attempt to analyze the institute of delegation in tax matters. To do this, it is necessary to begin by examining the legal nature of de the tax power, its doctrinal and jurisprudential reception, particularly from the Supreme Court of Justice of de Nation, and after that, analyze the limits that the National Constitution impose on it, detaching from this central question of this work. Essentially contrast the provision of article 76 incorporated by the constitutional reform of 1994 with the principle of reserve of law in tax matters.

**PALABRAS CLAVE:** Poder Tributario; límites constitucionales; principio de legalidad; delegación normativa; decretos de necesidad y urgencia; emergencia públic.

**KEY WORDS:** Tax Power; constitutional limits; principle of legality; normative delegation; Necessity and Urgency Decree; public emergency.

### I. Introducción

A priori deduciríamos, por lo establecido constitucionalmente en los artículos 17 y 99, inc. 3 de la Carta Magna que el poder tributario solo puede ser ejercido por el Estado en su

---

<sup>1</sup> Abogado, Especialista en Derecho de los Negocios, Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Profesor Titular de Derecho Tributario de la Universidad Nacional de Córdoba. Profesor de Posgrado. maximilianorajman@ejfr.com.ar  
ORCID iD: 0009-0004-0040-6489

rol de poder legislativo, quedando absolutamente prohibido al Poder Ejecutivo hacer uso de dicha facultad y si así lo hiciera, la misma estaría viciada de nulidad absoluta.

Ahora bien, a partir de la reforma del año 1994 se incorporó como potestad del Poder Legislativo Nacional delegar el uso de sus funciones, con requisitos expresos y en circunstancias de administración o emergencia, al Poder Ejecutivo.

Esto abrió un interrogante que a la fecha sigue siendo materia de discusión, principalmente en la Jurisprudencia, en especial por los constantes intentos del Poder Ejecutivo de hacer uso de dicha facultad.

Es intención de que en este escrito se describa y delimite el correcto ejercicio del poder tributario a partir de lo previsto en la ley fundamental y su interpretación jurisprudencial.

## II. El Poder Tributario

Podemos comenzar definiendo el poder tributario se presenta como el ejercicio del poder de imperio en materia tributaria por parte del Estado. En otras palabras, es la potestad que tiene el estado para establecer tributos de manera unilateral.

Esta facultad se encuentra legitimada constitucionalmente a través de varios artículos, por lo que, citando acreditada doctrina<sup>2</sup>, las instituciones jurídicas para responder a criterios de justicia *no deben estar solo al servicio de sus fines y objetivos específicos, sino también al servicio de los fines y objetivos constitucionales*. Esto refiere a que no solo debe atenderse al fin fiscal, es decir la recaudación, sino a los valores consagrados en la Carta Magna.

El poder tributario implica el ejercicio del poder de imperio por parte del Estado, ya que por medio de él se pueden exigir a los particulares el pago de las obligaciones tributarias. De esto deriva que en el ejercicio de dicha facultad se revela una situación de supremacía del Estado por sobre los ciudadanos, quienes recíprocamente están en estado de sujeción, pero cuando nace la obligación tributaria y aquel resulta titular de un crédito tributario se convierte en una relación jurídica en plano de igualdad con el obligado deudor.

Entonces el ejercicio del poder tributario se agota con el dictado de la ley que crea o modifica el tributo, e incluso cuando establece beneficios fiscales, llamado esto, si se quiere, poder de eximir.

Se caracteriza por ser abstracto, permanente, imprescriptible, irrenunciable e indelegable y, principalmente que al momento en que el estado ejerce la facultad de legislar, es decir ejercer el poder tributario, la relación jurídica que se crea entre el Estado y los particulares es una relación de supremacía-sujeción, ya que, en ese momento, el primero siempre esta "por encima" de los individuos.

El poder se agota con la creación del tributo, por lo que cuando se aplica la ley el estado está en una posición de igualdad con el contribuyente.

## III. Base constitucional

Esencialmente el poder tributario encuentra su base y justificativo jurídico en nuestra

2 SPISSO, R., "Directivas constitucionales para el ejercicio de la potestad tributaria con justicia" en Revista Suplemento de Derecho Constitucional La Ley, Editorial LA LEY S.A.E. e I., 4/2003, Id SAIJ: DACF030037

Constitución Nacional, al igual que todo nuestro ordenamiento jurídico. En éste las normas no se encuentran en un plano de igualdad, ya que constitucionalmente se prevé una jerarquía normativa destinada a brindar estabilidad al sistema y a afianzar la seguridad de los individuos.

La Constitución Nacional ocupa el vértice superior de la pirámide normativa lo que lleva a sostener que ésta es el fundamento en el que se apoya todo el ordenamiento jurídico y, por otra parte, condiciona la validez y creación de todas las normas que forman parte de ese sistema legal.

El principio analizado se lo llama de Supremacía Constitucional y Jerarquía Normativa y encuentra su regulación expresa en el artículo 31 de la Carta Magna, el cual necesariamente debe ser analizado conjuntamente con el artículo 121 del mismo cuerpo para poder delimitar el alcance y jerarquía de cada norma.

El primero de ellos establece *...Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella...*

Por otra parte, el 121 regula que *...Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.*

Así a través de este principio es posible limitar y controlar todo acto o norma que se dicte, ya que serán válidos y obligatorios si se ajustan a lo previsto constitucionalmente.

Un escalón inferior lo ocupan los tratados internacionales, según la previsión del art. 75, inc. 22 y 24, organizando la jerarquía:

- a. Los tratados descriptos taxativamente en el inc. 22, en las condiciones de su vigencia, así como los demás tratados sobre derechos humanos que sean aprobados por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, los cuales poseen jerarquía constitucional;
- b. Otros tratados sobre derechos humanos podrán acceder a esa jerarquía constitucional si luego de aprobados por el Congreso son ratificados por mayoría de dos tercios de cada Cámara;
- c. Los demás tratados que no están nominados en el inc. 22 ni se integren en el futuro a esa jerarquía constitucional, han pasado a tener jerarquía superior a las leyes nacionales pero ubicadas en un escalón inferior a las normas enumeradas *ut supra*;
- d. Tendrán también jerarquía superior a las leyes nacionales las normas que dicten los organismos supranacionales a los que los tratados de integración les hayan delegado tales competencias.

En un escalón inferior encontramos al derecho intrafederal el cual se integra por aquellas normas que se sancionan no por uno sino por más de uno de los niveles del estado, tales como la ley de Coparticipación Federal de Impuestos Nacionales o el Convenio Mul-

tilateral sobre los Ingresos Brutos.

Estas leyes, convenios o pactos forman parte del derecho intrafederal en razón de que no podrían ser modificadas ni reglamentadas unilateralmente, con lo cual, integran el ordenamiento jurídico nacional por ser una ley nacional, pero es superior a éste, y a su vez, es parte de los sistemas jurídicos locales, pero posee jerarquía superior a éstos.

Según lo previsto por el art. 31, seguirían en el orden las leyes nacionales, las cuales, a priori, se encontrarían por encima del ordenamiento jurídico de las distintas Provincias. Ahora bien, serán superiores a las provinciales en tanto y en cuanto sean sancionadas de acuerdo a los poderes que la Constitución ha conferido a dicho órgano, y no desconozcan las facultades que ella otorga a las Provincias, ya que en caso contrario prevalecería la legislación local, tal cual lo establece el art. 121.

#### IV. Límites

Los límites constitucionales al poder tributario se establecen con el objeto de resguardar las garantías de los contribuyentes, propio de todo Estado de Derecho, respetando la división de poderes.

Estos límites esencialmente pueden agruparse en el principio de legalidad; el principio de tutela patrimonial y el principio de tutela judicial.

El primero de ellos refiere a la forma que debe cumplir el ejercicio del poder tributario, es decir su ejercicio irrestricto por parte del Poder Legislativo y por lógica consecuencia, a través del dictado de una ley, mientras que los otros lo hacen para garantizar la propiedad, a través esencialmente del principio de capacidad contributiva y de eliminar las limitaciones a la habilitación de la instancia; otorgando un "plus" de protección judicial para que ésta se torne "real y efectiva", intensificando el control de la acción administrativa.

#### V. Principio de Legalidad

La Constitución Nacional establece que los tributos, particularmente, la totalidad de los elementos de la obligación tributaria, sólo pueden ser establecidos por ley dictada por el organismo constitucional competente que es el Poder Legislativo como único órgano constitucional con competencia para la producción de normas tributarias sustanciales<sup>3</sup>, siendo los elementos que la componen el hecho generador, los sujetos pasivos; los elementos que integran la base de imposición; las alícuotas; las exenciones y demás beneficios fiscales.

No resulta casual que el principio de reserva de ley se encuentre regulado en forma expresa en el artículo 17 de nuestra Constitución, ya que la imposición afecta directamente al derecho de propiedad y cualquier privación de ese derecho sólo puede ejercerse mediante sentencia fundada en ley.

3 CN, Art. 4, "...El Congreso de la Nación tiene facultades para establecer contribuciones que en forma "equitativa y proporcionalmente a la población...";

Art. 17, "...Sólo el Congreso de la Nación puede establecer las contribuciones que se mencionan en el art. 4...";

Art. 52, "...La Cámara de diputados - como máxima expresión de la representación ciudadana - tiene a su cargo la iniciativa de las leyes sobre tributos...";

Art. 75, inc. 1, "...El Congreso de la Nación legisla sobre las Aduanas regulando los tributos que recaen sobre la importación y la exportación...";

Art. 75, inc. 2, "...El Congreso de la Nación tiene la facultad "imponer contribuciones indirectas" en concurrencia con las Provincias y directas, por tiempo determinado y bajo determinados requisitos...";

Art. 100, inc.7, "...El Jefe de Gabinete tiene a su cargo recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de presupuesto nacional..."

El derecho de propiedad fue definido por la Corte, la cual señaló que *...El término propiedad, cuando se emplea en los artículos 14 y 17 de la Constitución o en otras disposiciones de este estatuto comprende, todos los intereses apreciables que el hombre pueda poseer fuera de sí mismo, fuera de su vida y de su libertad. Todo derecho que tenga un valor reconocido como tal por la ley, sea que se origine en las relaciones del derecho privado, sea que nazca de actos administrativos (derechos subjetivos privados o públicos) a condición de que su titular disponga de una acción contra cualquiera que intente interrumpirlo en su goce, así sea el Estado mismo, integra el concepto constitucional de propiedad. Que el principio de la inviolabilidad de la propiedad, asegurado en términos amplios por el art. 17, protege con igual fuerza y eficacia tanto los derechos emergentes de los contratos como los constituidos por el dominio y sus desmembramientos. Mientras se halle garantizada en la Constitución la inviolabilidad de la propiedad o en tanto el Congreso no se halle investido de facultades constitucionales expresas que lo habiliten para tomar la propiedad privada sin la correspondiente indemnización o para alterar los derechos privados de los hombres, ha dicho esta Corte, la limitación existe para el departamento legislativo cualquiera sea el carácter y la finalidad de la ley...*<sup>4</sup>

Todas estas afirmaciones fueron confirmadas estrictamente por nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación, a través de su pacífica doctrina judicial.

Así se manifestó el máximo tribunal sosteniendo, por ejemplo, que la actora solicitó a la Provincia de San Juan devolución de los montos que había abonado en función del decreto de fecha 31 de marzo de 1925, cuya finalidad fue reglamentar la ley de patentes en la parte pertinente a "Agentes comisionistas o comerciantes viajantes". El decreto declaró comprendido en dicho rubro a toda persona que efectúe operaciones de préstamo en dinero, de manera que amplió los sujetos pasivos que la ley había consignado por vía reglamentaria<sup>5</sup>.

Como se dijo precedentemente, la Corte continuó ratificando su postura sostuvo *...Que resulta necesario recordar que el principio de legalidad o de reserva de la ley no es sólo una expresión jurídico formal de la tributación, sino que constituye una garantía substancial en este campo, en la medida en que su esencia viene dada por la representatividad de los contribuyentes. En tal sentido este principio de raigambre constitucional abarca tanto a la creación de impuestos, tasas o contribuciones como a las modificaciones de los elementos esenciales que componen el tributo, es decir el hecho imponible, la alícuota, los sujetos alcanzados y las exenciones...*<sup>6</sup>

Las leyes tributarias están compuestas por normas generales, es decir, normas que tienen como destinatarios a todos los ciudadanos sin distinción alguna. En virtud de esa generalidad, todos son iguales ante ellas.

Asimismo, contienen normas abstractas, lo que significa que las conductas que regulan han de ser conductas-tipo, y no conductas individuales y concretas. Sin embargo, aquí hay que apuntar el excesivo casuismo de las normas tributarias quizás por no recurrir a categorías generales que ha desarrollado el derecho privado.

4 CSJN in re *Pedro Emilio Bourdie c/Municipalidad de la Capital*. 16/12/1925. Fallos: 145:327.

5 CSJN in re *Doña Sara Doncel de Cook c/la Provincia de San Juan sobre repetición de pago*. 6/9/1929. Fallos: 155:290.

6 CSJN in re *"Nación Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones S.A. c/Provincia de Tucumán*. 9/5/2006. Fallos: 329:1554.

La ley, por fin, es el instrumento jurídico básico para definir y proteger la identidad del ciudadano en cuanto tal: sus libertades y su propiedad. Lamentablemente estas cualidades se han debilitado de modo peligroso para el derecho de propiedad y la seguridad jurídica.

De la ley tributaria se pueden señalar, al menos, los siguientes requisitos:

- 1) Su ajuste a la C.N;
- 2) Estabilidad;
- 3) Claridad y precisión.

## VI. Los reglamentos

El Poder Ejecutivo, dentro de sus facultades, tiene la de expedir normas, mediante el dictado de reglamentos.

Los reglamentos consisten en una manifestación de voluntad de los organismos administrativos, creadora de status generales, impersonales y objetivos<sup>7</sup>.

La clasificación tradicional los agrupa en: a) Reglamentos de Ejecución; b) Reglamentos autónomos; c) Reglamentos delegados; d) Reglamentos de necesidad y urgencia.

Sobre el presente me referiré solo a los dos últimos.

### 1. Los Reglamentos de Necesidad y Urgencia

Los reglamentos de necesidad y urgencia son los que se dictan en virtud "estado de necesidad colectivo" que requiere la intervención inmediata del Poder Ejecutivo mediante la asunción de facultades legislativas asignadas por la Constitución Nacional al Congreso de la Nación.

La Constitución Nacional otorga al Presidente de la Nación la facultad de participar ... *de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros*<sup>8</sup>.

Así se consagra el principio de prohibición al Poder Ejecutivo de dictar "disposiciones de carácter legislativo", por otra parte, y en la misma norma se establece la excepción a través de los denominados decretos de necesidad y urgencia para luego excluir de la excepción las siguientes materias: a) Penal; b) Tributaria; c) Electoral o régimen de partidos políticos, siendo la norma que así lo refiera nula de nulidad absoluta e insanable<sup>9</sup>.

7 MARIENHOFF, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*. 4 ed. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1993. Págs. 263-267 8 CN, art. 99, ap. 3.

9 CSJN in re *Video club Dreams c/ Instituto Nacional de Cinematografía s/ amparo*. 6/6/1996. Fallos: 318:1154. CSJN in re *La Bellaca SAACIF y M. c/ Estado Nacional - DGI. - s/ repetición DGI*. 27/12/1996. Fallos: 319:3400. CSJN in re *Kupchik, Luisa Spak de y otro c/ Banco Central de la República Argentina*. 17/3/1998. Fallos: 321:366. CSJN in re *Zofracor S.A. c/ Estado Nacional s/ amparo*. 20/9/2002. Fallos: 325:2394.

## 2. Los reglamentos delegados

La Constitución Nacional en su art. 76 prescribe que se *prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijo para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.*

*La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa.*

Cuando infiere a materia determinada de administración lo hace en referencia a la función administrativa que ejerce el Estado, mientras que cuando refiere a la emergencia pública, lo hace para indicar la urgencia de resolver por parte de aquél situaciones de crisis.

Sobre la delegación podemos citar prestigiosa doctrina que ha sostenido sobre la misma que *...La delegación legislativa y los decretos de necesidad y urgencia, son las dos caras de una misma moneda. En ambos casos, el órgano ejecutivo ejerce funciones legislativas. Funciones que, constitucionalmente, corresponden al Congreso y que, solamente, por vía de excepción, pueden ser ejercidas por el Poder Ejecutivo*<sup>10</sup>...

*...Existe una corriente doctrinaria que, invocando el principio de interpretación sistemática de la Constitución, sostiene que serían aplicables a la delegación legislativa los mismos límites que condicionan el dictado de los decretos de necesidad y urgencia. Tal criterio hermenéutico importaría en el caso, presumir la omisión del constituyente, y, con ello su error o deficiencia técnica, lo cual es inaceptable como pauta interpretativa*<sup>11</sup>...

La Corte en el fallo "A.M.Delfino y Cía" negó enfáticamente la posibilidad constitucional de practicar delegaciones legislativas para diferenciar la delegación de poder para hacer la ley de la de conferir cierta autoridad por el Congreso al Poder Ejecutivo o a un cuerpo administrativo<sup>12</sup>.

Este criterio fue variando hasta la doctrina generada en "Selcro"<sup>13</sup>, a través de la cual establece que no podrá existir delegación legislativa válida respecto de ninguno de los elementos estructurales de la hipótesis de incidencia tributaria, esto es, material, personal, espacial y temporal. Esta prohibición se extiende a las exenciones tributarias pues también respecto de ellas opera el principio de reserva de ley, pero reconoce implícitamente la validez de la delegación legislativa impropia por la que se habilita al Poder Ejecutivo para ejercitar acotadas funciones legislativas, condicionadas y dirigidas al fin querido por la ley, estrictamente pautadas y circunscriptas a los aspectos cuantificativos (esencialmente a las alícuotas), siempre que se fijen límites precisos mediante una clara política legislativa para el ejercicio de la atribución.

10 BADENI, Gregorio, *Límites de la Delegación Legislativa* en Revista La Ley, 2001 – E – p. 919.

11 COMADIRA, Julio, *Los reglamentos delegados* en Revista Régimen de la Administración Pública, Buenos Aires, 2002, 679.

12 CSJN in re A.M Delfino y Cía. s/ apelando de una multa interpuesta por la Prefectura Marítima, por infracción al art. 117 del reglamento del Puerto de la Capital. 20/6/1927. Id SAJ: FA27000002.

13 CSJN in re Selcro S.A. c/Jefatura de Gabinete de Ministros. 21/1/2003. Fallos": 326:4251

Esto lo ratificó la propia Corte en la causa Colegio Público de Abogados de Capital Federal c/EN – PEN –s/amparo<sup>14</sup>.

Desde luego, y adelantándome a las conclusiones del presente, considero que estas facultades extraordinarias en materia tributaria deben aplicarse con criterio restrictivo, en marcos precisos y determinados.

Coincido con Spisso cuando concluye que *...Admitir un ejercicio más amplio o extensivo del instituto de la delegación de facultades legislativas en materia tributaria no se compadece con una interpretación sistemática y unitaria de la Constitución...*<sup>15</sup>.

En la causa “Camaronera Patagónica”<sup>16</sup> la Corte en mayoría, resolvió mantener en forma irrestricta el principio de reserva de ley en materia tributaria, el cual tampoco cede en caso de que se actúe mediante el mecanismo de la delegación legislativa previsto por el art. 76 de la Constitución. Por su parte, el Ministro Zaffaroni, en voto concurrente, expresó que en relación al mecanismo de la delegación legislativa, cabía concluir en que el Poder Ejecutivo no podía establecer los elementos estructurales del tributo, pues era un área en la que el Congreso debía adoptar decisiones precisas y completas, fijando una “clara política legislativa” a fin de que el Poder Ejecutivo reglamente los pormenores de la ley en cuestión. Indicó que ni un decreto del Poder Ejecutivo ni una decisión del Jefe de Gabinete de Ministros pueden crear válidamente una carga tributaria ni definir o modificar, sin sustento legal, los elementos esenciales de un tributo, ya que no caben dudas en cuanto a que los aspectos sustanciales del derecho tributario no tienen cabida en las materias respecto de las cuales la Constitución Nacional (art. 76), autoriza, como excepción y bajo determinadas condiciones, la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo.

Ahora bien, indispensable resulta diferenciar entre la posibilidad de delegar el poder tributario de la de delegar aspectos relativos y necesarios para la ejecución de la ley misma, con el cuidado de no alterar el espíritu de ésta.

Así, el Poder Ejecutivo puede, en ejercicio de su potestad reglamentaria, establecer condiciones o requisitos, limitaciones o distinciones que, aunque no hayan sido contempladas por el legislador de manera expresa, se ajusten al espíritu de la norma reglamentada o sirvan razonablemente a la finalidad esencial que ella persigue.

*...que la conformidad que debe guardar un decreto respecto de la ley no consiste en la coincidencia textual entre ambas normas, sino de espíritu, y que, en general, no vulneran el principio establecido en el art. 99 inc. 2, de la Constitución Nacional, los reglamentos que se expidan para la mejor ejecución de las leyes, cuando la norma de grado inferior mantenga inalterables los fines y el sentido con que la ley haya sido sancionada...*<sup>17</sup>

El Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Córdoba, en consonancia sostuvo *...Así, por ejemplo, el Código Tributario local contiene una delegación expresa de reglamentación que debe ser engastada en el marco jurídico superior, el cual se nutre del principio de legalidad, razón por la cual debe ser ejercido dentro de tales límites. Como corolario de ello, es que,*

14 CSJN in re *Colegio Público de Abogados de Capital Federal c/EN – PEN –s/amparo*. 4/11/2008. Id SAIJ: FA08000278 15 SPISSO, op. Citada 2.

16 CSJN in re *Camaronera Patagónica S.A. c/ Ministerio de Economía y otros s/ amparo*. 15/4/2014. Fallos: 337:388.

17 CSJN in re *Barrose, Luis Alejandro c/Ministerio del Interior* —art. 3° ley 24.043. Fallos 318:1707.

*el art. 150 deposita en el Poder Ejecutivo la facultad de establecer el modo o procedimiento de recaudación del Impuesto a los Ingresos Públicos, sin que pueda modificar o establecer cuestiones referidas a los elementos estructurales de la relación jurídica sustancial de ese tributo ni alterar disposiciones de dicho plafón normativo...*<sup>18</sup>

## **VII. Conclusiones**

La delegación legislativa en materia tributaria, más allá de la inconstitucionalidad generada por la vulneración al régimen republicano de gobierno y la prohibición de otorgamiento al Poder Ejecutivo de facultades extraordinarias, resulta violatoria de nuestra Carta Magna ya que la misma se encuentra prohibida por la consagración del principio de reserva de ley, tal como se desarrolló a lo largo del presente.

Por ahora, la única delegación avalada por la Corte fue en el caso de que el Congreso lo hiciera en forma puntual y con relación al elemento cuantificante, fijando en la misma ley de delegación los parámetros precisos.

De esta manera la delegación legislativa en la materia en estudio resulta inconstitucional, implicando su admisión la vulneración de los derechos fundamentales de los contribuyentes.

El Derecho Tributario Sustantivo, al igual que el Derecho Penal, reconoce como única y exclusiva fuente a la Ley, en resguardo esencialmente del Derecho de Propiedad.

Ahora bien, que resulte efectivo ratificar el decreto mediante una ley posterior esto no significa que aquel resulte inconstitucional, más allá de su subsanación posterior.

En materia de exenciones y beneficios tributarios no sólo se estaría violando el principio de legalidad sino, probablemente el principio de generalidad, siendo esto constitucionalmente admitido, según lo establecido en el artículo 75, inciso 18 de la nuestra ley suprema, mediante el dictado de una norma emanada del Poder Legislativo. Claro está que el que resulte beneficiario de aquellos dudosamente reclame la constitucionalidad de la norma que lo establece.

Esto último lo reafirmo teniendo incluso en cuenta el fin que tiene la autoridad para promover la industria en todas sus modalidades, la investigación, con los beneficios que las mismas conllevan y en general proveer lo conducente a la prosperidad del país o de la provincia de que se trate, reitero, incluso encontrarse la delegación prevista en una ley, ésta no debe ser utilizada para crear, modificar o suprimir tributos, sus elementos ni exenciones o beneficios tributarios.

En consonancia con la Jurisprudencia actualmente vigente, reitero que la delegación en materia tributaria sustantiva, opere o no ratificación posterior, es inconstitucional.

Por esto y para concluir, resulta válido recordar que las fuentes del Derecho tributario están íntimamente vinculadas con el principio de seguridad jurídica en su doble acepción. En primer término, la seguridad viene a satisfacer una perentoria necesidad humana. Así lo declararon las XVI Jornadas del Iladt realizadas en Lima Perú en el año 1993 al afirmar

---

<sup>18</sup> TSJCba in re *Banco Río de la Plata S.A. c/Provincia de Córdoba y Dirección General de Rentas – Acción Declarativa de Inconstitucionalidad*. 12/5/2011. Publicado en LLC2011 (septiembre), 857. Cita Online: AR/JUR/23826/2011

*...La seguridad jurídica es requisito esencial para la plena realización de la persona y para el desarrollo de la actividad económica...*

Ello se logra cuando cada una de las fuentes respeta el principio de legalidad y el plexo de principios constitucionales con incidencia tributaria. Y corolario de estos postulados el poder judicial debe dictar sentencias en él fundadas en normas y principios constitucionales.

El segundo aspecto de la seguridad jurídica consiste en la previsibilidad derivada de ciertas cualidades de las normas en virtud de las cuales se puede determinar el régimen jurídico aplicable a la propia conducta.

Esto significa que los contribuyentes, según la conocida fórmula, sepan a que atenerse. Para ello las normas deben cumplir y señalar solo a título de ejemplo de los siguientes requisitos: 1) calidad normativa; 2) publicidad; 3) estabilidad; 4) adecuación del nomen iuris con el contenido de la norma tributaria, y solo se consigue, con absoluta independencia, a través de una ley.

---

### **Referencias Bibliográficas**

- BADENI, Gregorio (2001), *Límites de la Delegación Legislativa* en Revista La Ley, 2001 – E – p. 919.
- CASÁS, José Osvaldo, (2002), *Derechos y garantías constitucionales del contribuyente a partir del principio de reserva de ley en materia tributaria*, Ad Hoc, Buenos Aires.
- COMADIRA, Julio, (2002), *Los reglamentos delegados* en Revista Régimen de la Administración Pública, Buenos Aires.
- JARACH, Dino, (1969), *Curso Superior de Derecho Tributario*, Tomo I, Cima, Bs. As.
- MARIENHOFF, Miguel S., (1993), *Tratado de Derecho Administrativo*. 4 ed., Abeledo-Perrot. Buenos Aires.
- SPISSO, Rodolfo Roque, (2003), *Directivas constitucionales para el ejercicio de la potestad tributaria con justicia* en Revista Suplemento de Derecho Constitucional La Ley, LA LEY S.A.E. e I., 4/2003, Id SAJ: DACF030037.

# LA INCIDENCIA DEL FALLO “ALPHA SHIPPING S.A” EN LOS PROCESOS DETERMINATIVOS DE OFICIO LOCALES

## THE INCIDENCE OF THE “ALPHA SHIPPING S.A” RULING ON THE LOCAL DETERMINATIVE PROCESSES

---

**Julieta Luchessi<sup>1</sup>; Luciana Foco<sup>2</sup>**

---

### RESUMEN:

El instituto de la prescripción en materia tributaria y la facultad de las jurisdicciones locales de regular normativamente el mismo, ha sido desde siempre una temática debatida tanto en relación a las acciones y poderes de los fiscos locales para determinar y exigir tributos, como también para aplicar y hacer efectivas las sanciones.

Se presentan frente a dicho tópico doctrinas con diferentes miradas, sobre las cuales la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dictado diversos fallos que iluminan la cuestión. En el presente artículo, haremos un racconto tanto de los principales aspectos de las posiciones doctrinarias mencionadas, como de la jurisprudencia dictada por nuestro Máximo Tribunal con algunas menciones a sentencias locales, hasta llegar al análisis de “Alpha Shipping”<sup>3</sup>, que si bien pareciera dilucidar algunos puntos de la discusión, a su vez genera múltiples interrogantes que serán aquí analizados.

### ABSTRACT

The institution of prescription in tax matters and the power of local jurisdictions to regulate it normatively has always been a debated topic both in relation to the actions and powers of local tax authorities to determine and demand taxes, and to apply and enforce sanctions.

Doctrines with different perspectives are presented on this topic, upon which the Supreme Court has issued various rulings that shed light on the matter.

In this article, we will recount both the main aspects of the aforementioned doctrinal positions and the jurisprudence issued by our Supreme Court with some mentions of local rulings,

---

1 Abogada, socia en Villegas Vázquez Luchessi, Maestranda en la Maestría de Derecho Tributario de la UCA. Doctoranda en Derecho UNC. Miembro de la Asociación Argentina de Estudios Fiscales. ORCID: 0009-0009-1571-2039.

2 Abogada, miembro integrante en Villegas Vázquez Luchessi, estudiante de la Carrera de Especialización en Derecho Tributario de la Facultad de Derecho de la UNC, Secretaria Técnica de la Carrera de Especialización en Derecho Tributario de la Facultad de Derecho de la UNC, Miembro integrante del Instituto de Derecho Financiero y Tributario de la Facultad de Derecho, UNC. ORCID: 0009-0006-4424-907X.

3 Fallos: 346:103

culminating in the analysis of "Alpha Shipping," which, although it seems to put an end to the discussion, also raises multiple questions that will be analyzed here.

**PALABRAS CLAVE:** Prescripción, Tributos, Provincias, Constitución, Jurisprudencia.

**KEY WORDS:** Prescription, Taxes, Provinces, Constitution, Jurisprudence.

### **I. Preliminar. Introducción. Instituto de la prescripción**

Como bien es sabido, la finalidad de la figura bajo análisis es lograr que exista certidumbre jurídica, dando seguridad y firmeza a los derechos, estableciendo un límite en el accionar tanto del Fisco como de los contribuyentes, más allá de determinados períodos de tiempo. Ello, en atención a que el abandono de los derechos por un lapso prolongado de tiempo -que exceda el dispuesto por la norma- crea incertidumbre, inestabilidad y la consecuente falta de certeza en las relaciones jurídico-tributarias entre el ente recaudador y los sujetos pasivos -contribuyentes, responsables, etc.- del impuesto<sup>4</sup>.

La mentada limitación al accionar fiscal encuentra su correlato no sólo, como se dijo en el principio de seguridad jurídica, sino también, en materia tributaria, en la capacidad contributiva de los contribuyentes o responsables, en atención a que 'de admitirse que subsista indeterminadamente en cabeza del Estado la posibilidad de exigir las obligaciones fiscales no satisfechas en su momento, podría generar la situación de que se acumulen deudas tributarias que excediesen la capacidad económica actual del sujeto pasivo'<sup>5</sup>.

El instituto de la prescripción liberatoria es entendido no como un modo de extinción de la obligación tributaria, la cual subsiste como obligación natural o deber moral, sino de la exigibilidad de la misma basada en dos elementos que deben concurrir, el paso del tiempo establecido por ley y la falta de acción u omisión por parte del acreedor.

A nivel nacional, no se presentan mayores controversias, ya que la prescripción se encuentra prevista normativamente en la Ley 11.683 (Ley de procedimiento tributario), normativa que se encuentra en el mismo escalón piramidal que las leyes de fondo y siendo ley especial, no caben dudas de su clara aplicabilidad.

Pero, tal como se mencionó al comienzo, se ha generado gran discusión doctrinaria y distintas posiciones jurisprudenciales, en relación a las atribuciones de los poderes legislativos locales respecto a la posibilidad de regular el instituto de la prescripción, tanto de las acciones y poderes de los fiscos para llevar adelante la determinación del tributo y exigir su pago, como respecto a la aplicación y exigibilidad de sanciones tributarias.

### **II. Posiciones doctrinarias encontradas**

Durante muchos años, nos encontramos ante dos doctrinas diametralmente opuestas, si bien algunos autores mencionan una tercera postura, aquí nos referiremos a la dos más emblemáticas, iuspublicistas u iusprivatistas.

4 López Herrera, Edgardo y colaboradores, "Derecho Tributario - Tratado de la prescripción liberatoria", Ed. Lexis N° 9999/010846, Buenos Aires, 2009, Pág. 27 y ss.

5 López Herrera, Edgardo y colaboradores, *ibid*.

Respecto a la primera de ellos, -luspublicistas-, quienes se enrolan en la misma sostienen una clara autonomía del Derecho Tributario, destacando que las jurisdicciones locales han reservado las potestades no delegadas a la Nación, conservado para sí las respectivas a la posibilidad de crear tributos, y respecto de estos, la facultad de regular sus formas o modo de extinción (Conf. los arts. 5° y 121 de la Constitución Nacional).

De esta forma el derecho público local prevalece por sobre lo regulado en el derecho privado, siendo potestad local establecer todos los elementos que componen al instituto de la prescripción.

Consideran a la figura aquí analizada como un instituto propio del derecho público local, correspondiéndole a la legislación provincial o municipal su regulación, apartando así la aplicación de los códigos de fondo respecto de ella.

Afirman que *"Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación"*

*"La delegación que han hecho las provincias en la Nación para dictar los códigos de fondo, sólo significa que aquellas, en lo que respecta a los Códigos Civil, y de Comercio, han querido un régimen uniforme en materia de Derecho privado; y es seguramente excesivo interpretar que, además, han tenido la voluntad de limitar también las facultades de Derecho público de que no se desprendieron en beneficio de la Nación"*<sup>6</sup>.

Podemos citar, brevemente, a algunos grandes doctrinarios que se han posicionado en esta teoría, como lo es Dino Jarach, quien manifestaba que *"Aparte de la cuestión terminológica, el problema planteado es si la autonomía del Derecho tributario que se reconoce para el Derecho nacional no puede ser tal para el provincial. A mi juicio, éste es un error, y por una razón ... las provincias, cuando han delegado en la Nación la facultad de dictar los Códigos Civil y Comercial, no han querido delegar la de legislar en materia de facultades impositivas, ya que ella quedaba reservada a las provincias. Únicamente han delegado lo que expresamente establecieron. No hay en ningún momento una delegación expresa para que los Códigos Civil y Comercial legislen sobre la creación de las relaciones jurídicas tributarias y sobre elemento alguno de éstas..."* (cfr. *"Curso superior de Derecho tributario"*, 2ª ed., t. I, capítulo VI: *"Naturaleza e interpretación de las normas tributarias sustantivas"*, parágrafo 6: *"Derecho tributario nacional y provincial ante el Derecho privado"*, p. 299 y sigtes., en particular p. 300, *Liceo Profesional Cima*, Buenos Aires, 1968).

Asimismo, Carlos M. Giuliani Fonrouge ha expuesto que: *"La importancia del Derecho civil y del Derecho comercial en la evolución del Derecho, especialmente el primero por su mayor elaboración, y la preeminencia que se les asigna en la enseñanza universitaria, en detrimento de las disciplinas de Derecho público, han dado motivo al erróneo concepto de que el Derecho privado constituye el 'derecho común' y requiere la subordinación de las otras ramas ... Quienes así opinan, olvidan el diferente ámbito en que tienen aplicación las disposiciones de los Códigos Civil y de Comercio (Derecho privado) y las normas del Derecho financiero que incluyen las de carácter tributario (Derecho público). No hay ni puede existir interferencia entre ellas, pues ... la mayoría de los preceptos, clasificaciones y distinciones del Código Civil no es,*

---

6 In re Lorenzo Larralde y Otros (Fallos: 243:98)

*por consiguiente, susceptible de ser trasladada al Derecho público; sólo una parte menor de aquellos constituye realmente derecho común, es decir vigente en todo el sistema jurídico... Esta doctrina concuerda con la sustentada por ... (la) Corte ... al poner de manifiesto los límites de aplicación del Código Civil, restringido a relaciones de orden privado, y su inadaptabilidad al campo del Derecho público dentro del cual se haya comprendido el poder impositivo de las provincias, añadiendo que como dicho poder no es delegable -por ser inherente a la soberanía-, si aquél hubiera rozado tal facultad la inconstitucionalidad se hallaría en el código civil y no en la ley provincial que prescindiera de tal limitación" ("Derecho financiero", ob. cit., t. I, capítulo II, parágrafo 39, ps. 72 y 73).*

Colocándose en la misma postura, Juan Carlos Luqui, sostuvo que: *"Las leyes locales no pueden alterar, además de las garantías y principios constitucionales, aquellas normas de Derecho general contenidas en los códigos de fondo. Por el contrario, las normas de derecho común contenidas en dichos códigos pueden ser modificadas por leyes locales, siempre que esas modificaciones no lesionen alguna garantía constitucional consagrada en la Carta a favor del contribuyente, si se trata de normas locales de carácter tributario (igualdad, equidad y proporcionalidad)" (cfr. ¿Preferencia de la ley común sobre la ley local?, parágrafo: "Conclusión", LA LEY, 148-25 y sigtes., en particular p. 35).*

Luego, respecto a la segunda teoría **-lusprivatistas-**, quienes se posicionan en la misma consideran que mediante el artículo 75 inc. 12 de la CN se ha delegado en el Congreso Nacional la facultad de regular todo lo atinente al vínculo obligacional acreedores-deudores por lo cual, las causales de extinción de dicha relación, dentro de la que se encuentra el instituto de la prescripción liberatoria, se encuentra regulada en dicho cuerpo normativo.

Contrariamente a lo expuesto ut supra, no conciben el instituto en cuestión como parte integrante del derecho público local, sino por el contrario un instituto general del derecho, siendo el Congreso de la Nación quien regula la misma, ello en consonancia con los arts. 75, inc. 12 y 126 de la Carta Magna.

Si bien se reconoce una clara autonomía a las potestades provinciales y municipales para regular su poder tributario local, respecto de la prescripción en razón de considerarla como un instituto general del derecho, las jurisdicciones no podrán apartarse de lo previsto por los Códigos de fondo.

Para sustentar esta teoría, podemos mencionar algunas conclusiones de Osvaldo Soler, quien sostuvo que de acuerdo con la concepción moderna que derivó en el Estado de Derecho, la relación jurídica que une al Estado con los particulares no está dominada por la idea de Poder sino por la del Derecho. En dicho contexto, la obligación tributaria tiene la misma naturaleza jurídica que cualquier obligación reglamentada por el Código Civil.

*Agrega que "a mayor abundamiento, en el fondo de las prescripciones del inciso 12º, del artículo 75 de la Constitución Nacional, subyace una garantía implícita que puede asimilarse a la universalidad, unidad y uniformidad del derecho aplicable en todo el territorio nacional que, como principio rector en materia normativa federal, debe ser respetado por el legislador. (...) Por ello, de acuerdo con la universalidad, unidad y uniformidad del derecho como principio implícito contenido en el inciso 12º, mencionado, las provincias no podrían fijar términos de prescripción distintos a los establecidos por el Código Civil, pues ello significaría menoscabar tal principio pues, en tal caso, coexistirían dos normas jurídicas que definirán con distinto*

*alcance un mismo instituto jurídico, el cual ya ha sido regulado por la legislación de fondo.*

*En razón de ello, no puede justificarse que se le otorgue a los fiscos locales el privilegio de extender el plazo para ejercer el derecho de exigir judicialmente al deudor el cumplimiento de la obligación tributaria, pues con ello se estaría convalidando el criterio de la supremacía del poder público sobre los particulares en una materia gobernada por la justa e igualitaria relación jurídica que emana del nacimiento de la obligación tributaria, en la cual no prevalece la idea de Poder y si, en cambio, la idea del Derecho.”*

Asimismo, Giannini<sup>8</sup> -con palabras aplicables al derecho argentino- ha expuesto que “... puede llegarse por tanto a la conclusión de que la deuda impositiva no es solo afín a la obligación del Derecho Civil, sino que es la misma obligación, utilizada por el ordenamiento jurídico en materia tributaria, lo que encuentra su esencial justificación lógica en el hecho de que no existe en nuestra dogmática jurídica una figura de obligación pecuniaria de derecho público. Esta idea se relaciona con otra, según la cual la distinción entre Derecho Público y Derecho Privado es una distinción instrumental, es decir, de medios y de institutos jurídicos, por lo que puede afirmarse, sin violentar la lógica, que la deuda impositiva constituye siempre, a pesar de formar parte de una relación que en su conjunto y en algunas de sus manifestaciones pertenece al Derecho Público, una obligación conforme al esquema tradicional del Derecho Privado”

Entonces, en apretada síntesis, podríamos mencionar que la dicotomía se presenta entre considerar por un lado, a la prescripción como un instituto general del derecho y por ende aplicar la normativa de fondo o por el otro, que la reglamentación relativa a impuestos locales es una facultad privativa de las provincias y municipios que no ha sido delegada al Estado Nacional, siendo la figura aquí analizada parte del derecho público local.

### **III. Posicionamientos jurisprudenciales, previos a la sanción del Código Civil y Comercial de la Nación.**

Si bien la Corte Suprema de Justicia de la Nación en diversos fallos ya había exteriorizado su postura ante las controversias vinculadas a si el Derecho tributario local debía subordinarse al Derecho de fondo y en algunos de ellos, específicamente respecto al instituto de la prescripción, como ser “Vélez Sarsfield, Tomasa c/ Consejo de Educación de la Provincia de Buenos Aires<sup>9</sup>”; “Ana Masotti de Busso c/ Provincia de Buenos Aires<sup>10</sup>”; “Liberti Atilio César (suc.) s/ Inscripción<sup>11</sup>”; “Lorenzo Larralde y otros s/ Demanda de inconstitucionalidad<sup>12</sup>”; entre muchos otros, aquí nos detendremos en el antecedente “*Filcrosa S.A s/quiebra. Incidente de verificación de Municipalidad de Avellaneda*”<sup>13</sup>

Ello así, en tanto que con el dictado de dicha sentencia, nuestro máximo tribunal y último intérprete, aparentemente zanjó la discusión doctrinaria mencionada, enrolándose -como se verá- en la teoría lusprivatista.

7 Soler, Osvaldo H., “*Tratado de Derecho Tributario*”, Ed. La Ley, 5° Ed., T° II, 2014, Pág. 266 y ss.

8 Giannini, Achille Donato. “*Instituciones del Derecho Tributario*”. Editorial de Derecho Financiero. Madrid, 1957, nº 33, Pág. 91.

9 Fallos: 23:647

10 Fallos: 207:270

11 Fallos: 235:571

12 Fallos: 243:98

13 Fallos: 326:3899

En el citado precedente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, estableció por mayoría que las jurisdicciones locales, es decir las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como así también los municipios, no poseen competencia para legislar en materia de prescripción de las obligaciones correspondientes a los tributos.

Para ello, mencionando entre sus fundamentos que *“...las legislaciones provinciales que reglamentaban la prescripción en forma contraria a lo dispuesto en el Código Civil eran inválidas, pues las Provincias carecen de facultades para establecer normas que importen apartarse de la aludida legislación de fondo, incluso cuando se trata de regulaciones concernientes a materias de derecho público local (Fallos: 175:300; 176:115; 193:157; 203:274; 284:319; 285:209 y 320:1344)”*

Luego, tal como lo sostenían quienes adhieran al posicionamiento “Iusprivatista”, precisa que la prescripción no es un instituto propio del derecho público local, sino un instituto general del derecho, con la siguiente fundamentación:

*“Ello ha justificado que, en ejercicio de la habilitación conferida al Congreso de la Nación por el artículo 75, inciso 12), de la Constitución Nacional (CN), este no solo fija los plazos correspondientes a las diversas hipótesis en particular, sino que, dentro de ese marco, estableciera también un régimen destinado a comprender la generalidad de las acciones susceptibles de extinguirse por esa vía”*

*“la regulación de los aspectos sustanciales de las relaciones entre acreedores y deudores corresponde a la legislación nacional, por lo que no cabe a las provincias -ni a los municipios- dictar leyes incompatibles con lo que los códigos de fondo establecen al respecto, ya que, al haber atribuido a la Nación la facultad de dictarlos, han debido admitir la prevalencia de las leyes del Congreso y la necesaria limitación de no dictar normas que las contradigan (doctrina de Fallos: 176:115; 226:727; 235:571; 275:254; 311:1795; 320:1344).”*

Asimismo, sostuvo que *“...del texto expreso del artículo 75, inciso 12), de la Constitución deriva la implícita pero inequívoca limitación provincial de regular la prescripción y los demás aspectos que se vinculan con la extinción de las acciones destinadas a hacer efectivos los derechos generados por las obligaciones de cualquier naturaleza. Aun cuando los poderes de las provincias son originarios e indefinidos y los delegados a la Nación definidos y expresos, es claro que la facultad del Congreso Nacional de dictar los códigos de fondo, comprende la de establecer las formalidades que sean necesarias para concretar los derechos que reglamenta, y, entre ellas, la de legislar de manera uniforme sobre los aludidos modos de extinción”.*

Previo a concluir, manifiesta que: *“La Corte ha admitido la aplicación de la legislación civil al ámbito del derecho administrativo (Fallos: 190:98 y 321:174), proceder que ha justificado, en lo específicamente referente al derecho tributario, en la circunstancia de que esta disciplina no está al margen de la unidad general del derecho, ni es incompatible con los principios del derecho civil (Fallos: 313:1366)”*

Conforme dicha jurisprudencia todo lo relativo al instituto de la prescripción liberatoria, su plazo, inicio del cómputo y las causales de suspensión e interrupción se encontraba previsto en la normativa de fondo, es decir nuestro Código Civil, dejando de lado las previsiones reguladas por los ordenamientos locales.

Podemos mencionar, en apretada síntesis, algunas sentencias de nuestro Máximo Tribunal, que establecieron, respecto de algunos de los elementos que conforman el instituto de la prescripción, la aplicación del Código de fondo.

En relación a las causales de interrupción del cómputo de la prescripción, en *“Sandoval, Héctor c/ Provincia del Neuquén”*<sup>14</sup> la CSJN manifestó que no cabía a las provincias dictar leyes incompatibles con lo que los códigos de fondo establecen al respecto, ya que, al haber delegado en la Nación la facultad de dictarlos, han debido admitir la prevalencia de las leyes del Congreso y la necesaria limitación de no dictar normas que las contradigan. En ese entendimiento, resolvió que era arbitraria la sentencia que, al admitir la excepción de prescripción, no asignó efecto interruptivo a la demanda planteada ante un juez incompetente, dando prevalencia a la ley local sobre el precepto de fondo (art. 3986 del Código Civil)<sup>15</sup>

Respecto al *dies a quo*, en *“Fisco de la Provincia c/ Ullate, Alicia Inés – Ejecutivo – apelación - recurso directo”*<sup>16</sup> sostuvo la Corte que si las provincias no tienen competencia en materia de prescripción para apartarse de los plazos estipulados por el Congreso Nacional, tampoco la tendrían para modificar la forma en que éste fija su cómputo<sup>17</sup>.

Luego, vinculada a las causales de suspensión del cómputo de la prescripción, nuestro Máximo Tribunal, en la sentencia dictada en autos *“Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Bottoni, Julio Heriberto s/ ejecución fiscal - radicación de vehículos”*<sup>18</sup> resolvió tener por prescripta la deuda discutida en el caso, ya que la ejecución fiscal se había iniciado holgadamente cumplido el plazo quinquenal de prescripción previsto en la legislación común, sin que respecto de ellos se hubiere alegado, ni mucho demostrado, la ocurrencia de alguna causal válidamente establecida que lo hubiera suspendido o interrumpido, aplicando las previstas por la normativa de fondo<sup>19</sup>.

Pero, pese a esta doctrina que surge de los fallos referidos de la CSJN, tribunales locales como el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se apartaron de la solución brindada por nuestro Máximo Tribunal -de manera contemporánea-, considerando relevante destacar lo expuesto por José Osvaldo Casás en *“Sociedad Italiana”*<sup>20</sup>, cuando al emitir su voto y contestar el interrogante *“¿qué plazo de prescripción debe aplicarse al caso? ¿El previsto en la legislación local o el contemplado en la legislación nacional?”* -en apretada síntesis- manifestó:

*“Es inveterada la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el sentido que no es objetable la facultad de las provincias -valor sobreentendido a partir de la Reforma Constitucional de 1994, también, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- de darse leyes y ordenanzas de impuestos locales, y en general todas las que juzguen conducentes a su bien-*

14 Fallos 320:1344

15 Secretaria de Jurisprudencia de la CSJN, *“Normas Locales y Prescripción. Filcrossa - Alpha Shipping S.A. - First Data Cono Sur S.R.L.”*. Mayo 2023

16 F. 391. XLVI.

17 Secretaria de Jurisprudencia de la CSJN, *ibid.*

18 G. 37. XLVII

19 Secretaria de Jurisprudencia de la CSJN, *ibid.*

20 *“Sociedad Italiana de Beneficencia en Buenos Aires S/ Queja por Recurso de Inconstitucionalidad Denegado En: Sociedad Italiana de Beneficencia en Buenos Aires C/ DGC (Res. N° 1881/DGE/2000) S/ Recurso de Apelación Judicial C/ decisiones de DGR”*, Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 17/11/2003.

*estar y propiedad, sin más limitación que las emanadas del art. 108 de la Constitución -texto histórico- (Fallos 7:373); siendo la creación de impuestos, elección de objetos imposables y formalidades de percepción del resorte exclusivo de las provincias, cuyas facultades sobre este particular en sus respectivas jurisdicciones, tienen la propia amplitud de su poder legislativo (Fallos 105:273), porque entre los derechos que constituyen la autonomía de las provincias, es primordial el de imponer contribuciones y percibir las sin intervención alguna de autoridad extraña (Fallos 114:282).*

*De todos modos, en algunas familias de fallos el Alto Tribunal entendió que el Derecho tributario local debía subordinarse al Derecho de fondo o común, adscribiendo a una tesis civilista o iusprivatista en consonancia con lo previsto por los arts. 67 inc. 11 y 108 del Estatuto Fundamental (texto 1853-1860), al entender que los Códigos, y en particular el Civil, no habían sido dictados sólo para regir las relaciones de Derecho privado sino, también, para proyectar sus instituciones en forma preferente a toda la legislación local.*

*Posteriormente se registraron otros muchos pronunciamientos enrolados en la tesis iusprivatista sobre plazos de prescripción tributaria; graduación en el orden de los privilegios especiales o generales reconocidos a los créditos por tributos; criterios de radicación económica de los bienes a los fines del cobro del Impuesto Sucesorio; aplicación de las reglas del condominio contempladas en el Código Civil a los fines de la liquidación del Impuesto Inmobiliario con tarifa progresiva parcelaria; atribución de los bienes a los socios fallecidos en diversas sociedades comerciales, desestimando la existencia del ente ideal, a fin de la aplicación del Impuesto a las Herencias, etc.*

Luego cita el voto en minoría de Alfredo Orgaz en autos "Atilio César Liberti - sucesión" (Fallos 235:571), sentencia del 10 de agosto de 1956, donde se manifestó en forma contraria a la jurisprudencia imperante en el tópico, considerando que las jurisdicciones locales podía regular el instituto de la prescripción.

Manifiesta luego que "La tesis 'iuspublicista-autonomista' se afianzó como doctrina unánime del tribunal 'in re' "Lorenzo Larralde y Otros" (Fallos 243:98), sentencia del 2 de marzo de 1959..." citando asimismo las oscilaciones en el tiempo de las decisiones de la CSJN entre lus privatista vs. lus Publicista y doctrina expuesta por destacados juristas que se enrolan en la segunda de ellas, para luego concluir que:

*"hace más de diez años, recogí sus enseñanzas propiciando una aplicación mesurada de la Cláusula de los Códigos de la Constitución nacional frente a las regulaciones tributarias locales, lo que conducía a tomar en cuenta las características constitutivas de cada caso, decidiendo la invalidación constitucional de los preceptos impositivos provinciales sólo de contraponerse insalvablemente con principios generales del Derecho contenidos en la legislación común -v. gr.: del orden de los privilegios generales o especiales para el cobro preferente sobre los bienes del deudor-; o que hayan sido sancionados por el Congreso como reglamentación directa e inmediata de derechos o garantías constitucionales (...)situación que, no está de más confirmar, no se verifica respecto de la norma sobre prescripción impugnada en el sub iudice.*

Concluyendo, luego de justificar su apartamiento de la posición sentada en mayoría por la Corte Federal en "Filcrosa...", que "Tengo para mí que la primera de las articulaciones, consistente en la pretensión de que se aplique la prescripción quinquenal prevista en el art. 4027 inc. 3º del Cód. Civil, a expensas de la contemplada en la ley 19.489, no puede prosperar,

*habida cuenta de que: a) la autonomía dogmática del Derecho tributario -dentro de la unidad general del Derecho- es predicable respecto de tal rama jurídica tanto en el orden federal como local; b) la unidad de legislación común, consagrada por el Congreso Constituyente de 1853, quedó ceñida a las materias específicas a que se alude en la Cláusula de los Códigos, no pudiendo trasvasarse dichas disposiciones, sin más, al ámbito del Derecho público local; c) la "sumisión esclavizante" del Derecho tributario local al Derecho privado, podría conducir a consecuencias impensadas, reproduciendo desconceptos como los que se observan en el voto de la mayoría recaído en la causa: "Doña Tomasa Vélez Sarfield" -ya citada-, del año 1882, en que se reputó el Impuesto a las Herencias como una legítima forzosa impuesta al causante. A modo de ejemplo sirva efectuar una breve reseña de consecuencias disvaliosas: el Impuesto de Sellos, como no se paga por años o por períodos más cortos, prescribiría para todos los otorgantes de los instrumentos, aunque no tengan obligación de inscribirse, a los diez años; las uniones transitorias de empresas, al carecer de personalidad jurídica, no podrían ser contribuyentes del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, a pesar de revestir tal carácter en el Impuesto al Valor Agregado (impuesto también genérico al consumo); y los gravámenes que pesan sobre inmuebles en condominio con tasas progresivas parcelarias, deberían reliquidarse, de volver a cobrar vigencia la tesis civilista adoptada in re: "Ana Masotti de Busso y otros c. Provincia de Buenos Aires" (Fallos 207:270), sentencia del 7 de abril de 1947; d) se afectaría el principio de igualdad esencial entre el Estado Nacional y las provincias como entes gubernativos, en cuanto la potestad tributaria normativa -atributo iure imperii-, sufriría menoscabo en el segundo de los supuestos, a diferencia del primero; e) se quebraría la actual unidad y uniformidad de legislación sobre prescripción en el ámbito específicamente tributario, a tenor de las disposiciones análogas contenidas en la ley 11.683; f) en subsidio, se pasaría por alto que la ley local 19.489 -lex posterior y lex specialis-, ha sido sancionada por el órgano titular con la atribución de dictar los Códigos de fondo y; g) también en subsidio, se convertiría en Ley Suprema una interpretación sólo posible y no pacífica de un artículo del Código Civil para menoscabar la autonomía de los Estados locales, con lesión palmaria al federalismo que sustenta la Carta Política de 1853."*

Incluyendo finalmente una reflexión sumamente relevante, manifestando que *"La conclusión a que he arribado no inhibe la posibilidad de referir de lege ferenda que se advierte una tendencia generalizada, dentro de los ordenamientos tributarios contemporáneos más avanzados, a reducir los plazos de la prescripción. Se logra así aminorar la conflictividad, mejorar la relación fisco-contribuyente y consolidar la seguridad jurídica ante un Derecho tributario complejo, excesivamente reglamentarista y de alta mutabilidad, que en este ámbito exhibe a muchos Estados de Derecho como verdaderas junglas normativas. Por otro lado, tal medida puede convertirse en un acicate a las Administraciones Tributarias para encarar prestamente y en forma casi contemporánea al devengo de las obligaciones fiscales la acción de verificación, evitando que la inercia propia de los aparatos burocráticos postergue tales cometidos llevándolos al filo de la prescripción liberatoria."*<sup>21</sup>

Con posterioridad, nuestro Máximo Tribunal, continuó sosteniendo el criterio expuesto en "Filcosa", tal como sucedió en autos *"Municipalidad de La Matanza c/ Casa Casmma S.R.L. s/ concurso preventivo s/ incidente de verificación tardía"*<sup>22</sup>, donde en primera instancia el juez competente había dispuesto que no era aplicable al caso la normativa local,

21 Voto de José Osvaldo Casas en *"Sociedad Italiana de Beneficencia en Buenos Aires S/ Queja por Recurso de Inconstitucionalidad Denegado En: Sociedad Italiana de Beneficencia en Buenos Aires C/ DGC (Res. N° 1881/DGE/2000) S/ Recurso de Apelación Judicial C/ decisiones de DGR"*, Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 17/11/2003.

22 Fallos: 332:616

ya que lo relativo a la prescripción de las obligaciones -incluidas las tributarias- como asimismo lo atinente a sus causales de suspensión e interrupción, era cuestión deferida por la Constitución Nacional al Congreso de la Nación -postura iusprivatista- Pero dicha sentencia fue apelada por la vencida, dictando el Superior un fallo que revocó ese pronunciamiento, enrolándose en la teoría iuspublicista, llegado las actuaciones a la Corte Suprema donde se resuelve dejar sin efecto la sentencia del a quo por resultar aplicable lo dispuesto en *"Filcrosa"*.

Destacamos el voto de la Dra. Carmen M. Argibay en dichos autos -en razón de que luego se expondrá- donde manifestó que:

*"Los agravios vinculados con el plazo de prescripción aplicable encuentran respuesta en los fundamentos dados por esta Corte (...).*

*Con relación a este aspecto, entiendo oportuno señalar que la línea de decisiones que viene siguiendo el Tribunal a partir del caso 'Filcrosa' no ha merecido respuesta alguna del Congreso Nacional, en el que están representados los estados provinciales y cuenta con la posibilidad de introducir precisiones en los textos legislativos para derribar así las interpretaciones judiciales de las leyes, si de alguna manera se hubiera otorgado a éstas un significado erróneo.*

*Tal circunstancia confiere plausibilidad a la interpretación de la legislación nacional que sirvió de fundamento a la decisión adoptada en dicho precedente, pese a las dificultades que encuentro para extraer del Código Civil, a partir de la argumentación utilizada en el fallo, el claro propósito legislativo de limitar el ejercicio de los poderes provinciales en el ámbito de sus materias reservadas.*

*A ello debe agregarse que en la causa no se ha promovido seriamente la inconstitucionalidad de los artículos del Código Civil ni se ha articulado una crítica orientada a revisar esa interpretación que, mientras siga en pie, cuenta con la autoridad para gobernar la solución de casos similares o análogos a aquéllos en los que ha operado como ratio decidendi»"*

Existiendo numerosos pronunciamientos como los citados queda claro que nuestro Máximo Tribunal siguió ratificando la doctrina *"Filcrosa"* a pesar de haber variado su composición en diferentes fallos.

Un antecedente que no podemos dejar de mencionar es *"Bruno, Juan Carlos c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción de inconstitucionalidad."*<sup>23</sup> en el que se discutió si el plazo de prescripción de la acción de repetición de tributos a favor de las Provincias y las Municipalidades era de cinco -normativa local- o de diez años -Código de fondo-.

Allí, la CSJN aplica la doctrina sentada en *"Filcrosa"*, concluyendo que era aplicable el plazo de prescripción decenal previsto en el artículo 4023 del Código Civil para las "acciones personales", y entiende que la Provincia no puede reducir ese plazo a cinco años.

Podemos entonces concluir hasta aquí que a partir del dictado del fallo *"Filcrosa"*, la Corte pretendió colocar un punto final al debate y posturas encontradas, colocando con preeminencia a lo previsto por el Código Civil respecto a todos los elementos que componen

---

23 Fallos 332:2250

el instituto aquí analizado. Pese a lo cual, mediante el dictado de algunas sentencias por gran parte de los tribunales superiores locales se apartaron de ella, sosteniendo la aplicación de la prescripción conforme la normativa local.

#### **IV. Sanción del Código Civil y Comercial de la Nación. El retorno de la controversia.**

Con el dictado de la Ley 26.994 (B.O. 8/10/2014), que implicó la entrada en vigencia del Código Civil y Comercial de la Nación (en adelante "CCyCN") con vigencia a partir del 01/8/2015 (Conf. Ley N° 27.077 B.O. 19/12/2014) derogando el Código Civil de Vélez Sarsfield, la discusión en torno a la competencia legislativa de los fiscos locales respecto al dictado y aplicación del instituto de la prescripción, vuelva a resurgir generando nuevamente diferentes posicionamientos frente al tema en cuestión.

Ello en razón de lo previsto por el art. 2532 y 2560 del cuerpo normativo citado, mediante los cuales se estableció:

*"Art. 2532 - "Ámbito de aplicación. En ausencia de disposiciones específicas, las normas de este capítulo son aplicables a la prescripción adquisitiva y liberatoria. Las legislaciones locales podrán regular esta última en cuanto al plazo de tributos"*

*"Art. 2560 - "Plazo genérico. El plazo de la prescripción es de cinco años, excepto que esté previsto uno diferente en la legislación local"*

Así, de una simple lectura de los artículos citados y cuya constitucionalidad que ha sido arduamente cuestionada, conforme se expondrá, gran parte de los doctrinarios han concluido que haciendo una interpretación literal de los mismos, las jurisdicciones locales podrían regular normativamente la prescripción, pero sólo uno de los elementos que componen el instituto, esto es, el plazo.

A partir de ello y puntualmente en virtud de lo previsto por el art. 2532, se han generado nuevos tópicos y cuestionamientos a analizar, dentro de los cuales podemos mencionar los siguientes interrogantes. En efecto ¿Las Legislaturas locales se encuentran habilitadas para regular sólo el plazo prescriptivo o todos los demás elementos de la prescripción tributaria, como ser el inicio del cómputo, causales de suspensión e interrupción, la dispensa? ¿Respecto a qué períodos fiscales se aplicaría el articulado? ¿Es legítima la delegación efectuada por el Congreso a las jurisdicciones locales? ¿El término "jurisdicciones locales" hace referencia sólo a las provincias o en adición a ello, se extiende a los municipios? entre otros.

Ante los nuevos cuestionamientos suscitados, autores como Spisso<sup>24</sup> plantean que el agregado efectuado a los artículos 2532 y 2560 es desacertado, pues mientras el primero se refiere a los plazos de la prescripción liberatoria en materia tributaria, la literalidad del segundo podría inducir a una errónea interpretación en el sentido que se ha delegado a los gobiernos locales el fijar el término de prescripción tanto de la adquisitiva como de la liberatoria y respecto de todas las materias de competencia de los gobiernos locales

A su vez, MÁRQUEZ, José F. y CALDERÓN, Maximiliano R., consideran que la norma del artículo 2532 "...debe ser interpretada de manera estricta, y por ello, no puede extenderse

24 SPISSO, Rodolfo R., "Prescripción liberatoria de tributos provinciales en el Código Civil y Comercial", LL 2014-F, 1237, Cita Online: AR/DOC/4281/2014, pág. 4.

*dicha facultad a dictar normas especiales sobre otras cuestiones (tales como el comienzo del cómputo del plazo o causales de modificaciones) o sobre otras materias ajenas a la cuestión tributaria...". Para agregar que "...Del juego armónico de los arts. 2532 y 2560 no queda claro si las leyes locales podrían prever plazos diferente en materia no tributaria; entendemos que la especificación brindada en la primera de las normas impone limitar esta facultad a esta exclusiva materia..."<sup>25</sup>*

En la posición que las autoras del presente se enrolan, se ha considerado que no es constitucionalmente válida una ley que pretende delegar en las legislaturas provinciales una potestad que la Constitución puso en cabeza del Congreso Nacional, porque el dictado de dicha ley no resulta "en consecuencia" la Constitución Nacional conforme lo requiere el artículo 31 sino que resulta en abierta contradicción y oposición con ella<sup>26</sup>.

De lo expuesto, es claro entonces que a través de los arts. 2532 y 2560 del Código Civil y Comercial se ha pretendido "devolver" a las Provincias la potestad de establecer los plazos de prescripción que ellas le delegaron al Congreso Nacional. Tal intento consideramos que resulta inconstitucional, en tanto, la distribución de potestades legislativas establecida en el Constitución no puede ser modificada por una norma de jerarquía inferior. Pese a lo cual, aún la mayoría de los interrogantes generados con el CCyCN no tienen una solución final. En este marco y en pleno reinicio de cuestionamientos y posiciones doctrinaria respecto a la posturas contrapuestas en relación a la autonomía del derecho tributario local en contraposición con las competencias delegadas a la Nación, la CSJN dicta el fallo "Volkswagen"<sup>27</sup>.

En el antecedente mencionado, la CSJN dispone un límite en el análisis, aplicando la postura expuesta en el antecedente "Filcrosa", citado *ut supra*, pero sólo respecto a controversias suscitadas en relación a períodos previos al dictado del CCyCN, estableciendo:

*"en la extensa lista de fallos que se mencionan en el apartado IV de aquel dictamen, el Tribunal ha desarrollado las razones por las que invariablemente sostuvo que la prescripción no es un instituto propio del derecho público local, sino un instituto general del derecho, lo que ha justificado que, en ejercicio de la habilitación conferida al legislador nacional por el art. 75, inciso 12, de la Constitución Nacional, aquel estableciera un régimen destinado a comprender la generalidad de las acciones susceptibles de extinguirse por esa vía y que, en consecuencia, las legislaturas locales no se hallaran habilitadas para dictar leyes incompatibles con las previsiones que al respecto contenían los códigos de fondo. Sobre tales bases, el Tribunal consideró que la prescripción de las obligaciones tributarias locales tanto en lo relativo a sus plazos, como al momento de su inicio, y a sus causales de interrupción o suspensión, se rigen por lo estatuido por el Congreso de la Nación de manera uniforme para toda la República (cf., casos citados en aquel dictamen y CSJ 235/2013 (49-M)/CS1 "Municipalidad de San Pedro c/ Monte Yaboti S.A. s/ ejecución fiscal", sentencia del 27 de noviembre de 2014).*

25 Aut. Cit. "Libro Sexto. Disposiciones comunes a los derechos personales y reales. Título I. Prescripción y Caducidad", en CALVO COSTA, Carlos A. (Dir.), Código Civil y Comercial de la Nación, T. II, La Ley, Bs. As., 2015, pág. 748 y 772. Autores citados en "LA PRESCRIPCIÓN LIBERATORIA EN EL DERECHO TRIBUTARIO LOCAL. Un nuevo análisis a partir del Código Civil y Comercial de la Nación" por Lucrecia Nocetto.

26 García Prieto, Horacio, Virgile, Luciana, "La prescripción de los tributos locales y el nuevo código civil y comercial", DTE Errepar, Diciembre 2015, pág.5. En el mismo sentido: Coronello, Silvina y Araujo Fabiana, "La prescripción de los tributos locales", Práctica Integral Buenos Aires (PIBA), Errepar, marzo 2015.

27 Fallos: 342:1903.

Pero no olvida que el 10/08/2015 entró en vigencia el CCyCN y sus respectivos artículos 2532 y 2560, brindando ante ello el concepto de “consumo jurídico”, estableciendo que:

*“no puede soslayarse en el sub examine que el 10 de agosto de 2015, entró en vigencia el Código Civil y Comercial de la Nación aprobado por la ley 26.994 (art. 1° de la ley 27.077), ordenamiento que -en lo que aquí concierne- estableció normas relativas a la aplicación intertemporal de las leyes (arts. 70 y 2537) y produjo reformas significativas en cuanto a la prescripción contemplada en su Libro Sexto, que consistieron en reducir ciertos plazos y facultar a las legislaciones locales a regular el plazo de la prescripción liberatoria en materia de tributos (cf., en especial, arts. 2532; 2560; 2562, inciso c, del nuevo ordenamiento y arts. 30; 4023 y 4027, inciso 30 y 4051 del Código Civil en su anterior redacción). (...) sin embargo, los hechos del caso no deben ser juzgados a la luz del mencionado Código Civil y Comercial ni sobre la base del principio de la aplicación inmediata de la nueva ley (doctrina de Fallos: 297:117 y 317:44) sino de conformidad con la legislación anterior, pues no se ha controvertido en autos que la deuda tributaria reclamada en concepto del impuesto sobre los ingresos brutos responde a los períodos fiscales comprendidos entre los años 1987 y 1997, esto es, que fue constituida y se tornó exigible bajo la vigencia de la ley anterior; (...) En consecuencia, se está en presencia de una situación jurídica y de actos o hechos que son su consecuencia, cumplidos por el Fisco y por el particular en su totalidad durante la vigencia de la legislación anterior, por lo que la noción de consumo jurídico (cf. doctrina de Fallos: 232:490; 306:1799; 314:481; 321:1757; "Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires" Fallos: 338:1455, considerando 5°), conduce a concluir que el caso debe ser regido por la antigua ley y por la interpretación que de ella ha realizado este Tribunal”*

Previo a concluir y haciendo un llamado a los tribunales de justicia locales, en relación a la autoridad institucional de los precedentes de la Corte y la necesidad de fundamentación en el caso de apartarse de los mismo, sostiene que *“es nítido que el tribunal a quo al resolver la cuestión constitucional que le fue planteada ignoró por completo lo establecido en aquellos fallos y, si bien la Corte Suprema sólo decide en los casos concretos que le son sometidos, y sus sentencias no resultan obligatorias para otros análogos, cabe señalar que carecen de fundamentos las resoluciones de los tribunales inferiores -inclusive las de los Superiores Tribunales locales- que se apartan de lo decidido por aquella sin aportar nuevos argumentos que justifiquen modificar la posición adoptada por el Tribunal, especialmente, en supuestos en los que dicha posición ha sido expresamente invocada por el apelante desde el inicio de las actuaciones (...).*

*En efecto, la autoridad institucional de los precedentes de la Corte Suprema, fundada en la condición del Tribunal de intérprete supremo de la Constitución Nacional y de las leyes dictadas en su consecuencia, da lugar a que en oportunidad de fallar casos sustancialmente análogos sus conclusiones deban ser debidamente consideradas y consecuentemente seguidas tanto por aquella como por los tribunales inferiores (doctrina de Fallos: 337:47).”*

Destacamos que nuevamente en disidencia, el juez Rosatti, señaló que si bien se ha sostenido que no existe una diferencia estructural entre la relación jurídica civil y la relación jurídica tributaria, de allí no se deriva que el diseño constitucional argentino obligue al derecho tributario en general -y al derecho público local en particular- a sujetarse a las disposiciones de los códigos de fondo. Adicionalmente, estableció que la supuesta unidad conceptual de los institutos no implica, necesariamente, que deba existir un solo ordenamiento jurídico que los regule de forma uniforme, pues ese razonamiento, lle-

vado al extremo y aplicado al reparto de atribuciones propias del federalismo, culminaría por vaciar completamente de competencias a las legislaturas locales en materias no delegadas. Por ello, las provincias, y obviamente la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuentan con competencia para regular la prescripción de la acción tributaria en toda su extensión; esto es, en cuanto refiere a los poderes del Fisco para reclamar sus tributos (el plazo, la forma de cómputo y las causales de suspensión y/o interrupción) y en lo atinente a la acción de repetición.

Manifestando luego que ello no importa habilitar a dichas jurisdicciones locales a fijar plazos excesivamente extensos, disponer causales de suspensión o interrupción improcedentes, o habilitar modos de computar los plazos que tiendan a perjudicar a los contribuyentes, pues los poderes fiscales provinciales y municipales -tal como ocurre con el nacional- se encuentran sujetos a los principios constitucionales de la tributación y al principio de razonabilidad<sup>28</sup>.

La postura mayoritaria fue reiterada por la CSJN en autos *“Recurso de hecho deducido por la actora en la causa First Data Cono Sur S.R.L. c/ Estado de la Provincia de Corrientes (Dirección General de Rentas) s/ recurso facultativo (acción de nulidad)”*<sup>29</sup>

#### **V. Doctrina sentada en el fallo “Alpha Shipping”.**

Luego del racconto de antecedentes efectuado, nos adentramos a un reciente pronunciamiento de la CSJN y sus diferentes consideraciones y posibles implicancias.

Consideramos que éste precedente ha tenido importancia, no sólo en lo que respecta a la prescripción de las multas tributarias, sino también en su procedencia en los procesos determinativos de oficio locales.

Así, en autos *“Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Alpha Shipping S.A. c/ Provincia de T.D.F. A. e I.A.S. s/ contencioso administrativo – medida cautelar”* (Fallos 346:103) el 07/03/2024, la Corte se expidió -en lo que aquí respecta- en relación a determinar cuál es el cuerpo normativo aplicable respecto a la prescripción de las sanciones tributarias.

Si bien este antecedente se pronuncia sobre controversias que surgían y que pese a todo lo expuesto hasta aquí subsistían en torno al tópico, como se expondrá, permite el nacimiento de nuevos interrogantes.

La causa analizada arriba al Máximo Tribunal en razón de haberse recurrido, por parte de la firma actora, la sentencia dictada por el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Tierra del Fuego, donde se había resuelto aplicar la normativa local en razón de que *“la solución -ante la prescripción alegada por la empresa- debía cimentarse en una interpretación sistemática de ese plexo -normativa local- en la particular estructuración de la falta endilgada y del impuesto al que estaba vinculada, en su adecuación a los principios que surgen del Código Penal y en las consecuencias incoherentes e ilógicas de aplicar plazos distintos para determinar deudas impositivas -5 años- y para las consecuentes sanciones por omisión fiscal -2 años- y un día a quo idéntico”*.

Sostuvo que *“la aplicación de las multas era consecuencia de la determinación de oficio, sin la*

28 Secretaria de Jurisprudencia de la CSJN, ibid

29 Fallos: 346:217

*cual no podría aplicarse sanción alguna por cuanto no se contaría con base para su graduación (...) concluyendo en que la determinación era presupuesto de la sanción y, en ese orden, si la autoridad administrativa gozaba de un período de 5 años para determinar la deuda, resultaba incompatible limitar a un plazo bienal el ejercicio del poder sancionatorio consecuente"*

Bajo esa postura, observó que las normas del código fiscal local, *"no vulneraban en modo alguno el principio de legalidad en materia penal y tributaria, ni el reparto de competencias legislativas instituidas en la Constitución Nacional, ni las directrices hermenéuticas fijadas por la Corte Suprema. Concluyó que "ello era así por cuanto el límite temporal normado en la provincia estaba sincronizado y armonizado con la naturaleza del auto declarativo del tributo cuyo incumplimiento servía de causa para las multas controvertidas, y con el procedimiento reglado para la determinación del impuesto y la cuantificación de la multa, que no era automática. Añadió, además, que ello también se conformaba con la norma común de fondo que regía para la obligación tributaria -Código Civil-, y receptaba los principios y disposiciones generales del Código Penal que derivaban del carácter de esa específica sanción pecuniaria."*

Pronunciamiento revocado por la Corte, al señalar en primer lugar la naturaleza penal de la sanción enrostrada por el Fisco a la contribuyente, lo cual implica la aplicabilidad a la materia de los principios del derecho penal -tal como lo prescribe el inc. 4 del art. 65 del Código Penal-

Es decir, primero considera que los principios y reglas del derecho penal son aplicables en el ámbito de las sanciones administrativas, siempre que la solución no esté prevista en el ordenamiento jurídico específico y en tanto resulten compatibles con el régimen jurídico estructurado por las normas especiales de que se trate. Ello incluso podría tener implicancias en normas locales sancionatorias independientemente de la materia tributaria.

Entendemos que lo antedicho no sería una novedad, ya que la Corte se había pronunciado previamente respecto al tema, cuando en la causa *"Usandizaga Perrone y Julianera S.R.L."*<sup>30</sup>, siguiendo con el criterio ya esbozado en autos *"Parafina del Plata"*<sup>31</sup> en relación a la naturaleza de las infracciones tributarias, tanto sustanciales como formales, se enrola en la tesis penalista<sup>32</sup> y como consecuencia de ello, considera plena la aplicación de los principios del derecho penal a tales supuestos, manifestando expresamente que: *"toda vez que las infracciones y sanciones tributarias integran el derecho penal especial y le son aplicables las disposiciones generales del Código Penal, salvo disposición expresa o implícita en contrario"*.<sup>33</sup>

En consecuencia, podemos aseverar que el reconocimiento de la naturaleza penal de las infracciones tributarias efectuado por el Máximo Tribunal<sup>34</sup>, refiere no sólo a las previstas a nivel nacional -Ley 11.683-, sino también a las establecidas en los ordenamientos locales.

---

30 Fallos 303:1251

31 Fallos 271:297

32 Siguiendo a Aguirre Mosquera, Jorge, manifestamos que *"la conclusión lógica que puede extraerse de las teorías penalistas (...), es que el Código Penal y los principios del Derecho Penal Común son de obligatoria vigencia para todo lo relativo a la infracción tributaria y su sanción, a menos que una norma expresa derogue su aplicación (siempre que, evidentemente, ese apartamiento de los principios generales no importe la violación de una garantía de rango constitucional)"*. Aut. Cit., *"Derecho Tributario en la Provincia de Córdoba"*, 1ed, Buenos Aires, La Ley, 2013, Pág. 371.

33 Litvak, José D, *"Sanciones encubiertas en el Derecho Tributario"* 1ed, Buenos Aires, La Ley, 2003, Pág. 80 y 81.

34 También en Fallos 316:1313; *"Alfonso Elena c/ Dirección de Rentas"* Sentencia N° 1009; entre otros.

En segundo lugar, retornando al fallo aquí analizado, la CSJN en su derrotero argumental, se remite los antecedentes “Lazaro Rabinovich e hijos” (Fallos: 198:139), “Filcrosa” y “Volkswagen”.

Respecto al primero de los fallos citados, sostuvo allí que la prescripción de la acción para imponer multa por infracción a las disposiciones de leyes de la provincia de Mendoza sobre descanso dominical, se regulaba por el Código Penal, no obstante lo que al respecto dispusieran las leyes provinciales. Expuso también que mediante dicha normativa, las legislaciones locales no podían reglamentar ese instituto, sin violación a los arts. 67, inc. 11 y 108 de la Constitución Nacional. Ello en razón del carácter penal que revestían las multas aplicadas por infracción a las disposiciones de la normativa de la provincia de Mendoza sobre descanso dominical.

En relación al segundo y tercero<sup>35</sup>, reitera su postura enrolándose en la teoría *lus Privatista*, manifestando que la prescripción no es un instituto propio del derecho público local, sino un instituto general del derecho, “*lo que ha justificado que, en ejercicio de la habilitación conferida al legislador nacional por el art. 75, inc. 12, de la Constitución Nacional, aquel estableciera un régimen destinado a comprender la generalidad de las acciones susceptibles de extinguirse por esa vía y que, en consecuencia, las legislaturas locales no se hallaran habilitadas para dictar leyes incompatibles con las previsiones que al respecto contenían los códigos de fondo*”; resolviendo que la prescripción de las obligaciones tributarias locales con todos sus elementos (plazos, inicio del cómputo, sus causales de interrupción o suspensión) se rigen por lo previsto por el Congreso de la Nación de manera uniforme para toda la República, es decir por los Códigos de fondo.

Concluyendo que correspondía aplicar el plazo establecido en el inc. 4° del art. 65 del Código Penal, pues es a ese cuerpo normativo a quien le incumbe legislar sobre la extinción de acciones y penas, sin perjuicio del derecho de las provincias al establecimiento de particulares infracciones y penas en asuntos de interés puramente local<sup>36</sup>.

Nuevamente el Presidente de la Corte, Horacio Rosatti, tal como lo ha hecho en los *leading case* citados *ut supra*, vota en disidencia conforme su clara postura *lus Publicista*. Dentro de sus argumentos y en apretada síntesis, señala que las jurisdicciones locales conservan todas las facultades no delegadas a la Nación, haciendo hincapié en el poder de policía (arts. 5°, 75 inc. 30 y 121, Constitución Nacional).

Por ello, expone que la delegación que las provincias efectuaron a la Nación para dictar el Código Penal que surge del art. 75, inc. 12 de la CN, no les impide a ellas retener su potestad punitiva propia justificada en el ejercicio de ese poder de policía. Esto es, la prerrogativa exclusiva de establecer contravenciones e infracciones, fijar las correlativas sanciones y aplicarlas en asuntos de puro interés local.

Manifiesta luego, para concluir, que el argumento que postula el carácter penal de las infracciones tributarias siendo por ello -a los fines de su prescripción- materia propia del Congreso de la Nación, importa negar a las jurisdicciones locales el ejercicio de una materia que no ha sido delegada al Gobierno Federal, como es el de establecer las consecuencias punitivas no penales, desnaturalizando el reparto de competencias que trazaron los

35 Fallos 326:3899 Fallos 342:1903

36 Secretaria de Jurisprudencia de la CSJN, *ibid*.

constituyentes originarios de 1853/1860 y los reformadores de 1994.

Pese al voto en disidencia citado, podemos exponer para concluir que:

En primer lugar, nuevamente el Máximo Tribunal define que las sanciones aplicadas por los Fiscos locales en razón de la comisión de infracciones tributarias, sustanciales o formales, por los contribuyentes o responsables, tienen sin dudas naturaleza penal. Postura que -como se expuso-, ya había sido así definida por la Corte en pronunciamientos previos.

En segundo orden, deja claramente sentado que respecto al instituto de la prescripción, rigen los Códigos de Fondo (art. 75 inc. 12 y 123 de la CN), manifestando nuevamente su claro enrolamiento en la postura *ius Privatista*, y en consecuencia de lo expuesto en el primer precedente, considera aplicable al caso el Código Penal de la Nación Argentina, puntualmente su artículo 4to.

Previo a concluir el presente apartado, un punto relevante a tener en consideración es que conforme una lectura detenida del antecedente referenciado, pareciera que en el caso se resuelve la prescripción de la facultad del Fisco local de “aplicar” la sanción, no así para hacerla “efectiva”.

Como bien es sabido, ambos conceptos son dispares y refieren a diferentes etapas de la procedencia de la figura infraccional, ya que el primero de ellos –aplicar- se vincula a la adjudicación de la sanción en cabeza del sujeto responsable y el segundo a la puesta en marcha del fisco de las herramientas que posee para obtener el cobro de la multa firme debidamente atribuida al contribuyente o responsable, es decir, ejecutar y llevar a adelante su cobro.

Siendo que en el caso se encontraban cuestionando la “aplicación” de la sanción, subsistiría entonces el interrogante respecto a si la conclusión a la que arriba la Corte en este fallo, es extensible a la etapa de ejecución de esa multa firme.

En efecto, consideramos plenamente procedente el criterio sustentado por la Corte el *Alpha Shipping* en relación a la prescripción de las facultades del fisco para hacer efectiva la sanción aplicada, no existiendo motivos para apartarse de la normativa de fondo -Código Penal-.

Finalmente, este precedente resulta de aplicación tanto en relación a provincias como a municipios, quienes debieran modificar su normativa tributaria a los efectos de evitar la innecesaria litigiosidad, dada la interpretación jurisprudencial realizada por el máximo intérprete de nuestra Constitución Nacional.

## **VI. Aplicación del fallo analizado en la normativa local de la Provincia de Córdoba.**

Hacemos referencia puntualmente a la legislación cordobesa, porque dicha jurisdicción receptó la postura de la Corte en el fallo analizado en el presente artículo, pero sólo respecto al plazo e inicio del cómputo y respecto únicamente el ámbito sancionatorio, con algunas particularidades según sean en la etapa de “aplicación” o “exigencia” de la multa tributaria.

Así, mediante el dictado de la Ley 10.928<sup>37</sup> el 15/12/2023, la Legislatura de la Provincia de Córdoba incorporó modificaciones a la Ley 6.006, es decir al Código Tributario de Córdoba (en adelante “CTP”), dentro de las cuales se observa la aplicación de la postura mayoritaria de la Corte en Alpha Shipping, quedando redactado el Artículo 134 de dicho cuerpo normativo, de forma tal que determina que las facultades del Fisco local tanto para aplicar, como para exigir el pago de multas, prescriben por el transcurso de dos años.

En relación al inicio del cómputo del plazo de la prescripción –que fue materia de reforma por la Ley 10.928-, esto es, el Artículo 136 del CTP, dispone que para aplicar la sanción tributaria el plazo comienza a computarse *“desde la medianoche del día en que haya tenido lugar la violación de los deberes formales o materiales legalmente considerada como hecho u omisión punible” y para hacerla efectiva “desde el día siguiente a aquél en que quede firme la Resolución que aplica la sanción.”*

Ahora, dicho panorama y el cambio normativo referenciado, nos lleva a preguntarnos en primer lugar ¿Qué sucederá con la prescripción de las multas tributarias que pretende aplicar el Fisco Cordobés en procedimientos sumariales iniciados con anterioridad a la modificación del CTP?

Para responder a dicho interrogante, primero debemos recordar -como mencionamos previamente- que al otorgarle y reconocerle naturaleza penal a las sanciones tributarias -sustanciales o formales- son claramente aplicables y procedentes, todos los principios generales del derecho penal, como lo es el principio de la ley penal más benigna.

Si bien excede al presente una explicación pormenorizada del principio mencionado, en apretada síntesis, consideramos relevante traer a colación lo expuesto sobre el tópico por autores como Horacio García Belsunce<sup>38</sup>, quien afirmó que en relación al art. 2º del Código Penal: *“Esta norma encuentra su fundamento en un principio objetivo de justicia, en razón de que si el legislador cambia su concepción jurídica, interpretando las valoraciones de la «moral media del pueblo» o las que hacen a la seguridad del individuo, de la sociedad o del estado, al bienestar colectivo o al orden jurídico en general, considerando no punible aquella acción que antes lo era, (...), parece justo acordar a quien ha cometido esa acción con anterioridad a la nueva ley, sea que se halle en estado de proceso o cumpliendo la pena, los beneficios de ella, que desincrimina el hecho (...).”*

*“(…). En otros términos, el principio de la nueva ley penal más benigna es una excepción a la regla «tempus regit actum» y, al mismo tiempo, a la ultraactividad de la ley anterior, si ésta fuera más gravosa en comparación con la nueva ley más benigna”*

En el orden internacional, el principio de aplicación de la ley más benigna se apuntala en el art. 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que su aplicación no queda restringida al derecho penal sino que se extiende a otros ámbitos de actuación del Estado, como el administrativo o el tributario. Ello se desprende del criterio estipulado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, máxima intérprete del Pacto de San José de Costa Rica, en las causas “Baena” (2/2/2001); “Palamara” (22/11/2055) y “Fontevicchia” (29/11/2011). A su vez, tal tesis es compartida tanto por la Procuración

37 B.O. 15/12/2023

38 Horacio García Belsunce, “Derecho Tributario Penal”, Depalma, 1985, págs. 108 y ss.

del Tesoro de la Nación<sup>39</sup>, por el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba<sup>40</sup> y por la Corte Suprema de Justicia<sup>41</sup>.

Siendo que como consecuencia de la sanción de la Ley 10.928 se limitó temporalmente la facultad sancionatoria del Fisco local, resultando para el sujeto sumariado más favorable dicha previsión normativa por sobre la anterior<sup>42</sup>, procede sin dudas su aplicación a procedimientos sumariales y determinativos ya iniciados.

Conforme surgen de algunos precedentes locales, en sede administrativa y en resoluciones dictadas en el corriente año (2024)<sup>43</sup>, la Provincia de Córdoba ha resuelto la aplicación en materia de prescripción de multas del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación "Alpha Shipping".

Otro interrogante surge en relación a cómo se articulará en adelante el procedimiento de determinación tributaria con el procedimiento sancionatorio, dada la divergencia en los plazos de prescripción que ambos institutos tienen hoy en la legislación local y la falta de uniformidad en el inicio de ambos cómputos.

En efecto, y desde un plano estrictamente normativo, el plazo de prescripción para la determinación tributaria es de cinco años y el inicio de su cómputo (art. 135 del CTP) comienza el primero de enero del año siguiente al año en que se produzca el vencimiento de los plazos generales para la presentación de declaraciones juradas o de que se produzca el hecho imponible<sup>44</sup>, mientras que el plazo de dos años para aplicar las sanciones, como se mencionó, comienza a correr desde día en que haya tenido lugar la violación de los deberes formales o materiales legalmente considerada como hecho u omisión punible (art. 136 del CTP, que también fue modificado por la Ley 10.928).

Este artículo 136, previamente contenía otra redacción, que establecía –en concordancia con el inicio del cómputo en materia de determinación tributaria- que comenzaba a correr el término de la prescripción de las facultades del Fisco para aplicar multas y clausuras, desde el 1 de enero siguiente al año que haya tenido lugar la violación de los deberes formales o materiales legalmente considerada como hecho u omisión punible.

Es decir, la modificación de la Ley 10.928 no sólo cambió el plazo de prescripción, sino también el inicio del cómputo del mismo cuando se refiere a la materia sancionatoria.

Ante esta discordancia puede suceder que un tributo que se encuentra en proceso de determinación –cuya cuantía se desconoce y sólo se puede establecer mediante una resolución determinativa- lleve aparejada una multa cuya aplicación ya hubiera prescripto.

Esta "divergencia" normativa que plantean actualmente las normas referidas, podría llegar a ser superada normativamente por el art. 98 del CTP, el cual establece que "Cuando de

---

39 Dictamen 259:011

40 "Ardanaz, Gabriela Irene c/ Provincia de Córdoba. Plena Jurisdicción. Recurso de Apelación". Sala en lo Contencioso Administrativo, Tribunal Superior de Justicia de Córdoba. 05/06/2007.

41 Fallos 320:2509; 314:1091, entre otros.

42 Previo a la reforma mencionada, el CTP establecía un plazo de cinco (5) años para la prescripción de las facultades del Fisco para aplicar y hacer efectivas las multas.

43 Por citar, resolución IFD N° 0264/2024.

44 Temática que ha despertado diversidad de controversias, cuyo desarrollo excede este trabajo.

*las actuaciones tendientes a determinar la obligación tributaria surja prima facie la existencia de infracciones previstas en los artículos 79, 86 y 87, la Dirección podrá ordenar la instrucción del sumario mencionado en el artículo anterior, antes de dictar la resolución que determine la obligación tributaria. En tal caso, se podrá decretar simultáneamente la vista dispuesta por el artículo 66 y la notificación y emplazamiento aludidos en el artículo anterior, siendo facultativos de la Dirección decidir ambas cuestiones en una sola o en distintas resoluciones”.*

Ello lleva a preguntarse si es posible que en la práctica, se quebrante la simultaneidad de ambos procedimientos, situación que desde el plano normativo podría parecer permitida al Fisco local—a diferencia del ordenamiento nacional que dispone la obligatoriedad del dictado simultáneo regulado en el art. 74 de la Ley 11.683, salvo excepciones-. Surge entonces, el interrogante lógico en cuanto a si será factible aplicar una sanción en relación a un tributo cuya magnitud es aún incierta, por cuanto la existencia de deuda tributaria constituye y es esencial para evaluar la procedencia o improcedencia del tipo objetivo penal contravencional.

El procedimiento de aplicación de multas actualmente vigente en el CTP establece en el art. 97 que la Dirección, antes de aplicar las sanciones por las infracciones previstas por los artículos 79 -salvo la situación prevista en su segundo y tercer párrafo-, 86 y 87, dispondrá la instrucción de un sumario notificando al presunto infractor y emplazándolo para que en el término de quince (15) días alegue su defensa y ofrezca las pruebas que hagan a su derecho.

De manera correlativa, resulta la regulación del art. 139 del CTP que prevé que *“Se suspenderá el curso de la prescripción de la acción para aplicar multas por la iniciación del sumario a que se refiere el artículo 97 de este Código, hasta sesenta (60) días después que la Dirección dicte resolución sobre los mismos o que venza el término para dictarla, lo que ocurra primero, no pudiendo extenderse el período de suspensión más allá de un (1) año de acaecida la causal suspensiva”*.

Adicionalmente, aplicará eventualmente el art. 140 que establece que se suspenderá por ciento veinte (120) días el curso de la prescripción de las facultades del Fisco para aplicar y hacer efectivas las multas, desde la fecha de notificación de la vista del procedimiento de determinación de oficio o de la instrucción del sumario correspondiente, cuando se tratare del o de los períodos fiscales próximos a prescribir y dichos actos se notifiquen dentro de los ciento ochenta (180) días corridos inmediatos anteriores a la fecha en que se produzca la correspondiente prescripción.

Finalmente el art. 143 establece que el plazo de prescripción para aplicar y hacer efectivas las sanciones se interrumpe por la comisión de una nueva infracción de la misma índole que la anterior en cuyo caso el nuevo término de la prescripción comenzará a correr el 1 de enero siguiente al año en que tuvo lugar el hecho o la omisión punible, o bien, con el inicio del juicio ejecutivo contra el contribuyente o responsable. El nuevo término de la prescripción para iniciar la ejecución de sentencia, de corresponder, comenzará a correr a partir de la fecha que deviene firme la resolución que pone fin a la cuestión.

Verificadas estas causales de suspensión e interrupción del plazo de prescripción, las mismas aplican a los responsables solidarios, tal como dispone el CTP.

Igualmente, en relación a estos artículos 97, 139 y 140 que constituyen normas provin-

ciales que regulan causales de suspensión y de interrupción del plazo de prescripción en materia sancionatoria, plazo que por el precedente Alpha Shipping y por la modificación normativa aludida debe regirse por el Código Penal, surge el interrogante de si son válidas esas causales o bien, si debiéramos guiarnos por las causales reguladas por el propio Código Penal. Allí por ejemplo, se dispone que la prescripción se suspende en los casos de los delitos para cuyo juzgamiento sea necesaria la resolución de cuestiones previas o prejudiciales (art. 67), que deban ser resueltas en otro juicio y que terminada la causa de la suspensión, la prescripción sigue su curso. Adicionalmente, dicho artículo establece que la prescripción se interrumpe por la comisión de otro delito, entre otros extremos.

En este sentido, cabe citar el reciente precedente “ROVI S.A. Y OTRO C/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA - PLENA JURISDICCIÓN” –sentencia del 14/11/2023, es decir, dictado de manera previa a la reforma de la Ley 10.928-, en tanto la Cámara Contencioso Administrativa de 3era Nom. de la Provincia de Córdoba, sostuvo la aplicación del art. 67 del Código Penal vinculado a cuestiones previas o prejudiciales como causal de suspensión del plazo de prescripción, en los siguientes términos:

*“Resulta claro, entonces que, en el caso de la infracción de Omisión, asimilable conforme su naturaleza al ‘delit’” al que refiere la norma, para establecer su existencia - ‘juzgamiento’ en los términos del artículo citado- resulta ineludible sustanciar en forma previa el procedimiento de determinación de oficio del impuesto de que se trate, presupuesto sin el cual no habrá obligación alguna omitida que de sustento a la imposición de sanción alguna. Por tal motivo, mientras subsista la potestad del fisco de ejercer sus facultades de investigación y verificación de las obligaciones del contribuyente, el plazo de prescripción previsto en el art. 62 inc. 5 del CP se encuentra suspendido por imperio de lo dispuesto en el art. 67 del mismo cuerpo legal. Ello sin perjuicio de las posteriores causas de interrupción de la prescripción previstas en el mismo artículo, incs. a, b y e. Una interpretación contraria nos llevaría al absurdo de ‘despenalizar’ las infracciones tributarias ya que, al momento en que las mismas fueran determinadas, sería imposible la imposición de la sanción, por haber prescripto previamente la potestad a tal fin, contradiciendo los propios postulados de la CSJN, en cuanto expresa que son sanciones ejemplificadoras e intimidatorias, indispensables para lograr el acatamiento de las leyes que, de otra manera, serían burladas impunemente (Fallos: 185:251 y 198:139).”*

Sin embargo, el legislador local mediante la Ley 10.928 –vigente de manera posterior a aquel fallo- únicamente ha procedido a modificar el plazo de prescripción y la el inicio de su cómputo, más no ha modificado ningún otro artículo vinculado al instituto, lo que nos lleva a concluir que ha sido su interpretación e intención la de “limitar” el alcance del precedente Alpha Shipping, únicamente en lo que a plazo de prescripción en materia sancionatoria respecta –y a su inicio-, convalidando el statu quo normativo por entonces vigente. Esta tesitura, además, ha sido avalada por la Dirección de Inteligencia Fiscal local, haciendo aplicación de la Ley Penal más benigna y la normativa contenida en la Ley 10.928, sin reparar o invocar la prejudicialidad dispuesta en el art. 67 del Código Penal. Seguramente, esta temática vinculada a la divergencia antes expuesta y al alcance del precedente Alpha Shipping, sea en adelante materia de diversidad de planteos.

## **VII. Previo a concluir. Reciente jurisprudencia de la CSJN y del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba.**

En días previos a la publicación del presente artículo, nuestro Máximo Tribunal, nuevamente se ha expedido respecto al instituto aquí analizado, en autos “Pilagá S.A. c/ Provin-

*cia de Formosa s/ sumario*<sup>45</sup>.

Destaco que pese a que los períodos en discusión en las actuaciones citadas, son anteriores al dictado del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, reviste de gran importancia la reiteración de su postura por parte de la última intérprete.

Si bien dicho antecedente sienta también bases respecto al alcance del principio de reserva de ley en el contexto de las regulaciones fiscales emitidas por las autoridades administrativas, aquí haremos referencia a lo resuelto respecto a la prescripción.

En cuanto al inicio del cómputo del plazo del instituto mencionado, la CSJN -por mayoría<sup>46</sup>- y haciendo remisión a lo dictaminado por la Procuración General de la Nación, revocó la resolución del aquo -Superior Tribunal de la Provincia de Formosa- y ordenó dictar un nuevo pronunciamiento conforme a lo dictaminado, argumentando que las provincias no pueden modificar los plazos fijados por el Congreso Nacional.

Por lo cual, nuevamente se asume una postura que resalta la importancia de la coherencia y uniformidad en la interpretación y aplicación de la ley, especialmente en asuntos relacionados con los plazos legales y la prescripción.

Previo a finalizar, consideramos relevante mencionar -en apretada síntesis-, dos sentencias dictadas a nivel local por el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba, donde podremos observar la disparidad de criterios que aún se presentan respecto al tópico en cuestión.

Así, la Sala Contenciosa de dicho tribunal en un fallo dictado en autos "THE MANAGER S.A. C/ PROVINCIA DE CÓRDOBA – PLENA JURISDICCION"<sup>47</sup>, ha manifestado la clara procedencia de la regulación del instituto de la prescripción -con todos sus elementos- por la jurisdicción local.

Si bien en la causa referenciada se cuestionaba la procedencia de la prescripción respecto a períodos previos al 2015 (año que se reforma el CCyCN), el mismo se dictó con posterioridad a la doctrina sentada en el precedente "Volkswagen" y allí expuso:

*"Con relación con la defensa opuesta en tales términos, este Tribunal Superior de Justicia precisó in re 'MARY KAY COSMÉTICOS S.A. C/ PROVINCIA DE CÓRDOBA – PLENA JURISDICCION - RECURSO DE APELACIÓN' (Sent. Nro. 43/2017, reiterada en 'Telecom S.A. y otros...', Sent. Nro. 85/2017 y por la Sala Civil en Al Nro. 137/2017 'Fisco de la Provincia de Córdoba c/ González, Sergio Luis...' que la entrada en vigencia del Código Civil y Comercial de la Nación -arts. 2532 y 2560- vació de contenido a la doctrina del Máximo Tribunal Nacional en materia de prescripción de las obligaciones tributarias locales, lo que habilita a ratificar el criterio propio mantenido sobre el cómputo de la prescripción, en orden a que las normas tributarias deben ser apreciadas según principios y conceptos autónomos."*

Asimismo, es dable manifestar que en forma contraria a lo expuesto, la Sala Civil del Máximo Tribunal Cordobés, se enrola en la postura opuesta en autos "Dirección de Ren-

45 Fallos: 347:379

46 Voto en disidencia de Rosatti

47 "The Manager S.A. C/ Provincia de Córdoba – Plena Jurisdicción", Sala Contenciosa Administrativa, Tribunal Superior de Justicia de Córdoba. 23/03/2021.

tas de la Provincia de Córdoba C/ Simpson, Néstor Oscar<sup>48</sup>, donde resuelve aplicar la doctrina dictada por la CSJN en su antecedente “Volkswagen”, ante el planteo de prescripción efectuado por la demandada respecto a períodos fiscales previos al dictado del nuevo CCyCN (año 2015).

Allí expuso que *“no resulta lógico ni razonable apartarse de los lineamientos fijados por el Máximo Tribunal de la Nación; toda vez que la doctrina citada, ha venido a zanjar definitivamente la discusión habida acerca del momento inicial en el cómputo de la prescripción de las deudas tributarias vencidas durante la vigencia del Código Civil Velezano”*.

### **VIII. Algunas conclusiones.**

Creemos que la CSJN próximamente se expedirá respecto de los planteos de inconstitucionalidad de la normativa delegativa introducida por el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación. Ello permitirá tener más claridad sobre el tópico, ya que definirá si serán o no las jurisdicciones locales (tanto provincias como municipios o sólo las primeras) quienes se encuentran facultadas para regular normativamente la prescripción liberatoria en materia tributaria.

Es una deuda pendiente que la Corte haga lo propio en materia de las facultades para determinar y exigir el pago de tributos.

En este sentido, entendemos primeramente inconstitucional la delegación realizada a los Fiscos locales por medio de una ley del Congreso en materia de prescripción de tributos locales, pero además, consideramos que allí la referencia de “locales” únicamente involucra a las Provincias, no así a los Municipios, los cuales debieran seguir la normativa de fondo.

A más de todo ello, siempre debe guardarse una pauta de razonabilidad en materia de plazo de prescripción, situación que a la luz de la normativa que se desprende de múltiples fiscos locales, no siempre es administrada debidamente, encontrándonos con extensos plazos de prescripción de 10 años que quintuplican el plazo de prescripción dispuesto por obligaciones periódicas en el Código Civil y Comercial. En este sentido, sea por aplicación de la doctrina *ius privatista* o, en su caso, por aplicación del principio de razonabilidad, no debieran admitirse plazos de extensión inadmisibles.

Respecto a la prescripción en materia sancionatoria, a partir del precedente Alpha Shipping, la CSJN ha unificado la jurisprudencia y en este sentido, la legislación local -como es el caso de la Provincia de Córdoba- ha convalidado el criterio de la Corte modificando el plazo de prescripción a dos años en materia sancionatoria.

Consideramos que es alentador que la Provincia de Córdoba haya modificado la normativa a pocos meses del dictado del precedente, reduciendo de tal manera un debate ya delineado por nuestro máximo tribunal. Ello sería aconsejable se replique en todas las jurisdicciones tanto provinciales como municipales, siendo éstas últimas muchas veces las que disponen plazos excesivos en materia de prescripción.

Finalmente, como sostuvimos, ante tal modificación normativa es posible o bien que

---

48 “Dirección de Rentas de la Provincia de Córdoba C/ Simpson, Néstor Oscar”, Sala Civil, Tribunal Superior de Justicia de Córdoba. 17/02/2023.

se produzca un quebrantamiento en la simultaneidad de los procedimientos determinativos y sancionatorios en nuestra Provincia, que estaría habilitado por propio art. 98 del CTP que permite que la instrucción de sumario sea notificada de manera previa a la determinación tributaria, en tanto –tal como dispone el CTP- se podrá decretar simultáneamente la vista dispuesta por el artículo 66 y la notificación y emplazamiento de la instrucción del sumario, siendo facultativos de la Dirección decidir ambas cuestiones en una sola o en distintas resoluciones. O bien que se pretenda la aplicación del art. 67 del Código Penal que establece la causal de suspensión vinculada a la prejudicialidad.

La situación de desdoblamiento facultativo de la resolución determinativa y la sancionatoria, podrá terminar en recursos de reconsideración igualmente desdoblados y en definitiva, en procesos judiciales distintos, lo que podría no respetar la lógica jurídica que establece que para que proceda la sanción sustancial en materia tributaria debe existir deuda y demás elementos dispuestos por los tipos penales contravencionales. Por otro lado, estarán quienes postulen la aplicación lisa y llana del art. 67 del Código Penal y la suspensión del plazo allí regulada, que no fue receptado por el legislador local por medio de la reforma de la Ley 10.928 y que tampoco ha sido invocado por el propio Fisco en la sede administrativa al hacer lugar a algunos planteos de prescripción en materia sancionatoria, y en consecuencia, habiendo perdido cierta virtualidad el precedente “Rovi” antes citado.

Serán extremos que eventualmente serán ventilados en la Justicia y seguramente, en esos casos, la Corte Suprema deberá terminar de “cerrar el alcance” del fallo Alpha Shipping.

---

# PRESUNCIONES EN EL PROCEDIMIENTO DE DETERMINACIÓN TRIBUTARIA LOCAL DEL IMPUESTO SOBRE LOS INGRESOS BRUTOS, Y SUS EFECTOS EN EL CONVENIO MULTILATERAL

## PRESUMPTIONS IN THE LOCAL TAX DETERMINATION PROCEDURE OF THE GROSS INCOME TAX, AND ITS EFFECTS IN THE MULTILATERAL AGREEMENT

---

**Sebastián F. Perlati<sup>1</sup>; Luciano Vernetti<sup>2</sup>**

---

*Las razones que hacen de la verdad procesal  
una verdad inevitablemente aproximativa  
respecto del modelo ideal de la correspondencia  
son en parte comunes y en parte distintas  
de las que hacen aproximativa la verdad  
de las teorías científicas.*

Ferrajoli, Luigi<sup>3</sup>

---

1 Contador Público (UNC). Profesor de grado, posgrado y diplomaturas en materia tributaria. Director e Investigador de distintos Proyectos de Investigación en la UNC y UBP. Autor de libros y publicaciones de la especialidad tributaria y conferencista. Participación en calidad de colaborador y redactor de Proyectos de Modificaciones al Código Tributario de la Provincia de Córdoba y demás Leyes y normas de naturaleza Impositiva de la Provincia de Córdoba. Co-Director de la Revista Académica "Derecho Tributario, Contabilidad y Auditoría" (UBP). Director de Asesoría Fiscal de Ministerio de Economía y Gestión Pública de la Provincia de Córdoba. Representante de la Provincia de Córdoba en la Comisión Federal de Impuestos y en la Comisión Arbitral del Convenio Multilateral. sperlati@gmail.com Número de ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-1241-0134>.

2 Abogado por la Universidad de Buenos Aires, con orientación en tributación. Investigador alumno de la UBA. Exdocente de la UBA. Autor de diversos artículos de doctrina en materia tributaria y colaborador en libro de dicha materia. Exsubdirector de la Subdirección de Jurídica y Técnica de la Dirección General de Rentas, Provincia de Misiones. Exrepresentante de la provincia de Misiones ante la Comisión Arbitral y Plenaria del Convenio Multilateral. Ex consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de la Organización de las Naciones Unidas. Actualmente, asesor de la Comisión Arbitral y Plenaria del Convenio Multilateral. <https://orcid.org/0000-0002-5370-8438>.

3 Ferrajoli, Luigi (1995): Derecho y Razón, Ed. Trotta, Madrid 1995, p. 51.0002-5370-8438.

**RESUMEN:**

Se realiza un análisis del procedimiento de determinación de oficio sobre base presunta en el impuesto sobre los Ingresos Brutos en general y tomando como pauta particular de análisis a la provincia de Córdoba. Se abordan y explican las características y requisitos de las presunciones simples y legales que pueden utilizar los fiscos locales para reconstruir la materia imponible cuando el contribuyente no aporta documentación o, lo aportado resulta insuficiente como elementos de prueba. Asimismo, se analizan la validez y la razonabilidad de las presunciones en el marco del Convenio Multilateral, y su impacto en la distribución de los ingresos del contribuyente entre las jurisdicciones adheridas. Por último, se plantean algunas situaciones complejas que pueden surgir cuando un fisco determina ingresos omitidos en forma presuntiva y otro fisco pretende hacer lo mismo para los idénticos períodos, o cuando el contribuyente impugna la determinación ante los organismos del Convenio .

**SUMMARY**

An analysis of the ex officio determination procedure is carried out on a presumed basis in the Gross Income tax in general and taking the province of Córdoba as a particular analysis guideline. The characteristics and requirements of the simple and legal presumptions that local treasuries can use to reconstruct the taxable matter are addressed and explained when the taxpayer does not provide documentation or what is provided is insufficient as evidence. Likewise, the validity and reasonableness of the presumptions within the framework of the Multilateral Agreement are analyzed, and their impact on the distribution of the taxpayer's income between the participating jurisdictions. Finally, some complex situations arise that may arise when a treasury determines presumptively omitted income and another treasury intends to do the same for identical periods, or when the taxpayer challenges the determination before the Convention bodies.

**PALABRAS CLAVE:** Determinación de Oficio sobre base presunta y sus efectos en el Convenio Multilateral; las presunciones locales y su aplicación en el Convenio; validez y razonabilidad de las presunciones locales en su aplicación en el Convenio Multilateral; las presunciones locales y su impacto en la atribución de ingresos en el marco del Convenio Multilateral; Las presunciones simples y legales y su impacto en las normas del Convenio.

**KEY WORDS:** Ex officio Determination on a presumed basis and its effects on the Multilateral Agreement; local presumptions and their application in the Convention; validity and reasonableness of local presumptions as applied in the Multilateral Agreement; local presumptions and their impact on the allocation of income under the Multilateral Agreement; Simple and legal presumptions and their impact on the standards of the Convention.

**I. Introducción**

El presente trabajo tiene como finalidad abordar el procedimiento determinativo de oficio sobre base presunta que llevan adelante los fiscos locales, tomando como pauta de análisis la Provincia de Córdoba y a partir del mismo establecer los posibles alcances y/o efectos derivados de tal procedimiento cuando el contribuyente y/o responsable pretenda en los términos del artículo 24 del Convenio Multilateral accionar ante los organismos de aplicación del Convenio contra la resolución del fisco determinante.

A tales efectos, procederemos en primer lugar al abordaje del tema presuncional previs-

to en el Código Tributario de la Provincia de Córdoba —Ley N° 6006 TO 2023 y su modificatoria— (CTP) en un sentido general, con la finalidad de establecer los lineamientos o consideraciones que resultan adecuados para efectuar, con posterioridad, la conexión, contextualización y extrapolación con la sustanciación del proceso dentro del ámbito de los organismos del Convenio atento a los efectos que se derivan del acto administrativo de última instancia tanto para el fisco determinante y el contribuyente (como partes) y a la vez, para el resto de las jurisdicciones en las que el sujeto se encuentre inscripto.

## **II. La Determinación de Oficio sobre base presunta en el Código Tributario de la Provincia de Córdoba.**

### **1. Determinación de Oficio sobre Base Cierta y sobre Base Presunta.**

Al analizar el artículo 62 del CTP, observamos que el fisco se encuentra facultado, dentro del ejercicio de su propia competencia, para determinar de oficio la obligación tributaria en los casos expresamente indicados en el mismo. A través del artículo 63 del citado ordenamiento se le impone a la Dirección —siempre que el contribuyente aporte todos los datos o elementos y/o el fisco obtenga de requerimientos efectuados a terceros tales datos—, el deber de recurrir, en primer lugar, a la determinación por conocimiento directo de la materia imponible —base cierta—.

En otras palabras, con total independencia del modo en que el fisco obtenga los elementos de prueba que resultan necesarios para la determinación —del propio contribuyente, circularización a terceros, clientes, proveedores, bancos o agentes de información, entre otros—, la misma no perdería su condición o esencia de base cierta en la medida que, la prueba —recabada o colectada en el proceso de verificación y fiscalización—, le permita respaldar la veracidad, sustancia y certeza de las operaciones acaecidas.

Lo importante es que el fisco reconstruya los hechos no declarados o declarados en forma defectuosa por el contribuyente o responsable, mediante elementos concretos que le permitan precisar la materia imponible. Ahora bien, recién en el caso en que la documentación aportada por el contribuyente o responsable resulte insuficiente, errónea, inexacta, inexistente, entre otros motivos, el fisco podrá recurrir al método presuntivo de determinación —base presunta—

Los fiscos pueden —válidamente— recurrir a diversos medios probatorios cuando no cuenten con demostraciones suficientemente “representativas” de la existencia y magnitud de la relación jurídico tributaria; ello, sin perjuicio de que el sujeto pasivo aporte elementos probatorios que ayuden a confirmar o no, los datos de los que se valió la inspección.

En el caso de que los organismos fiscales utilicen documentación del propio contribuyente o de terceros y a partir del mismo, procedan a inferir el impuesto mediante la utilización de coeficientes, índices o presunciones, se puede decir que, el organismo, reconstruye la materia imponible en forma presuntiva. En otras palabras, lo que define el carácter como tal, viene dado por la interpretación, estimación o construcción —no por el mero hecho del cálculo— enarbolada por los fiscos a partir de un elemento concreto de prueba que fuera oportunamente recolectado, el cual por sí solo no le permite determinar —a priori— en forma directa o por conocimiento cierto, el impuesto.

Por otro lado, una determinación sobre base presuntiva, no excluye en forma absoluta la posibilidad de que algunos elementos constitutivos del hecho imponible resulten de pruebas concretas, directas y no simplemente presunciones.

A los fines de efectuar una simple conclusión respecto de la contextualización planteada en este punto, nos resulta oportuno traer a consideración la opinión vertida por Fernando J. Diez y Germán J. Ruetti,<sup>4</sup> quienes afirman que la determinación sobre base cierta corresponde cuando no hay discusión sobre los hechos —y sí sobre el derecho aplicable a éstos—, o bien cuando los hechos —no declarados o declarados en forma defectuosa— pueden ser conocidos o aprehendidos a través de elementos de prueba concretos que respalden la veracidad y sustancia de las operaciones. En caso de que la determinación sea sobre base presunta, se renuncia ya sea por parte de la ley o de la administración, a la pretensión de certeza, conformándose el fisco con la probabilidad.

## **2. La subsidiaridad de la determinación de oficio sobre base presunta.**

Los organismos tributarios deben —necesariamente— agotar todos los medios para interpretar y cuantificar la materia imponible sobre base cierta, y en caso de imposibilidad manifiesta (debidamente constatada) establecer en forma subsidiaria la obligación a través del uso de presunciones. En tal sentido, tanto la doctrina como la jurisprudencia son contestes en señalar que la estimación de oficio de la obligación tributaria resulta de carácter subsidiaria, siendo la regla general la determinación sobre base cierta. Y ese es el sentido que surge incluso del artículo 63 del CTP a tipificarse: “(...) *En los demás casos la determinación se efectuará sobre base presunta tomando en consideración todos los hechos y circunstancias...*”.

Agotados los medios que permitan reconstruir la materia imponible de modo directo y sólo cuando el fisco no disponga de elementos que acrediten la exacta medida de la materia imponible se encontrará facultada para recurrir al método indiciario de determinación. La cantidad o volumen de documentación, la complejidad de la información, el tiempo que demandaría la determinación de oficio no son elementos que permitan válidamente al organismo tributario apartarse de la determinación sobre base cierta y recurrir al método presuntivo.

Cabe señalar que, en el caso de la Provincia de Córdoba, el Código Tributario no impide al fisco la utilización o concurrencia de ambos métodos de determinación, ya que no prohíbe la coexistencia de dichos mecanismos. En otros términos, cuando la existencia y magnitud de la materia imponible aparezca reflejada parcialmente en la determinación sobre base cierta, el método presuntivo tendrá virtualidad complementaria para arribar a la real dimensión de dicha materia<sup>5</sup>. Lo que sí deberá repararse es que elegido un método presuntivo resultará de aplicación ese y el resultado que arroje luego no puede ser modificado.

Por otro lado, resulta interesante en este punto, traer a colación la modificación instaurada por la Ley Provincial N° 10.508, al artículo 63 del Código:

4 Fernando J. Diez y Germán J. Ruetti (2016): *Procedimiento Tributario. Ley N° 11683 Comentada*. Editorial La Ley. Pág. 153.

5 Tribunal Fiscal de la Nación, Sala A, *Maidana, Ricardo Aníbal*, 25/3/1998. Citado en la obra: “Procedimiento. Determinación de oficio. Base cierta. Base presunta. La Ley no prohíbe la coexistencia de ambos métodos”. Telias, Sara Diana. La Ley.

*“... Cuando se adviertan irregularidades que imposibiliten el conocimiento cierto de las operaciones y en particular, cuando los contribuyentes y/o responsables se opongan u obstaculicen las tareas de verificación y/o fiscalización por parte de la Dirección, no presenten libros, registros contables o informáticos, documentación respaldatoria o comprobatoria relativos al cumplimiento de las normas tributarias el fisco podrá recurrir directamente a la determinación sobre base presunta, considerando, a tales fines, aquellos elementos o indicios que le permitan presumir y cuantificar la materia imponible.”*

Entendemos que con la mentada modificación se pretendería evitar que el fisco se encuentre obstaculizado con el accionar del contribuyente o responsable tendiente a perturbar las tareas propias del organismo en aras de recabar la información que le resulte necesaria para verificar o indagar el correcto cumplimiento y en su caso, practicar la determinación de la obligación tributaria, so pena, de usar el método presuntivo de cuantificación pero siempre —insistimos—partiendo de datos ciertos a través de los cuales puedan inferir la materia imponible.

### **3. La aptitud del método de reconstrucción de la materia imponible.**

La validez de la determinación de oficio depende básicamente de la razonabilidad en las conclusiones a que arribe el fisco con relación a las constancias de la causa, lo que conlleva a la necesidad de analizar la aptitud del método de reconstrucción de la materia imponible.

En ese marco conceptual podemos afirmar que el fisco deberá asegurarse de tener la disponibilidad de “todos los elementos probatorios” ya que aun cuando se decida realizar la determinación sobre base presunta, el fisco no quedará liberado de las pruebas recabadas y utilizadas para la determinación y la interpretación sobre las mismas, las cuales deben guardar —a nuestro criterio— un sentido lógico jurídico que exteriorice la realidad económica propia de la operatoria o actividad del contribuyente o de los hechos o actos acaecidos referidos al mismo y no del sector económico en la que opera o interviene dicho sujeto —elemento estimativo o presuntivo, pero no absoluto—.

En efecto, el elemento cierto a considerar para luego inferir o presumir la materia gravada debe provenir de consideraciones o pruebas que le son propias o inherentes al contribuyente, no de aspectos objetivos o cualitativos/cuantitativos generales del sector o rubro al cual pertenece. La utilización del comportamiento del sector en general, no resultaría un componente válido para considerarlo como el elemento cierto —o autosuficiente— requerido por la norma, a los fines de la impugnación de la declaración jurada presentada.<sup>6</sup> Tan sólo —insistimos— constituiría un mero indicio o estimación o presunción simple a utilizar por el fisco, pero nunca el elemento cierto y contundente para sustentar la estimación que, en todos los casos, deberá ser utilizada con un cierto grado de prudencia y razonabilidad.

---

<sup>6</sup> No hay exactitud de la fecha a la que se pueden referir los índices utilizados y su posible extrapolación a la aplicación de los mismos a los mismos períodos auditados, no existe precisión del universo de sujetos relevados para armar el índice, la localización de los mismos, la época estacional de su armado, etc. Tal como se lo señala en el precedente “*Trans—Sauro SA (TF 28259—I) c/DGI s/recurso directo de organismo externo*” —Cám. Nac. Cont. Adm. Fed., 18/08/2021—: “...la metodología adoptada por la administración tributaria se muestra deficiente, por no reflejar verosimilmente la situación de la firma contribuyente. (...) Que en definitiva, más allá del debate en torno a la modalidad empleada por el organismo para determinar la materia imponible y cuantificar la deuda tributaria, lo certero es que la pericia arroja fundados informes en torno a la actividad comercial de la empresa, relevantes para conocer su situación fiscal, los cuales no han sido impugnados por las parte...”.

Por lo expuesto precedentemente, resulta imperioso que el fisco determinante verifique y/o compruebe la aptitud de los datos utilizados que deben resultar propios del contribuyente—, caso contrario, carecerá de la certeza jurídica en la metodología utilizada para reconstruir la materia imponible<sup>7</sup>.

#### **4. Presunciones Simples. De los indicios previstos en el Código Tributario de la Provincia de Córdoba.**

Antes de efectuar un análisis de las presunciones simples, resulta oportuno traer a consideración en forma previa lo que explica Palacios respecto a lo que implica una presunción:

*“La presunción comporta, pues, un razonamiento que, partiendo de un hecho determinado (indicio), y de conformidad con la experiencia referente al orden normal de las cosas, permite afirmar la existencia del hecho que se desea probar.”<sup>8</sup>*

Añadiendo que las presunciones simples se basan en el criterio del juez y sus resultados no siguen normas fijas, sino que se establecen según la sana crítica.

Díaz marca con inquietud que:

*“...una fiscalidad que hace uso abusivo de presunciones para reconstruir la base imponible tiene dos graves inconvenientes a la larga: muchas veces no resulta justa y comporta el gravísimo riesgo de cometer injusticias comparativas”<sup>9</sup>.*

Adentrándonos al detalle de los indicios establecidos en el último párrafo del artículo 63<sup>10</sup> del CTP, debemos precisar, en primer lugar, que los mismos adquieren el carácter meramente enunciativo y su empleo podrá realizarse individualmente o combinándolos (artículo 61 del Decreto Reglamentario del CTP N° 2445/23).

En segundo lugar, es dable precisar que en caso de recurrirse a presunciones simples deberá considerarse que, las mismas, deben guardar una conexión y/o vinculación con el hecho imponible indagado o verificado, a los fines de inducir —de corresponder— al fisco determinante hacia la reconstrucción o cuantificación de la materia imponible. En otras palabras, los indicios servirán como prueba de la existencia del hecho imponible, en la medida que se funden —a nuestro criterio— en hechos reales y debidamente probados.

En todos los casos, deberán permitir a quién corresponda resolver tener la firme convicción de que el hecho desconocido guarda una cierta lógica o razonabilidad con las opera-

7 Tribunal Fiscal de la Nación, Sala A, *Servicios SRL s/recurso de apelación*, 29/03/2019.

8 Palacio, Lino Enrique. (2016). *Manual de Derecho Procesal Civil*. Ed. Abeledo Perrot, p. 649.

9 Díaz, Vicente Oscar (1986): *La utilización de presunciones para reconstruir la materia imponible y la razonabilidad de su aplicación*, en Rev. “La Información”, T. LIII, pág. 810.

10 “(...) Para efectuar la determinación de oficio sobre base presunta podrán servir como indicio entre otros: el capital invertido en la explotación, las fluctuaciones patrimoniales, el volumen de las transacciones y/o ventas de otros períodos fiscales, el monto de las compras, las utilidades, la existencia de mercaderías, el rendimiento normal del negocio o explotación o de empresas similares dedicadas al mismo ramo, los gastos generales de aquéllos (consumo de gas o energía eléctrica u otros servicios públicos, monto de los servicios de transporte utilizados, entre otros), los salarios, el alquiler del negocio o de la casa habitación, el nivel de vida del contribuyente y cualesquiera otros elementos de juicio, técnicas de cálculo, programación y/o predicción que obren en poder de la Dirección, que ésta obtenga de información emitida en forma periódica por organismos públicos, mercados concentradores, bolsas de cereales, mercados de hacienda o que deberán proporcionarle los agentes de retención, percepción y/o recaudación, cámaras de comercio o industria, bancos, asociaciones gremiales, entidades públicas o privadas o cualquier otra persona que posea información útil al respecto, relacionada con el contribuyente y que resulte vinculada con la verificación de los hechos imponibles.”

ciones o actos económicos desarrolladas por el contribuyente y que estas circunstancias hayan sido verificadas durante el proceso fiscalizadorio.

Tal como lo señaláramos en los párrafos precedentes, cuando el organismo fiscal pretenda impugnar la validez de una declaración jurada presentada por el contribuyente, debería como primera medida tender a efectuar el procedimiento de determinación de oficio sobre base cierta, caso contrario, recién podría recurrir al proceso presuntivo pero siempre considerando que resulta necesario tener la certeza —causales/pruebas— de los hechos o actos acaecidos a fin que los datos consignados por el contribuyente en su declaración jurada puedan ser calificados o considerados como falsos o inexactos por el fisco.

Bajo dicho aspecto conceptual, la impugnación no constituye un mero acto formal de inicio del proceso, sino que es el resultado mismo del procedimiento de inspección —convicción del fisco de la inexactitud de las declaraciones juradas— y posterior determinación del organismo. Después de otorgada la vista al contribuyente, se podría tener precisión —a priori— si se encuentra o no fundamentada la impugnabilidad de las declaraciones juradas presentadas y la consecuente determinación al contribuyente<sup>11</sup>.

En tal sentido, la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo de Río Cuarto<sup>12</sup>, ha considerado que en caso que la administración determine de oficio un tributo sobre base presunta, en función de datos meramente indiciarios, al estar frente a valores tentativos que por sí solos no constituyen prueba de que los consignados en la declaración jurada por el contribuyente sean falsos; se presenta como necesario que la administración, que va a prescindir de esa declaración jurada, explique los motivos y/o causales que a su entender justifican esa medida, so pena de incurrir en arbitrariedad.

Empero, es de advertir que cuando las declaraciones de los contribuyentes no se encuentran respaldadas por pruebas categóricas o conducentes, las estimaciones de oficio o liquidaciones de impuestos practicadas por el fisco gozan, en principio, de legitimidad e incumbe a quién las impugnan, la demostración intergiversable de los hechos —Cámara Nacional en lo Federal, Sala II en lo Contencioso Administrativo, del 3/6/71, “*Sassone Burgada, Oscar Fioravante*” (entre otros)—<sup>13</sup>.

En base a lo comentado, entendemos que el empleo y/o utilización de estos indicios establecidos en el último párrafo del artículo 63, al caso concreto, deben siempre procurar guardar una cierta lógica y/o razonabilidad dado que, a partir de los mismos, será el fisco quien deba reconstruir por sí solo y a su propio criterio la materia imponible (pensamiento del juez administrativo), por lo tanto, el resultado obtenido de la determinación debe ser capaz de producir el convencimiento sobre la existencia y cuantificación de la obligación fiscal en cabeza del contribuyente y/o responsable<sup>14</sup>.

11 Tribunal Fiscal de la Nación, Sala B, *Bromessard, Leonardo L.*, 6/2/2002

12 CCYCA de Río Cuarto, 11/02/1998, “*Banco Crédito Argentino c. Municipalidad de Río Cuarto*”.

13 Tribunal Fiscal de la Nación, Sala D, Jusid, *Juan José s. recurso de apelación*, 06/12/1999.

14 La presunción es la prueba de un hecho que debe estar debidamente fundada su existencia y a partir de allí se podrá inferirse su consecuencia: si ella está prevista en la ley será presunción legal y el juez administrativo no podrá apartarse de lo que la norma establece, pero si es una presunción hominis es posible darle el sentido que el juez administrativo quiera siempre que este fundamentado. En tal sentido, a la presunción/indicio es posible usarla en cualquier periodo como presunción hominis, en cambio, como presunción legal con los efectos establecidos en la Ley, sólo le será aplicable después que esta legislada como tal en la norma.

Considerando que las presunciones simples se basan en el criterio del juez y sus resultados no siguen normas fijas, sino que se establecen según la sana crítica, resulta oportuno considerar lo expresado por Díaz en el sentido de que *"la ley exige que las determinaciones de oficio estén fundamentadas por hechos y circunstancias tales que lleven al convencimiento sobre su razonabilidad y legalidad"*<sup>15</sup>.

### **5. Las presunciones legales. Artículo 64 del CTP.**

La mayoría de los plexos normativos de las distintas jurisdicciones locales (CTP) disponen sus propias reglas o regulaciones en materia de presunciones legales para determinar y cuantificar la obligación tributaria.

Tal hecho o circunstancia nos llevaría a analizar cada ordenamiento en particular para advertir sus características o especificidades, lo cual —indudablemente— escaparía a la idea del presente escrito. Sin perjuicio de ello, en muchos casos existe un alto grado de similitud entre los distintos ordenamientos locales, lo cual permitirá extrapolar las conclusiones aquí expuestas a los mismos.

Entendemos que, como consecuencia del método presuncional adoptado por el fisco, existe una incidencia en determinados aspectos referidos al coeficiente unificado para los contribuyentes que tributan por Convenio<sup>16</sup> (aspectos que se tratarán más adelante). En este punto, procuraremos ejemplificar algunas de las presunciones legales previstas en el artículo 64 del Código Tributario de la Provincia de Córdoba para hacer luego las extrapolaciones del caso.

#### **A. La diferencia física de inventarios — Inciso a)—:**

El inciso a) del artículo 64 del CTP prevé el mecanismo de determinación de la base imponible en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos cuando en el transcurso de una fiscalización se detectare que existe diferencias físicas entre el inventario declarado por el contribuyente o el registrado, con el determinado por los actuantes.

Las diferencias implicarán monto de ingreso gravado omitido que redundará en un ajuste en el citado impuesto. Para determinar las ventas o ingresos omitidos, se multiplicará la suma que representa la utilidad bruta omitida por el coeficiente que resulte de dividir las ventas declaradas por el obligado sobre la utilidad bruta declarada, perteneciente al período fiscal cerrado inmediato anterior y que conste en sus declaraciones juradas impositivas o que surjan de otros elementos de juicio, a falta de aquéllas.

Cabe señalar que la discrepancia no debe provenir en la valuación de los bienes, sino en las cantidades físicas.

*Ejemplo:*

*Existencia Final de Mercadería declaradas por el Contribuyente en el impuesto a las ganancias: 1.000 unidades*

<sup>15</sup> Díaz, Vicente Oscar (1986): *La utilización de presunciones para reconstruir la materia imponible y la razonabilidad de su aplicación*, en Rev. La Información, T. LIII, pág. 810.

<sup>16</sup> Ingresos omitidos.

*Existencia Final de Mercadería detectada por la inspección: 1.300 unidades.*

*Valuación unitaria del stock: \$ 50*

*Ventas declaradas por el contribuyente en el ejercicio: \$ 500.000*

*Utilidad Bruta declarada periodo fiscal anterior: \$ 20.000*

*Utilidad bruta omitida:  $(1.300 - 1.000) * 50 = 15.000$*

*Ventas o ingresos omitidos:  $15.000 * (500.000/20.000) = \$ 375.000$*

**B. La omisión de contabilizar, registrar o declarar ventas o ingresos —Inciso b)—:**

En caso de que la fiscalización detecte que el contribuyente no ha contabilizado, registrado o declarado, durante un mes determinado, ventas o ingresos, se presume la existencia de operaciones marginales. Cuando dicho accionar omisivo por parte del contribuyente resulte coincidente en los últimos 12 meses, el fisco quedará habilitado para la determinación de diferencias de ventas para los meses involucrados.

*Ejemplo:*

*Mes de Septiembre del 2024:*

*Ventas declaradas por el contribuyente: \$ 100.000*

*Ventas marginales detectadas por el fisco: \$ 30.000*

*Ventas declaradas de los 12 últimos meses (Septiembre (año x) a Octubre (año x-1)): \$ 1.500.000*

*Margen:  $30.000 / 100.000 = 0,30 \Rightarrow 30\%$*

*Operaciones marginales del período:  $1.500.000 * 0,30 = \$ 450.000$*

El monto de las operaciones marginales detectadas debe provenir de elementos fehacientes y concretos, careciendo de virtualidad toda apreciación o conjetura que pueda pretender usar el fisco en tal sentido. De suceder esto último tendríamos una suma de presunciones.

**C. Incrementos patrimoniales no justificados —Inciso e)—.**

En caso de que la inspección actuante detecte aumentos de capital que el contribuyente no pueda probar o demostrar su origen, se presume que tal incremento constituye utilidad bruta omitida del período fiscal inmediato anterior. Similar suerte corre aquel contribuyente que, por ejemplo, no puede justificar o acreditar la existencia de deudas o pasivos.

*Ejemplo:*

*La inspección actuante detecta la existencia de un plazo fijo de \$ 100.000 a nombre de un*

*contribuyente que no puede justificar su origen.*

*Utilidad Bruta omitida: \$ 100.000*

*Ventas declaradas en el período fiscal anterior: \$ 500.000*

*Utilidad Bruta declarada: \$ 200.000*

*Ventas omitidas:  $100.000 * (500.000 / 200.000) = \$ 250.000$*

#### **D. Depósitos Bancarios —Inciso f)—.**

Las diferencias entre los depósitos bancarios depurados y las ventas y/o ingresos declarados por el contribuyente, se consideran montos de ventas omitidas. A los fines de la depuración se debe tener en cuenta aquellos ingresos que no resulten imposables: canje de valores, imputaciones erróneas del banco, venta de bienes de uso, transferencia entre cuentas del mismo contribuyente, el impuesto al valor agregado, etc.

Con respecto al impuesto al valor agregado, se advierte que, la fiscalización deberá considerar la actividad y condición del contribuyente frente al gravamen ya que, si por ejemplo, éste lleva a cabo operaciones con “Consumidores Finales” en las que el precio total percibido por sus prestaciones incluye el IVA, el que por imposición legal no debe discriminarse, y la inspección realiza el ajuste considerando dicho importe sin la depuración correspondiente, se estaría acrecentando artificialmente la base imponible con un concepto no sujeto a imposición.

*Ejemplo:*

*Depósitos bancarios detectado por la inspección y debidamente depurado (netas de IVA):  
\$ 320.000*

*Ventas declaradas por el contribuyente: \$ 220.000*

*Ventas omitidas:  $\$ 320.000 - \$ 220.000 = \$ 100.000$*

#### **E. Remuneraciones al personal no declarado —Inciso g)—.**

En aquellos casos en que la inspección actuante detecte pagos de remuneraciones a empleados no registrados o declarados, como, asimismo, diferencias salariales no denunciadas, tales importes se presume constituyen montos de ventas omitidas.

*Ejemplo:*

*Se abonaron remuneraciones a personal de relación de dependencia, no declarado o registrado por un importe de \$ 200.000*

*Ventas omitidas: \$ 200.000*

Las presunciones legales detalladas y ejemplificadas supra, se caracterizan —a diferencia de las simples— por estar contenidas en la norma y a partir de las mismas enarbolar la cuantía del gravamen debido por el contribuyente pero siempre par-

tiendo de la existencia y comprobación de un hecho cierto (indicio) que le permitirá al fisco derivar en la existencia de otro hecho (el presunto) el cual tiene que tener, necesariamente, una correlación normal o natural con el hecho cierto verificado por el organismo.

## 6. La resolución determinativa y sus efectos.

En términos generales podemos decir que con la resolución que determina de oficio el impuesto se culmina el procedimiento; la misma debe reunir todos los requisitos del acto administrativo —causa, motivación, finalidad, competencia, etc.—. Asimismo, debe contener la impugnación de las declaraciones juradas presentadas por el contribuyente —de corresponder—, la determinación del tributo y sus accesorios, la fijación de la multa —si se ha instruido sumario por infracciones al Código—, la intimación de pago de aquellas obligaciones tributarias que resulten exigibles, y la vía recursiva que corresponde articular contra la misma.

Firme la resolución determinativa<sup>17</sup>, produce lo que se denomina “cosa juzgada formal”<sup>18</sup> contra los actos administrativos, pudiendo el fisco exigir la suma reclamada mediante el correspondiente juicio de ejecución fiscal. Si el contribuyente abona la suma reclamada podrá luego incoar —con posterioridad— la vía de la repetición en el ámbito jurisdiccional correspondiente.

Una vez que está firme la resolución, se produce la estabilidad jurídica de la determinación no pudiendo, a priori, el fisco volver a realizar una nueva determinación al contribuyente o responsable por el impuesto y períodos que han sido objeto de la resolución; operando, en tal sentido, el principio de irrevocabilidad del acto administrativo. Es decir, dictada la resolución determinativa, el fisco no podrá modificar su contenido en contra del contribuyente y/o responsable o dictar una nueva que le genere mayores obligaciones, la revocación del acto administrativo es una medida excepcional y dicha excepcionalidad sólo está previstas para los casos expresamente tipificados en cada ordenamiento —en el caso de la Provincia de Córdoba en el artículo 77—.

Resulta interesante en este punto citar lo resuelto por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal en autos “Salvo, Gabriel O.” —16/08/1963— que al analizar el artículo 23° de la Ley N° 11.683 (t.o. 1949) sostuvo que el mismo está:

*“...destinado a proteger al contribuyente mediante la estabilidad de sus relaciones con el fisco, para que no quede expuesto a cambios de criterio de éste, que amenacen a quien ha cumplido sus obligaciones impositivas de buena fe; de allí que la determinación de impuestos sólo podrá modificarse cuando se revele el error en que se incurrió al practicarla, y que ha podido motivarse incluso en hechos posteriores a la misma, que pusieran de manifiesto el error, dolo u omisión previstos por el citado artículo 23.*

17 Por no quedar instancias recursivas o por no haberlas ejercido el contribuyente, se generan derechos subjetivos, la determinación produce sus efectos gozando de la estabilidad y fuerza ejecutoria mientras que no se demuestre fehacientemente en el ámbito corresponda que es infundada o injusta.

18 Gómez, Teresa y Folco, Carlos María (2018): *Procedimiento Tributario*. Ley 11.683 – Decreto 618/97: “a) Cosa juzgada formal: Es aquella decisión que permite revisión posterior. Es decir que determinadas decisiones judiciales tendrán, aun agotada la vía de los recursos, una eficacia meramente transitoria. Se cumplen y son obligatorias tan solo con relación al proceso en que se han dictado y al estado de cosas que se tuvo en cuenta en el momento de decidir. Pero no obstan a que, en un procedimiento posterior, cambiado el estado de cosas que se tuvo presente al decidir, la cosa juzgada pueda modificarse. En nuestra materia verificamos esta situación cuando el contribuyente tiene la posibilidad de intentar la vía de la repetición...”. La Ley. 9ª Edición Actualizada y Ampliada, pág. 493.

*Los nuevos elementos de juicio que autorizan la modificación de la determinación administrativa del impuesto, no deben ser necesariamente anteriores a ese acto, ya que pueden referirse a hechos posteriores que revelen el error en que razonablemente se pudo incurrir al estimar lo que se tuvo en vista al formularla.*

*La disposición de la Ley 11.683, que establece la fijeza de la determinación del impuesto, salvo casos especiales, se propone conferir estabilidad a las relaciones del contribuyente con el fisco para protección de aquél, a fin de no dejarlo permanentemente expuesto a los cambios de criterio administrativo”.*

Lo expuesto en los párrafos precedentes, resulta de trascendental importancia para aquellos contribuyentes del Convenio Multilateral, toda vez que, al tributar por ejemplo en el régimen general del artículo 2º, la determinación practicada por un fisco puede luego limitar y/o condicionar la atribución de ingresos hacia otros organismos recaudadores por los mismos periodos, sirviendo el concepto de estabilidad como un especie de “tapón/ bloqueo” ya que la suma del coeficiente unificado siempre debe dar 1<sup>19</sup>. Este hecho se agravaría aún más cuando el contribuyente decide accionar contra el fisco determinante ante la Comisión Arbitral (partes) y luego el criterio determinante es ratificado por los organismos del Convenio sin intervención de las demás jurisdicciones en la instancia del plenario.

Por otro lado, cabe considerar incluso, que se podría plantear la situación respecto de que un fisco proceda a determinar ingresos omitidos en función de una determinada presunción legal (v.g. Diferencias de inventarios) y otra administración tributaria —para tales periodos— pretenda con posterioridad aplicar otro método a partir de los indicios recolectados (ej. incrementos patrimoniales) en función de su normativa o, bien, el mismo criterio usado por el primer fisco pero con diferente forma de cálculo y/o margen y/o modalidad legal de acuerdo a su ordenamiento provincial. Este podría conllevar a desvirtuar, en tales casos, el concepto de estabilidad que venimos comentando<sup>20</sup>.

Resulta claro que la presunción legal empleada para determinar los ingresos gravados omitidos en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos deriva de una tipificación propia de cada ordenamiento del fisco determinante, ahora bien, los efectos que la misma genera en los contribuyentes del Convenio Multilateral nos plantean la duda con respecto a la posible incidencia y/o al impacto que tal hecho y/o circunstancia puede acarrear para las demás jurisdicciones en la que se encuentre inscripto el sujeto al formar esos ingresos omitidos parte de la cuantificación del coeficiente unificado, en caso de producirse la firmeza del acto<sup>21</sup>.

19 En el peor de los casos, nunca se le podría disminuir la atribución de ingresos omitidos a un fisco que ya lo determinó.

20 Salvo que se parta del supuesto que sólo incide en la jurisdicción que determine y se acepte que el CU total no resulte igual a 1.

21 No nos estamos refiriendo a la distribución de los ingresos brutos totales omitidos a las jurisdicciones en función del CU determinado, los cuales deberían respetar los ya determinados sino a la atribución para la determinación de los nuevos coeficientes. A los fines de profundizar la diferencia entre distribución y atribución de ingresos en el CM, véase al Cr. Damián E. Tujsnaider y Cr. María Esther Parravicini (2023): Ingresos. Concepto general. Ingresos brutos vs. base imponible. Diferencia entre atribución y distribución, en Chicolino, R. M., Perlati, S., y Vernetti, L. (2023): Convenio multilateral: análisis integral de aspectos teóricos, jurídicos y prácticos, Tomo 2 (1a. ed.), pág. 462 y Ss.

### III. Convenio Multilateral y presunciones locales.

#### 1. Consideraciones generales.

El Convenio Multilateral (CM) mediante la aplicación de los distintos criterios de distribución previstos en el mismo, busca distribuir los ingresos brutos del contribuyente sobre la cual los fiscos podrán ejercer la potestad tributaria que se reservaron constitucionalmente<sup>22</sup>. Esta distribución de los ingresos permite evitar la doble imposición de dos o más jurisdicciones sobre la misma porción de ingresos.

De esta manera, todos los aspectos del procedimiento determinativo de oficio que impactan en la asignación de los ingresos a las jurisdicciones son competencia de los organismos del Convenio Multilateral (OCM). Ello, en consecuencia, comprende, en el régimen general previsto en el artículo 2º del CM, las asignaciones de ingresos o gastos y de corresponder su computabilidad para la conformación del coeficiente, y en los regímenes especiales el establecimiento de la existencia de pautas exigidas para asignar las porciones de ingreso regladas en cada uno de los mismos.

Como lo venimos exponiendo, tanto en la provincia de Córdoba como en las demás jurisdicciones las presunciones permiten acercarse de la mejor forma posible a la verdad cuando esta no es asequible, obteniéndose una verdad procesal relativa.

Ferrajoli sostiene que la verdad procesal puede ser concebida como una verdad aproximativa respecto del ideal ilustrado de la perfecta correspondencia. Así, este autor afirma que:

*"[I]a verdad de cualquier teoría científica o de cualquier argumentación o proposición empírica es siempre una verdad no definitiva sino contingente, no absoluta sino relativa a los conocimientos y experiencias realizadas respecto a las cosas que conocemos"<sup>23</sup>.*

#### 2. La potestad local.

Como punto de partida corresponde señalar que el establecimiento y utilización de presunciones, en principio, es competencia de cada una de las jurisdicciones locales y municipales.

La regulación de las presunciones que puede emplear la administración para determinar la obligación fiscal, en sus diferentes dimensiones, corresponde al procedimiento local o a otras normas tributarias locales. Y son las administraciones tributarias las que harán uso de las presunciones regladas (*iuris tantum* o *iure et de iure*) o de aquellas simples presunciones.

Ahora bien, cuando el uso de dichas presunciones avanza sobre la distribución de los ingresos del contribuyente, la presunción y su utilización queda sometido a las exigencias del Convenio Multilateral.

Los organismos de aplicación del Convenio Multilateral<sup>24</sup> tienen dicho, en varias oca-

22 Vernetti, Luciano (2023): Aspectos históricos. finalidad y naturaleza jurídica. vigencia, modificación, denuncia y extinción, en Chicolino, R. M., Perlati, S., y Vernetti, L. (2023): *Convenio multilateral: análisis integral de aspectos teóricos, jurídicos y prácticos*, Tomo 1 (1a. ed.), pág. 23.

23 Ferrajoli, Luigi (1995): Op. Cit., p. 50

24 Comisión Arbitral: Resolución N° 17/2018 en similar sentido Comisión Arbitral Resoluciones N°: 20/2018, 24/2018, 35/2018, 42/2018, 48/2018, 4/2019, 22/2019, y Comisión Plenaria Resoluciones N°: 19/2019 y 20/2019.

siones, que no pueden juzgar o cuestionar la facultad que tienen las jurisdicciones de efectuar determinaciones sobre la base de presunciones o de oficio, ya que las mismas emergen de las atribuciones que le confiere el propio Código Fiscal.

En tal sentido, Balestretti y Tepedino indican:

*“...los organismos de aplicación han tenido como línea de actuación no cuestionar las presunciones utilizadas por los fiscos sobre la base de sus normativas locales, siempre y cuando la mismas sean ‘prudentes’ en el sentido de no resultar contrarias a la realidad económica de los hechos, actos y situaciones que efectivamente se realicen, ni vulneren los principios del Convenio Multilateral.”<sup>25</sup>*

En un precedente del año 2008 la Comisión ya dejó sentada su competencia en los casos en que las presunciones son utilizadas para modificar el coeficiente, expresando:

*“... si bien la estimación de ingresos sobre base presunta es una facultad de la jurisdicción, la Comisión no puede dejar de opinar sobre la procedencia de su aplicación dado que el cambio de coeficiente repercutirá sobre las demás jurisdicciones adheridas.”<sup>26</sup>*

La Comisión Arbitral con precisión ha señalado:

*“...deben diferenciarse dos situaciones concretas: la primera es la presunción para establecer la existencia de ingresos gravados omitidos —lo cual es de exclusiva competencia local— y la segunda es el parámetro o presunción que utiliza el fisco para la asignación de dichos ingresos a una o varias jurisdicciones cuando no existen pruebas fehacientes acreditadas en el expediente administrativo que permitan determinar con precisión la apropiación a la/s misma/s y sobre esto último, los organismos de aplicación del Convenio tienen competencia para evaluar la razonabilidad del criterio utilizado.”<sup>27</sup>*

### **3. La realidad económica y el principio de verdad jurídica objetiva.**

Sandra Maruccio y Luciano Vernetti<sup>28</sup> analizando este aspecto señalan:

*“El principio de realidad económica que venimos abordando y la verdad jurídica objetiva comparten la finalidad de lograr que las soluciones aplicadas a las situaciones planteadas sean jurídicas, legales y justas.”*

El Convenio Multilateral busca conocer la verdadera situación fiscal del contribuyente y exige al mismo que aporte todos los elementos necesarios para alcanzar dicho fin. Si el contribuyente no colabora, el fisco tiene el deber de usar las herramientas que le den las leyes locales para hallar la verdad objetiva.

25 Balestretti, Manuel y Tepedino, Gabriel (2023): *Las disposiciones varias del Convenio Multilateral*, en Chicolino, R. M., Perlati, S., y Vernetti, L. (2023): *Convenio multilateral: análisis integral de aspectos teóricos, jurídicos y prácticos*, Tomo 1 (1a. ed.), pág. 95.x

26 Comisión Arbitral: Resolución N° 47/2008.

27 Comisión Arbitral: Resolución N° 20/2020

28 Maruccio, Sandra y Vernetti, Luciano (2023): *La realidad económica y la verdad jurídica objetiva en el marco del Convenio Multilateral*, en Chicolino, R. M., Perlati, S., y Vernetti, L. (2023): *Convenio multilateral: análisis integral de aspectos teóricos, jurídicos y prácticos*, Tomo 1 (1a. ed.), pág. 76.

El artículo 30 del Convenio Multilateral dispone:

*“Los contribuyentes comprendidos en el presente Convenio están obligados a suministrar todos los elementos de juicio tendientes a establecer su verdadera situación fiscal, cualquiera sea la jurisdicción adherida que realice la fiscalización”.*

De esta forma, pesa tanto sobre el fisco como sobre el contribuyente el deber de aportar y obtener los datos necesarios a fin de conocer la verdadera situación fiscal.

Como indican los autores citados:

*“El Convenio Multilateral también dirige su atención a los fiscos al exhortarlos a que, a través de su colaboración recíproca, pueden facilitar el acceso a la verdad material. Así, el artículo 31 dispone: ‘Las jurisdicciones adheridas se comprometen a prestarse la colaboración necesaria a efectos de asegurar el correcto cumplimiento por parte de los contribuyentes de sus obligaciones fiscales. Dicha colaboración se referirá especialmente a las tareas relativas a la información, recaudación y fiscalización del tributo’. Por eso consideramos que la RGCA 14/2019 de la CA confirmada por la RCP 26/2020 contribuye a la búsqueda de la verdad material.”<sup>29</sup>*

Compartimos lo expuesto por el Cdor. David Essaya<sup>30</sup> en cuanto a que los organismos de aplicación del Convenio Multilateral deberían velar para que los ingresos brutos de aquel contribuyente sujeto a sus normas se distribuyan entre las jurisdicciones en donde desarrolle su actividad lo más equitativamente posible, respetando para ello los criterios de atribución vigentes, ya sea de ingresos o gastos, evitando así la doble imposición, que es uno de los objetivos fundamentales del acuerdo. Es por ello que su accionar debe tender a la búsqueda de la verdad material de los hechos acontecidos, para lo cual debería emplear y/o utilizar todas las medidas conducentes a ese objetivo.

Más abajo observaremos la aplicación de estos principios en el análisis del uso de presunciones.

#### **4. Presunciones en el Convenio Multilateral.**

Corresponde indicar que el propio Convenio Multilateral como parte esencial de su diseño utiliza determinadas presunciones para establecer los criterios de asignación de ingresos.

Ontológicamente el acuerdo se encuentra cimentado sobre una base de criterios que son muy semejantes a las presunciones legales que no admiten prueba en contrario, sólo por dar un ejemplo para ilustrar al lector, el artículo 9° del Convenio Multilateral asigna el cien por ciento del ingreso de transporte al lugar en donde asciende el pasajero o en donde se sube la carga, en otras palabras, al “lugar de origen del viaje”.

Si bien los criterios que fija el Convenio Multilateral para distribuir los ingresos del contribuyente pueden lucir en algunos casos como irrazonables, debe comprenderse que no se ha tratado de un caso particular sino de un enfoque holístico que comprende a la totalidad de la economía y que busca un equilibrio general y razonable en la distribución de los ingresos entre las jurisdicciones. A ello debe adicionarse que el diseño busca ser

<sup>29</sup> Ibid, pág. 77.

<sup>30</sup> Ibid, pág. 80.

de simple aplicación, de ahí la existencia de parámetros fijos contenidos en los regímenes especiales.

Entonces podemos decir que los criterios de distribución que posee el propio Convenio son elaborados mediante la utilización de presunciones legales que no admiten prueba en contrario.

### **5. Resoluciones Generales Interpretativas y las presunciones.**

Como hemos observado los criterios de distribución contenidos en el propio Convenio Multilateral, ontológicamente se encuentran en el ámbito de las presunciones, pero sin lugar a duda el texto del citado acuerdo no logra agotar los distintos casos que suceden en la realidad.

Es por ello que los propios organismos del Convenio Multilateral y los contribuyentes se encuentran en muchas ocasiones frente a situaciones en las que deben echar mano al uso de presunciones para asignar los ingresos, dado que las normas y los elementos probatorios con que se cuentan no permiten subsumir determinados ingresos o gastos en las normas vigentes.

Cuando esas circunstancias ocurren en forma recurrente o cuando los organismos del Convenio Multilateral entienden que ello puede ocasionar una distorsión irrazonable en la atribución de los ingresos establecen criterios y parámetros —a veces presunciones— por vía reglamentaria que permiten completar de manera razonable vacíos del propio Convenio Multilateral.

Oportunamente señalamos:

*“Existe sin duda un importante desafío para la Comisión Arbitral, el cual es mantener en funcionamiento pleno el Convenio Multilateral, aun frente a situaciones no previstas. Por lo tanto, dicho organismo se encuentra frente a una opción de hierro ante una situación no prevista, o declara que se está frente a un caso no reglado por el Convenio Multilateral, o bien dicta normas generales reglamentarias que, siguiendo los criterios contenidos en dicho acuerdo, se apliquen por vía interpretativa a esas situaciones. Sin duda la última opción habría sido la elegida en algunos casos —a nuestro humilde entender— por parte de los organismos de aplicación del Convenio, al haberse dictado distintas resoluciones generales interpretativas que reglan aspectos no previstos en el texto original del Convenio Multilateral, pero logrando su aplicación a dichos supuestos por vía interpretativa.”<sup>31</sup>*

Así encontramos diversas Resoluciones Generales Interpretativas que contienen presunciones a los fines de asignar ingresos o atribuir gastos. A modo de ejemplo mencionaremos algunas:

*“...En caso de que no sea posible la metodología prevista en el artículo anterior, la forma de cómputo de los gastos comunes o compartidos a que se hace referencia en los artículos anteriores, será en la proporción que tienen los ingresos de exportación en el total de los ingresos brutos obtenidos por el contribuyente (excluidos los originados en actividades de regímenes especiales)...”<sup>32</sup>*

31 Perlati, Sebastián y Vernetti, Luciano (2023): *Comisión Arbitral, en Chicolino, R. M., Perlati, S., y Vernetti, L. (2023): Convenio multilateral: análisis integral de aspectos teóricos, jurídicos y prácticos*, Tomo 1 (1a. ed.), pág. 202.

32 Comisión Arbitral, Resolución General N° 7/2009, artículo 3°.

*"...A los efectos de determinar el coeficiente de gastos conforme a las disposiciones del artículo 2° del Convenio Multilateral, la distribución de la amortización de bienes de uso deberá efectuarse en proporción a los ingresos que se atribuyan exclusivamente a cada una de las jurisdicciones donde ellos son utilizados, en el ejercicio comercial que sirve de base para el cálculo del coeficiente respectivo. Esta disposición es de aplicación para la determinación de los coeficientes que se apliquen a partir del período fiscal 2009".<sup>33</sup>*

*"...Se entiende por gastos de escasa significación aquellos que, en su conjunto, no superen el diez por ciento (10%) del total de gastos computables del período y cada uno individualmente no represente más del veinte por ciento (20%) del citado porcentaje."<sup>34</sup>*

*"...Interpretar con alcance general, que los ingresos provenientes de la prestación del servicio de cobertura de salud bajo la modalidad y/o sistema de pago capitado, deberán atribuirse a la jurisdicción que corresponda al domicilio del afiliado/beneficiario."<sup>35</sup>*

*"... Los ingresos derivados del cobro de tarifas de peaje al igual que los subsidios que perciban en compensación por diferencia de tarifa, deberán ser objeto del tratamiento indicado en el artículo 6° del Convenio Multilateral. A los fines de la distribución del 90% de los ingresos atribuibles a las jurisdicciones en que se realizan las obras, corresponderá la aplicación del artículo 2° del Convenio Multilateral, considerando: a) para la determinación del coeficiente de ingresos: los kilómetros de corredor vial habilitado que atraviesan cada jurisdicción; b) para la determinación del coeficiente de gastos: deberán tomarse aquellos propios de la actividad, no debiendo computarse los gastos de administración. Asimismo, deberá incluirse, a los fines del citado cálculo, el importe de las amortizaciones de las inversiones realizadas imputable a cada jurisdicción en cada período fiscal, las que deberán establecerse en función de la vigencia estipulada en los respectivos contratos de concesión de obra pública. A los fines indicados en el inciso b) del párrafo precedente, deberá considerarse lo normado en el artículo 5° del Convenio Multilateral."<sup>36</sup>*

*"...Los ingresos que se detallan a continuación, a los fines de la confección de la proporción prevista en el primer párrafo del artículo 8° del Convenio Multilateral, se atribuirán con independencia del lugar de su contabilización, en la forma prevista en el presente artículo: 1) Ingresos relacionados con operaciones entre entidades financieras, se atribuirán a la jurisdicción donde se encuentra la Casa Central de la entidad dadora. 2) Ingresos correspondientes al sistema de tarjetas de crédito, por préstamos, financiación y servicios prestados a los titulares y/o usuarios del mismo, deberán asignarse a la jurisdicción de la sucursal que captó al cliente titular de la tarjeta. 3) Ingresos obtenidos de los proveedores o comercios adheridos al sistema de tarjetas de crédito, deberán asignarse a la jurisdicción del lugar en que se efectúe el depósito de las rendiciones."<sup>37</sup>*

De estos ejemplos, se puede apreciar cómo la Comisión Arbitral resuelve, a través de

33 Comisión Arbitral, Resolución General N° 8/2008, artículo 1° y 2°.

34 Comisión Arbitral, Resolución General N° 22/1984, artículo 1°.

35 Comisión Arbitral, Resolución General N° 4/2019, artículo 1°. Ratificada por Resolución C.P. N° 11/2020.

36 Comisión Arbitral, Resolución General N° 105/2004, artículo 2°.

37 Comisión Arbitral, Resolución General N° 4/2014, artículo 4°.

la aplicación de una presunción legal interpretativa del Convenio Multilateral, distintos problemas que surgen para la asignación de un ingreso o de un gasto.

## **6. El uso de presunciones por parte de los fiscos y los contribuyentes en materias del Convenio Multilateral.**

Ahora corresponde adentrarse en las distintas vicisitudes que pueden acontecer en un procedimiento de determinación de oficio del Convenio Multilateral y en la utilización de presunciones para la aplicación de este.

Hay que tener en cuenta que estamos en el ámbito de la valoración e interpretación de las pruebas, y de éstas como reveladoras de hechos sucedidos en el pasado. Resulta interesante traer nuevamente a Ferrajoli que explica:

*“...Sin necesidad de adentrarse en todas las difíciles cuestiones relativas al conocimiento del pasado, se puede realmente afirmar que la verdad procesal fáctica, al igual que la verdad histórica, en vez de ser predicable en referencia directa al hecho juzgado, es el resultado de una ilación de los hechos «probados». del pasado con los hechos «probatorios» del presente. Esta ilación —la realice un historiador, un juez o un detective— puede ser representada como una inferencia inductiva que en las premisas lleva la descripción del hecho que se ha de explicar y las pruebas practicadas, además de generalizaciones habitualmente sobreentendidas (entimemáticas) sobre la fiabilidad de experiencias análogas, y en la conclusión la enunciación del hecho que se acepta como probado por las premisas y que equivale a su hipótesis de explicación....*

*Como en todas las inferencias inductivas, también en la inferencia historiográfica y en la judicial la conclusión tiene, por tanto, el valor de una hipótesis probabilística en orden a la conexión causal entre el hecho aceptado como probado y el conjunto de los hechos adoptados como probatorios. Y su verdad no está demostrada como lógicamente deducida de las premisas, sino sólo probada como lógicamente probable o razonablemente plausible de acuerdo con uno o varios principios de inducción. Una confirmación de ello es el hecho de que un mismo conjunto de acontecimientos y de datos probatorios, así como un mismo conjunto de observaciones o de datos historiográficos, admite bastante a menudo varias explicaciones alternativas. Más aún, todas las controversias judiciales fácticas pueden ser concebidas, de modo no diferente a las científicas por lo demás, como disputas entre hipótesis explicativas contradictorias ..., pero ambas concordantes con las pruebas recogidas. Y la tarea de la investigación judicial, al igual que la de cualquier otro tipo de investigación o explicación, es eliminar el dilema en favor de la hipótesis más simple, dotada de mayor capacidad explicativa y sobre todo, compatible con el mayor número de pruebas y conocimientos adquiridos con anterioridad.”<sup>38</sup>*

Es en este terreno de las pruebas en la que la presunción acude como una herramienta para la reconstrucción de la realidad e intenta acercarse a la verdad, ante la falta de algunas piezas probatorias.

Por esta razón, la administración tributaria debe usarlas con mucho cuidado y sólo cuando no se pueda verificar de manera eficiente la existencia del hecho incierto o desconocido mediante el uso de medios de prueba directa.

38 Ferrajoli, Luigi (1995): Op. Cit., p. 53.

Corresponde consecuentemente adentrarse en las exigencias para su utilización.

**A. Principio de subsidiariedad. Imposibilidad de conocer la realidad y la verdad material.**

Más arriba, en el punto § II.2, habíamos indicado que la estimación de oficio de la obligación tributaria en forma presuntiva prevista en el ordenamiento de la Provincia de Córdoba resulta de carácter subsidiaria. Ello también se replica en los restantes procedimientos tributarios locales o municipales. A continuación, explicaremos por qué el uso de presunciones en el marco del Convenio Multilateral también asume el carácter subsidiario, lo que implica que las presunciones pueden utilizarse sólo cuando no fuere posible establecer la realidad económica y la verdad material a través de la obtención de elementos ciertos.

Cabe destacar que la mera dificultad para la realización o producción de una prueba directa no resulta suficiente para dispensar la obtención de esta y suplirla mediante prueba indiciaria. Por tanto, no se puede aceptar ningún criterio basado en la simplicidad o la comodidad para renunciar o eludir la determinación sobre base cierta.

Es criterio de los organismos del Convenio Multilateral requerir a las jurisdicciones que reliquiden conforme a la documentación obtenida en los expedientes<sup>39</sup>. Por lo cual resulta entonces exigible a la jurisdicción, cuando pretenda modificar la atribución de ingresos o gastos, requerir al contribuyente o a terceros los elementos necesarios a tal efecto a fin de determinar con certeza —y no en función de presunciones— la correcta atribución de ingresos y gastos<sup>40</sup>.

Esta exigencia surge de la rigurosa observancia que debe cumplir el acto determinativo a los principios de realidad económica y verdad material, conforme lo han acordado las jurisdicciones a través de los artículos 27° y 30° del Convenio Multilateral. Como lo indican Balestretti y Tepedino:

*“... la falta de colaboración por parte de los contribuyentes, sin perjuicio de las sanciones a nivel local que se pueden aplicar sobre la base de los códigos fiscales, nos lleva a un tema de gran trascendencia en la resolución de casos concretos, que se da cuando los fiscos, ante tales incumplimientos, se ven obligados a recurrir a presunciones...”<sup>41</sup>.*

A lo cual cabría agregar que los elementos necesarios no puedan obtenerse de otro modo.

Sin adentrarnos en las facultades que posee cada organismo fiscal por sus normas locales, debemos indicar que el esfuerzo desplegado para intentar realizar la determinación de acuerdo a la verdadera situación fiscal (art. 30° CM) y de acuerdo a la realidad económica (art. 27° CM) debe encontrarse claramente reflejado en las actuaciones administrativas<sup>42</sup>. La ausencia de ello implicaría que el procedimiento local se ha apartado del Convenio Multilateral.

39 Por ejemplo: Comisión Plenaria Resoluciones N°: 05/2019, 21/2017, 20/2017 — entre otros —.

40 Comisión Plenaria: Resolución N° 19/2022.

41 Balestretti, Manuel y Tepedino, Gabriel (2023): *Op. Cit.*, pág. 93.

42 Comisión Plenaria: Resolución N° 19/2022.

De este modo, la actuación del fisco debe orientarse a la averiguación de la “verdad real” de lo ocurrido, por lo que debería adoptar y usar todos los medios pertinentes para ese fin.

En el caso Interpack<sup>43</sup> la Comisión Arbitral dejó claramente establecido que la subsidiariedad para la utilización de presunciones o parámetros se aplica tanto para los fiscos como para los contribuyentes. En tal sentido dijo:

*“...la directriz sentada por el artículo 4º del Convenio Multilateral es que el gasto debe ser asignado al lugar en donde es efectivamente soportado, cuando tenga una relación directa con la actividad. En segundo lugar, a los fines de la asignación jurisdiccional de un gasto, debe tenerse presente la regla sentada por el segundo párrafo del artículo 4º, esto es, debe primar el principio de certeza. El contribuyente o el fisco deben intentar agotar los medios necesarios a fin de establecer con el mayor grado de certeza posible el lugar en que efectivamente es soportado un gasto teniendo en cuenta para ello la realidad económica (art. 27 y 30 del CM). En otras palabras, para que resulte posible la aplicación de un parámetro a los fines de la asignación de un gasto debe acreditarse la dificultad para asignar el mismo, salvo que dicha dificultad surja en forma clara y patente o se desprenda de la naturaleza del propio gasto.”*

Surge de lo expuesto precedentemente que en ningún caso y en ninguna circunstancia puede el organismo fiscal acudir en forma directa al uso de presunciones, dado que utilizar en forma directa presunciones implica sin más violentar los artículos 27º y 30º del Convenio Multilateral.

Aún frente a la excepcional circunstancia de que el ordenamiento procedimental local autorice al fisco al uso directo de presunciones, el mismo no podría hacerlo para determinar los aspectos del Convenio Multilateral.

En el caso Banco Comafi<sup>44</sup> se desechó el ajuste del fisco de la Provincia de Buenos Aires por no haber requerido información alguna y aplicar en forma directa una presunción, allí la Comisión Arbitral expresó:

*“... en cuanto a la cuenta relacionados con intereses depósitos plazos fijos, el Banco menciona que dicha cuenta corresponde a intereses devengados por plazos fijos constituidos bajo la modalidad de cancelación anticipada, operatoria que era realizada exclusivamente en casa central con personas jurídicas, generalmente clientes institucionales. Dice que es erróneo que el fisco utilice “parámetros” para la atribución, evidenciando ello una actitud arbitraria y alejada por completo de la normativa aplicable.*

*... del acto determinativo impugnado surge que la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires no ha requerido información alguna tendiente a indagar la sucursal interviniente en dicha operatoria, por lo que esta Comisión considera que deberá ratificarse la asignación efectuada por el contribuyente en la sub—cuenta 521006046.”*

En el caso que tramitó bajo el “Expte 692 — Carsa S.A. c/ Munic. de Puerto Iguazú, Prov. de Misiones” la Comisión Arbitral sostuvo:

43 Comisión Plenaria: Resolución N° 16/2022.

44 Comisión Arbitral: Resolución N° 34/2014.

*“... cabe admitir en principio, la legitimidad de la metodología para la determinación sobre base presunta que efectúa un fisco en el ejercicio de sus atribuciones pero ello siempre y cuando el sujeto pasivo no hubiere aportado elementos suficientes para efectuarla sobre base real. Que esto último tiene mayor importancia en contribuyentes de Convenio Multilateral por cuanto se puede estar apropiando base imponible atribuible a otras jurisdicciones municipales o excediendo la correspondiente a la Provincia.*

*... a este respecto, fue solicitado el expediente administrativo que ofreciera como prueba el contribuyente sin que la Municipalidad lo aportara.*

*... por lo antes expresado, corresponde hacer caer la determinación efectuada sobre base presunta...<sup>45</sup>*

Surge entonces de este último precedente que a fin de establecer si están dados los requisitos para que el fisco acuda a la aplicación de presunciones se debe analizar el expediente administrativo.

Por ello se puede concluir que, cuando se pretende modificar la atribución de ingresos o gastos en los casos del régimen general, o la atribución de ingresos por regímenes especiales, es imprescindible que el fisco requiera al contribuyente o a terceros todos los elementos necesarios a fin de determinar con certeza la correcta atribución de los mismos, alcanzando de esta forma la realidad económica y la verdad material, o, como dice el propio artículo 30, la *verdadera situación fiscal* del contribuyente. Este estándar que fija el Convenio denota una limitación a la aplicación directa de presunciones o parámetros para la asignación de ingresos y gastos en el ámbito del Convenio Multilateral, por parte de los fiscos, los que, no obstante, pueden recurrir a ellas —tal como normalmente establecen los códigos fiscales locales— de manera subsidiaria.

Se infiere de lo expuesto que, en principio, las decisiones administrativas que involucran aspectos regulados por el Convenio Multilateral deben basarse en una base fáctica sólida. Sin embargo, como excepción a esta premisa, una vez que la autoridad fiscal haya agotado los recursos disponibles para obtener la información necesaria —debiendo dicha actividad estar acreditada en el expediente—, podría recurrir a presunciones o parámetros para la asignación de ingresos o la atribución de gastos bajo criterios de razonabilidad.

### **B. Exigencias que deben cumplir las presunciones utilizadas por el fisco determinante bajo la observancia del Convenio.**

En el ámbito del Convenio Multilateral, el ordenamiento procesal remite como norma de aplicación supletoria al Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, el cual, en su art. 163 inc. 5° establece como exigencia de las sentencias:

*“...Las presunciones no establecidas por ley constituirán prueba cuando se funden en hechos reales y probados y cuando por su número, precisión, gravedad y concordancia, produjeren convicción según la naturaleza del juicio, de conformidad con las reglas de la sana crítica. La conducta observada por las partes durante la sustanciación del proceso*

---

45 Comisión Arbitral, Resolución N° 64/2008.

*podrá constituir un elemento de convicción corroborante de las pruebas, para juzgar la procedencia de las respectivas pretensiones...”*

Por lo expuesto, la utilización de presunciones debe cumplir las siguientes exigencias:

- 1) Deben partir de un hecho cierto (indicio).
- 2) El indicio debe estar probado.
- 3) Deben guardar conexión lógica entre el indicio y el hecho presumido.
- 4) Los indicios deben ser plurales, o excepcionalmente únicos, pero de una singular fuerza probatoria.
- 5) Los indicios deben ser graves, precisos y concordantes.
- 6) Tratándose de presunciones legales debe estar probado el hecho base (indicio).
- 7) No es válido la utilización de presunciones dobles o cadenas de presunciones.

A continuación, desarrollaremos brevemente cada una de estas características apoyándonos tanto en la doctrina como en los antecedentes de los casos concretos ventilados en la sede de los organismos de aplicación del Convenio.

### **1. Indicio.**

La Comisión Arbitral ha sostenido que, cuando se utilicen presunciones, las mismas deben partir de algún dato (indicio) cierto<sup>46</sup> que permita acercarse lo más posible a la realidad de los hechos ocurridos<sup>47</sup> (reconstrucción de la realidad).

Explica Kielmanovich<sup>48</sup>:

*“...El indicio es, pues, cualquier dato de hecho que provoca mentalmente una asociación de ideas encaminadas a la prueba de otro hecho que tiene, por definición, una naturaleza accidental y no esencial; mientras que la presunción, en cambio, es la actividad intelectual del juez que, partiendo de un indicio, afirma un hecho distinto pero relacionado con el primero causal o lógicamente, son dos conceptos independientes pero que se complementan entre sí. La prueba indiciaria es, según se ha dicho, la prueba de la razón misma...”*

Se ha dicho que el indicio es *“... todo rastro, vestigio, huella, circunstancia y en general todo hecho conocido, o mejor, debidamente comprobado, susceptible de conducir por vía de inferencia al conocimiento de otro hecho desconocido...”*<sup>49</sup>.

En tal sentido el indicio no puede ser un pensamiento, creencias, sospechas, rumores, conjeturas o experiencias, sino algo tangible, real y comprobable en forma directa. Debe tratarse de una acción, un acontecimiento, una circunstancia, actitud, un objeto, una huella, o cualquier otro dato fáctico que contenga la potencialidad de expresar información sobre otro hecho.

### **2. Prueba.**

El indicio o hecho indiciario debe estar probado a través de cualquiera de los me-

46 Comisión Arbitral: Resolución N° 12/2019.

47 Comisión Plenaria Resoluciones N° 16/2012 y 04/2021, y Comisión Arbitral Resoluciones: N° 12/2020, 23/2021.

48 Kielmanovich, Jorge L. (2015): Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, tomo I, Abeledo Perrot, Buenos Aires.

49 C. Nac. Civ., sala B, 2/4/1975, ED 63—491.

dios que autorizan los ordenamientos legales.

Morello explica:

*“El indicio representa la premisa mayor y la presunción la premisa menor de un silogismo (Sup. Corte Bs. As., Ac. y Sent., 1956—VI—294). Deben fundarse en hechos reales y probados que revistan el carácter de graves, precisos y concordantes con relación a lo que se desea demostrar (Sup. Corte Bs. As., DJBA 45—421; 45—357; 67—161). Adolecen así, de la falta de un elemento esencial exigido por la teoría general del Derecho procesal y el art. 163 del ordenamiento adjetivo, las presunciones que no se fundan en hechos reales y probados (Sup. Corte Bs. As., Ac. y Sent., 1976— III—196).”<sup>50</sup>*

La falta de prueba o deficiencia en la prueba del indicio, que es la base del razonamiento, impide avanzar en el proceso lógico deductivo y tener por existente el hecho inferido. Vale reiterar que dicha prueba debe obrar en el expediente administrativo.

Por lo tanto, la comprobación del “hecho indiciario” debe lograrse con absoluta certeza y mediante pruebas directas, si no existe plena seguridad de su existencia, sería peligroso, pretender que mediante un “hecho inferido”, pueda a su vez, “inferirse” el acaecimiento de otro hecho.

En este sentido Vicente Oscar Díaz ha escrito:

*“La exigencia de que el hecho base se encuentre plenamente probado, conduce a sostener que de modo alguno pueden admitirse presunciones de segundo grado, es decir, ‘presunciones basadas en otras presunciones’”.*<sup>51</sup>

### **3. Conexión lógica.**

La consecuencia que se pretende derivar del indicio debe aparecer naturalmente por obra de un juicio lógico.

Expone Morello:

*“Al respecto, se ha dicho que debe partirse de un hecho inicial debidamente probado y de otro hecho que se necesita probar y justificarse que entre ambos exista una relación directa, unívoca y no forzada, para que desde el punto de vista lógico y la experiencia concreta la conclusión a que se arribe sea categórica, convincente, inatacable (C. 2ª Civ. y Com. La Plata, sala 3ª, 20/11/2001, “Martino, Florentino v. Otero s/escrituración”, Juba sumario B353406).”<sup>52</sup>*

Para que sirvan como prueba las presunciones deben reunir tres requisitos indispensables para cada una de ellas: el hecho conocido, el hecho desconocido y la

50 Morello, A. M., Sosa, G., y Berizonce, R. (2015): *Códigos Procesales en lo civil y comercial de la provincia de Buenos Aires y la Nación*, Tomo III, Arts. 90 al 237 ter. AbeledoPerrot, sección § 346.

51 Díaz, Vicente Oscar (1986) *La utilización de presunciones para reconstruir la materia imponible y la razonabilidad de su aplicación*, en Cuadernos Iberoamericanos de Estudios Fiscales 2, mayo—agosto de 1986, pág. 291.

52 *Ibid.*

relación causal entre los dos<sup>53</sup>.

Pero por otra parte ese hecho presumido debe guardar una conexión lógica razonable con el indicio, para lo cual deben analizarse y acreditarse las circunstancias que rodean el caso. Ha dicho la CSJN:

*"...un indicio simple, que, como tal, requería de su complementación y lógica coordinación con otros elementos probatorios para permitir llegar a un resultado que sea la razonada derivación de ellos, a los fines de una estimación válida de la materia imponible"*<sup>54</sup>.

Gorosito explica:

*"la presunción es un intento de obtener la verdad [...] a partir de un hecho cierto, concreto y comprobado; el resultado de esta inferencia está sujeto a prueba y demostración de su verdad"*<sup>55</sup>.

Cuando la inferencia lógica deducida del indicio conduce a resultados irrazonables o reñidos con la realidad la misma no debe ser utilizada.

#### **4. Plurales o excepcionalmente únicos. Graves, precisos y concordantes.**

Sostiene Kielmanovich:

*"... la prueba indiciaria no necesariamente exige una pluralidad de indicios, sino que puede existir, por el contrario, uno solo del cual pueda ser argüido lógicamente 'el hecho relevante para el juicio', al menos en un sistema de valoración de la prueba regido por reglas de la 'sana crítica', en el que su eficacia dependerá, antes que de su número, del sentido común del magistrado, pues del hecho que la norma regule a este medio de prueba a partir de la denominada presunción polibásica, esto es, de la extraída de una serie de hechos que individualmente no representan al hecho objeto de la prueba sino que en su conjunto convergente y concatenado, no se sigue, empero, que por ello se excluye a la presunción monobásica como prueba, vale decir, a la deducida de un solo hecho con esa virtualidad..."*<sup>56</sup>

Teniendo en cuenta la convicción que los indicios pueden producir, ellos pueden clasificarse en indicios necesarios o contingentes.

Los indicios necesarios confirman por sí mismos la veracidad del dato indicado al que conducen, por lo que no requieren de la presencia de múltiples pruebas; el dato confirmado surge de una relación causal única y clara. Así el indicio necesario revela en forma cierta la existencia de una constante relación de causalidad entre el hecho que se conoce y aquel que se quiere demostrar.

53 Sup. Corte Bs. As., Ac. y Sent., 1956—VI—198.

54 CSJN, Bellizi Jorge Héctor (TF 9871—I) y OTRO c/ DGI, 17/03/2009, fallos 332:343

55 Gorosito, Alberto (2004): *Presunciones y ficciones en el derecho tributario*, Asociación Argentina de Estudios Fiscales, junio 2004, p. 33.

56 Kielmanovich, Jorge L. (2015): *Op. Cit.*

Por su parte los indicios contingentes tienen una menor relación causal con el hecho inferido, y revelan tan sólo de modo más o menos probable cierta causa o cierto efecto. Se ha señalado que *"...si el hecho indiciario admite una explicación compatible con otro hecho distinto del indicado, o al menos no es óbice para ella, la relación entre ambos será contingente..."*<sup>57</sup>

Si bien lo hace con relación a la prueba penal, explica con claridad Cafferata Nores que:

*"Su fuerza probatoria reside en el grado de necesidad de la relación que revela entre un hecho conocido (el indiciario), psíquico o físico, debidamente acreditado, y otro desconocido (el indicado), cuya existencia se pretende demostrar. Para que la relación entre ambos sea necesaria será preciso que el hecho 'indiciario' no pueda ser relacionado con otro hecho que no sea el 'indicado' es lo que se llama 'univocidad' del indicio. Si el hecho indiciario admite una explicación compatible con otro hecho distinto del indicado, o al menos no es óbice para ella, la relación entre ambos será contingente: es lo que se llama 'indicio anfibológico'..."*<sup>58 59</sup>

Es por ello que, teniendo en cuenta los casos en que entre el indicio y el hecho inferido existe una relación contingente, se requerirán uno o más indicios para tener un grado razonable de certeza sobre la ocurrencia de este último. Por lo tanto, al requerirse indicios plurales ello supone que no puede tratarse de un hecho aislado, de circunstancias temporales o estacionales.

Tratándose de indicios contingentes estos serán graves cuando entre el hecho demostrado y el hecho a probar, exista una relación lógica inmediata, lo cual implica sin duda que el vínculo que existe entre el indicio y la consecuencia que se pretende derivar son suficientemente fuertes para generar la convicción sobre la verdad del hecho presumido.

La precisión del indicio implica que de él pueda derivarse una única consecuencia, o para decirlo de otra forma el indicio carece de todo valor cuando pueden concluirse dos o más resultados distintos.

Y finalmente los indicios resultan concordantes cuando conforman entre sí un todo coherente y natural.

Morello manifiesta:

*"... son graves cuando reúnen tal grado de probabilidad que en el ánimo del magistrado se traduce en certeza moral; o cuando son el fruto de una inducción potente o cuando resultan de una fuerte probabilidad y son capaces de hacer impresión en una persona razonable. Son precisas en cuanto inequívocas, si de ellas no se puede deducir*

57 La Rosa, Mariano R. (2009): *Hacia una razonable utilización de la prueba de indicios en el proceso penal*, en *La prueba en el proceso penal* – I, Revista de Derecho Procesal Penal, 2009—1, Director DONNA, Edgardo Alberto, Rubinzal Culzoni Editores, págs. 313/314.

58 Cafferata Nores, José I. (1998): *La prueba en el proceso penal*, 3ed, Ed. Depalma, pág. 192 y 193.

59 Véase también Gabriel E. Pérez Barberá (1988): *La prueba por indicios según los distintos sistemas de enjuiciamiento penal. Su repercusión en la casación por agravio formal*, en *Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal*, N° 4 y 5, Edit. Ad—Hoc, p. 406; y TSJ, Córdoba, s.n° 21, del 19/12/88; en el mismo sentido TSJ Córdoba, Sala Penal, "Ramírez", sent. n° 41, 26/12/84.

*más que determinadas consecuencias, cuando no se prestan a dudas o contradicciones. Finalmente son concordantes, cuando convergen todas del mismo objeto (C. Azul, JA 1951—I—480)...<sup>60</sup>.*

A modo de ejemplo el Tribunal Fiscal de la Nación a dicho<sup>61</sup>:

*“...A mayor abundamiento, el rendimiento teórico de los envases adquiridos —aisladamente considerado— no habilita a presumir la existencia de ventas omitidas, toda vez que se debió recurrir a otras circunstancias que permitan inducir la existencia del hecho generador de la obligación tributaria y magnitud de la materia imponible.*

*Es que los envases que contienen el producto gravado no constituyen la única materia prima empleada para la elaboración de los mismos, por lo que el ente recaudador debió investigar otros elementos de juicio a fin de dar sustento a la presunción, tales como los restantes insumos que integran los productos objeto del ajuste.*

*En virtud de ello, y toda vez que el fisco Nacional no demostró el sustento fáctico a partir del cual indujo la existencia de ventas omitidas en los términos del art. 18 inciso c) de la ley de rito, corresponde revocar —por este concepto— la resolución en crisis..”*

##### **5. Tratándose de presunciones legales debe estar probado el hecho base.**

En las presunciones legales el legislador ya ha previsto las consecuencias que deben ser atribuidas frente a la existencia de un indicio, tal cual ha sido analizado más arriba con relación a la Provincia de Córdoba (§ II.5). Así legalmente teniendo en cuenta las reglas de la experiencia se establece que comprobada la existencia del hecho precedente se tiene por existente el hecho presumido. En caso de admitir prueba en contrario la presunción será relativa (*iuris tantum*) y en caso de no hacerlo será absoluta (*iuris et de iure*).

Las presunciones que admiten prueba en contrario producen la inversión de la carga de la prueba con la acreditación del hecho base, quedando en cabeza del contribuyente o responsable la demostración de la ausencia del hecho base o de la consecuencia deducida.

Cuando nos encontramos frente a presunciones legales es deber del fisco acreditar y probar en forma clara la existencia del hecho base o indicio que toma en cuenta la norma.

##### **6. No es válido la utilización de presunciones dobles o cadenas de presunciones.**

Se ha señalado con precisión que *“las presunciones deben partir de un hecho cierto y medible; de lo contrario, la utilización de una cadena de presunciones constituye finalmente simples sospechas<sup>62</sup>.*

El hecho base del proceso lógico no puede ser una presunción. Por lo tanto, no es posible que la administración tributaria derive de un hecho presumido una

60 Morello, A. M., Sosa, G., y Berizonce, R. (2015): Op. Cit., sección § 346.

61 Tribunal Fiscal de la Nación, Sala A, Beverage S.A. s/recurso de apelación, 28/05/2012.

62 Maruccio, Sandra y Verneti, Luciano (2023): Op. Cit. pág. 82.

segunda presunción dado que nos encontraríamos frente a una cadena de presunciones. La concatenación de presunciones resulta una consecuencia jurídica que comporta una arbitrariedad pura y simple<sup>63</sup>.

En este sentido la jurisprudencia ha señalado:

*“debe existir un indicio que permita arribar a una presunción y no llegar a una conjetura partiendo de otra presunción, como lo ha venido sosteniendo desde muchos años atrás la jurisprudencia bástame citar lo dicho por la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, el 26 de junio de 1962 —La Ley XXV, sum. 6— en el sentido de que ‘la prueba indiciaria debe formarse sobre la base de hechos comprobados, consecuentemente, no reviste tal carácter la que surge de otras presunciones’. Que por ello, la Dirección General Impositiva incurre en un sorites —al decir de Alsina Tratado de Derecho Procesal Civil y Comercial, pág. 684— al construir un polisilogismo, tomando como premisa menor una presunción y no un hecho conocido, razonamiento que como hemos expuesto, carece de sustento legal...”<sup>64</sup>.*

Entonces sólo tendrá validez y podrá ser efectivamente utilizada una presunción simple o legal, cuando se encuentre probado y no presumido el hecho antecedente en el que se funda no pudiendo utilizar “simples sospechas ni cadenas de presunciones”<sup>65</sup>.

El Tribunal Fiscal de la Nación sostuvo:

*“En todos los casos, el ente fiscalizador debe probar el hecho en el que se basa la presunción. Y ello es así, porque tratándose de juicios de probabilidad —no de certeza—, el fisco debe acreditar el hecho base (precisión), que exista conexidad entre aquel hecho y la consecuencia que se extraiga como sumamente probable (seriedad) y además, todos los hechos conocidos deben conducir a la misma conclusión (concordancia). De modo que, surge que el organismo fiscal partió de una conjetura y no de un hecho cierto, lo que resulta inhábil para fundar la presunción desplegada en autos.”<sup>66</sup>*

### **C. Razonabilidad de las presunciones. Eficacia probatoria.**

Corresponde ahora adentrarnos en uno de los principales aspectos a considerar por los organismos del Convenio Multilateral, esto es la razonabilidad de la presunción utilizada.

Sin lugar a duda la razonabilidad de la presunción está dada por el vínculo necesario o conexión lógica que existe entre la consecuencia presumida y el indicio verificado en la realidad. Se ha explicado que:

*“...La naturaleza probatoria del indicio no está in re ipsa, sino que surge como fruto lógico de su relación con determinada norma de experiencia, en virtud de un mecanismo silogístico, en el cual el hecho indiciario es tomado como premisa menor, y una enunciación*

63 Tribunal Fiscal de la Nación, Sala A, Delorenzi, Horacio Alfonso, 13/11/2019.

64 Tribunal Fiscal de la Nación, Sala A, Clapea S.A.C.I.F.I., 05/09/1989. En similar sentido Tribunal Fiscal de la Nación, Sala C, Acería Bragado S.A., 27/12/1996.

65 Tribunal Fiscal de la Nación, Sala A, ECA S.A., 14/08/2003.

66 Tribunal Fiscal de la Nación, Sala A, Beverage S.A. s/recurso de apelación, 28/05/2012.

*basada en la experiencia común funciona como premisa mayor.*

*La conclusión que surge de la relación entre ambas premisas es la que otorga fuerza probatoria al indicio.<sup>67</sup>*

Veamos un ejemplo de ello. El silogismo lógico sería:

1. *Las comisiones vinculadas con créditos son ingresos por servicios brindados por los bancos a través de sus distintas sucursales.*
2. *El banco obtuvo ingresos de comisiones por operaciones relacionadas con créditos.*
3. *Luego, es razonable distribuir los ingresos entre las distintas jurisdicciones en que el Banco posee sucursales.*

Siguiendo a Cafferata la eficacia probatoria de la prueba indiciaria dependerá, en primer lugar, de que el hecho constitutivo del indicio esté fehacientemente acreditado; en segundo término, del grado de veracidad, objetivamente comprobable, de la enunciación general con la cual se lo relaciona con aquél; y por último, de la corrección lógica del enlace entre ambos términos.<sup>68</sup>

Así analizando un caso sobre asignación de ingresos de cuentas de operaciones relacionadas con comisiones vinculadas con créditos, y convalidando la presunción fiscal la Comisión Plenaria dijo:

*"... estas cuentas habría que adjudicarlas a cada una de las sucursales donde se efectuó la prestación del servicio, y no sólo a la casa central ni a todas las filiales del país en la misma proporción de los ingresos e intereses imputados por el Banco con respecto a las otras cuentas. Por el contrario, si no hay certidumbre en la atribución territorial de los resultados de estas cuentas es procedente la aplicación de una metodología de presunciones lo más cercana posible a la realidad que se pretende sustituir, y por lo tanto, ante la falta de pruebas por parte del Banco, no puede prosperar su pretensión."<sup>69</sup>*

Así la convalidación del uso de una presunción por parte de los organismos del Convenio Multilateral está dada por la razonabilidad de la misma, y en tanto ella permita llegar a una estimación lo más cercana a la realidad de los hechos económicos ocurridos y la verdadera situación del contribuyente<sup>70</sup>.

#### **D. Inversión de la carga de la prueba.**

Un efecto importante que produce la utilización de una presunción, si se han cumplido las exigencias para utilizar la misma, es que produce la consecuente inversión de la carga de la prueba. Ello implica que el contribuyente deberá demostrar la existencia de elementos ciertos para arribar a la determinación, la inexistencia del indicio que da lugar a la aplicación de la presunción, o el error en el hecho presumido en los casos de presunciones simples.

En tal sentido los organismos del Convenio Multilateral han señalado:

67 Cafferata Nores, José I. (1998): *Op. Cit.* pág. 193.

68 *Ibid.*

69 Comisión Plenaria: Resolución N° 08/2015.

70 Comisión Plenaria Resoluciones N°: 13/2012 y 03/2022, y Comisión Arbitral: Resolución N° 25/2022.

*"...es dable destacar que dicha situación (falta de aporte de datos) se mantuvo aún en sede de la Comisión Arbitral, en la cual el contribuyente no aportó datos que puedan acreditar si la situación presumida era incorrecta o bien si el indicio utilizado por Santa Fe era falso..."<sup>71</sup>*

*"... ante la falta de suministro de datos por parte de la contribuyente, no hay otra posibilidad que optar por un método alternativo para llegar a la determinación de la situación fiscal de un sujeto."<sup>72</sup>*

*"... Sin embargo, a la luz de lo expuesto, cabe indicar que nada ha hecho el contribuyente para demostrar cuál es el lugar de efectiva prestación del servicio."<sup>73</sup>*

*"... no es cierto que la empresa haya puesto a disposición del fisco toda la documentación que le fuera requerida. Por el contrario, incumplió en reiteradas oportunidades con el deber de colaboración que tiene con el fisco.*

*... la resolución determinativa obrante a fs. 13/35 es precisa al señalar la multiplicidad de incumplimientos en que incurriera la accionante, no sólo de la obligación sustantiva sino también de deberes formales que tenía a su cargo.*

*... ante tan manifiestas faltas, el fisco se ve imposibilitado de realizar la determinación sobre base cierta, efectuándola sólo con aquellos elementos disponibles. Debe resaltarse que por los períodos 01/99 a 09/04, el cálculo se hace con la documentación y registros aportados por el contribuyente tomando también en consideración las declaraciones juradas del IVA. Por los períodos posteriores, ante la inexistencia de información, registros y declaraciones juradas, se lo hace en base a una estimación de los dos años inmediatos anteriores al determinado, relacionándolos con las compras informadas por la empresa. En todos los casos se detectó omisión de base a nivel país y obviamente, también de Córdoba."<sup>74</sup>*

*"... en esta instancia BBVA Banco Francés SA no ha arrimado prueba que desvirtúe la razonabilidad del ajuste fiscal."<sup>75</sup>*

*"... Cabe destacar a este respecto que habiendo el fisco admitido la realización de la pericial contable ofrecida por el Banco para probar sus dichos, la jurisdicción expresa que no consta en las actuaciones que la misma se haya producido."<sup>76</sup>*

Cabe destacar en esta línea de análisis que la negativa injustificada del contribuyente a entregar registros, comprobantes, u otros medios de prueba constituyen un comportamiento que debe ser valorado de acuerdo con lo establecido por el artículo 163 inc. 5 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación – de aplicación supletoria art. 29 del Reglamento Procesal- que establece *"La conducta observada por las partes durante la sustanciación del proceso podrá constituir un elemento de convicción corroborante de las pruebas, para juzgar la procedencia de las respectivas pretensiones"*.

---

71 Comisión Plenaria: Resolución N° 19/2022.

72 Comisión Arbitral: Resolución N° 17/2008.

73 Comisión Arbitral: Resolución N° 20/2022.

74 Comisión Arbitral: Resolución N° 10/2008.

75 Comisión Arbitral: Resolución N° 25/2022.

76 Comisión Arbitral: Resolución N° 33/2022.

Finalmente cabe indicar que la negligencia probatoria juega en contra del contribuyente. Al igual que la deficiencia en hacerlo correctamente, por ejemplo, pretendiendo suprimir documental que posee por otros medios de prueba.

### **7. Efectos en la atribución de los ingresos provenientes de la omisión.**

Una diferencia relevante sobre las facultades de los fiscos en materia del uso de presunciones surgió en el análisis del caso Frigorífico Bell Ville SA c/ Prov de Córdoba<sup>77</sup> en el cual la Comisión Arbitral fijó una clara divisoria de aguas en cuanto al alcance de su competencia y las potestades de los fiscos en materia de presunciones.

En dicho caso el fisco detectó ventas incluidas en el registro de ventas, pero no declaradas en la base imponible país y ventas estimadas en forma presuntiva — ingresos gravados omitidos— aplicando las disposiciones del Código Tributario Provincial sobre las compras omitidas de registrar, contabilizar o declarar por parte del Frigorífico Bell Ville. En otras palabras, el fisco de Córdoba presumió la existencia de ventas partiendo de un indicio cierto y verificado como es la existencia de compras no registradas.

Luego de ello el fisco de Córdoba atribuye la totalidad de estos ingresos omitidos, como ingresos de la Provincia de Córdoba y modifica sobre dicha base el coeficiente de ingresos, lo cual no es convalidado por la Comisión Arbitral quien manda a asignarlo conforme a los coeficientes del contribuyente, entendiendo que los ingresos omitidos razonablemente se deben distribuir en la misma forma que los determinados por el contribuyente.

La relevancia de este precedente está dada por el hecho de que, si bien el fisco puede utilizar para determinar ingresos omitidos sus presunciones, no puede atribuirse íntegramente el resultado de las mismas, sino que debe distribuir dichos ingresos omitidos entre las distintas jurisdicciones donde el contribuyente desarrolla su actividad, claro está, siempre y cuando no existan elementos para atribuir los ingresos omitidos a una jurisdicción en concreto.

### **8. Efectos a las demás jurisdicciones.**

Hemos señalado en párrafos precedentes que una vez que está firme la resolución, se produce la estabilidad jurídica de la determinación no pudiendo, a priori, el fisco volver a realizar una nueva determinación al contribuyente o responsable por el impuesto y períodos que han sido objeto de la resolución; operando, en tal sentido, el principio de irrevocabilidad del acto administrativo.

Frente a ello, un aspecto que resulta interesante abordar en este punto radica en cómo se podría extrapolar, tal conclusión, hacia un sujeto que tributa en el marco del Convenio Multilateral y a la vez, haya incoado una acción de caso concreto ante los organismos del Convenio con motivo de la determinación practicada por un fisco adherido<sup>78</sup>. Específicamente, hemos de ceñir nuestra opinión respecto de la importancia que los efectos de una determinación presuntiva tienen para las demás jurisdicciones no determinantes.

<sup>77</sup> Comisión Arbitral: Resolución N° 20/2020.

<sup>78</sup> Cuando el trámite fue exclusivamente local, el mismo, carece de efecto en relación con los restantes fiscos.

Destacamos que nos encontramos con una situación que es muy compleja y para poder ofrecer una opinión al respecto, creemos que sería conveniente distinguir dos posibles etapas en relación con la estabilidad jurídica del acto:

- a) estimación presuntiva de los ingresos omitidos y
- b) criterio de asignación de los ingresos omitidos presuntivamente.

#### **A. Estimación presuntiva de los ingresos omitidos.**

Para desentrañar tal situación y esbozar una posible conclusión en este punto, en primer lugar, debemos precisar que el procedimiento ante los organismos del Convenio Multilateral se debe sustanciar como consecuencia de un proceso determinativo local que culminará en un acto administrativo (resolución) que afectará —o puede afectar— la distribución de los ingresos obtenidos por el contribuyente en el desarrollo o ejecución de una actividad económica efectuada en varias jurisdicciones y a la vez, que tiene como particularidad de admisibilidad que, la resolución, no debe encontrarse firme en sede local para entablar acción ante los organismos del Convenio.

En segundo lugar, es dable precisar que, por lo general, cuando el contribuyente decide accionar ante la Comisión, las normativas locales prevén la suspensión del acto y asimismo, del término para resolver el recurso de reconsideración<sup>79</sup>. En ese sentido, si bien el Convenio no impone la suspensión del procedimiento local, la misma, se impone y se deriva de la obligatoriedad que tienen los fiscos de someterse a los organismos del Convenio y el cumplimiento de sus resoluciones conforme el artículo 24º inciso b) del Convenio Multilateral.

Por último, resulta oportuno advertir que, una vez sustanciado el procedimiento ante los organismos del Convenio —en los términos establecidos en el mismo y el Reglamento Procesal—, se produce lo que se denomina preclusión de la instancia procesal donde lo resuelto por los mismos adquiere firmeza y obligatoriedad respecto del criterio interpretativo de la aplicación de las normas del Convenio, específicamente, en lo que fue motivo de agravio o controversia tomando como base documental, lo existente en el expediente administrativo del caso concreto. Tal preclusión va a impedir la reapertura de asuntos definitivos decididos por los organismos del Convenio durante la sustanciación de la causa.

En otras palabras, una vez que se agota la instancia administrativa de los organismos de aplicación del Convenio Multilateral, adquiere firmeza de cosa juzgada administrativa lo resuelto en dicho ámbito y las actuaciones administrativas deben proseguir sustanciándose dentro del propio proceso administrativo de la jurisdicción determinante y en los términos de cada ordenamiento provincial en función de la vía recursiva interpuesta conjuntamente con la acción ante la Comisión Arbitral.

En función de lo que venimos desarrollando podríamos válidamente afirmar que esta garantía y/o seguridad jurídica de estabilidad, se estaría evidenciando desde dos ópticas y/o perspectivas según las distintas etapas dentro de la sustanciación

---

79 O la vía recursiva administrativa correspondiente contra la Determinación de Oficio.

del proceso: a) los organismos del Convenio Multilateral y b) los organismos locales y todo ello, con total independencia si estamos frente a una determinación de oficio sobre base cierta o presunta.

En tal sentido, Daniela Cistola afirma que las decisiones de los organismos del Convenio resultan de suma importancia, toda vez que:

*"...aquella/s jurisdicción/es que no participa/n como parte/s en el proceso ante la Comisión Arbitral —por no ser fisco determinante— y cuyos intereses pueden verse afectados o incididos directamente con lo resuelto por la misma, tendría como última instancia procesal administrativa para discutir la cuestión ventilada, la Comisión Plenaria, caso contrario, el criterio —en tales actuaciones— quedaría resuelto en forma obligatoria no solo para las partes del procesos sino para todas las demás jurisdicciones en las que actúa el contribuyente, siempre con respecto a esos períodos —siempre dentro del ámbito de los organismos del Convenio..."*<sup>80</sup>

Por lo expuesto, surge claramente que tratándose de un caso concreto proveniente de una determinación de oficio sobre base cierta o presuntiva, no habría posibilidad para las jurisdicciones no determinantes de revisar el criterio de atribución resuelto por los organismos del Convenio Multilateral<sup>81</sup> una vez concluida la instancia procesal y tal hecho o circunstancia tiene su fundamento u origen en el concepto de estabilidad de la determinación de oficio y en el principio de irrevocabilidad del acto administrativo, el cual se presume legítimo y ajustado a derecho<sup>82</sup> hasta que su invalidez sea declarada en el ámbito jurisdiccional correspondiente. Sin perjuicio de tal afirmación, a continuación nos hemos de referir a la situación que podría producirse en forma válida en el caso de que ese criterio de atribución haya sido realizado/determinado también en forma presuntiva.

Respecto a la segunda faz planteada, cabe precisar que, una vez agotada la instancia de los organismos del Convenio, el proceso se encauza nuevamente dentro la instancia local para dar conclusión a la determinación de oficio —se encuentra en revisión—, la cual debería receptar no sólo el criterio interpretativo emanado sino también todos los demás elementos documentales y conceptos que integran el acto de la determinación.

Tratándose de una determinación de oficio sobre base cierta, la conjugación de estos dos planos o perspectivas, resultan más que sólidas en su observación jurídica, toda vez que, la conclusión del efecto de estabilidad jurídica frente al dictado del acto administrativo no debería generar conflicto o duda frente a una pretendida revisión posterior en sede local de otra jurisdicción a los fines de cuestionar aspectos que ya han sido motivo de agravios o controversias.

Ahora bien, en el caso de existir una estimación presuntiva de la materia imposible podrían aparecer elementos, características o situaciones que converjan a

80 Cistola, Daniela C. (2023): *Comisión Plenaria en Chicolino*, R. M., Perlati, S., y Verneti, L. (2023): *Convenio multilateral: análisis integral de aspectos teóricos, jurídicos y prácticos*, Tomo 1 (1a. ed.), pág. 262.

81 Siempre para el período o períodos fiscales incluidos en el caso concreto.

82 Donde primó la certeza y la búsqueda de la verdad por parte de los organismos del Convenio (artículos 27° y 30° del CM).

disociar el sentido del efecto jurídico de la estabilidad de la determinación, atento a que cada ordenamiento posee su propia tipificación de presunciones simples o legales que pueden diferir —unas de otras— en su cálculo o ponderación y por ende, en el quantum de los ingresos omitidos con una incidencia directa en la materia imponible.

Incluso, una jurisdicción puede partir de un indicio cierto y otra, verificar la existencia de un elemento, indicador o parámetro totalmente distinto que le permitirá legalmente reconstruir la materia imponible para esos mismos períodos ya determinados en forma presuntiva por aquella. También puede darse el caso, que un fisco determinante escoja la presunción de diferencia de inventarios y otra luego al realizar su fiscalización adopte como criterio determinativo para los mismos períodos —en distintos momentos del tiempo— una presunción sobre operaciones marginales y en tales casos, nos surge el interrogante no sólo de cuál es el método legal que más se aproxima a la realidad económica del contribuyente —siendo que ambos partieron de un indicio cierto y comprobable— sino, también, sí el concepto de estabilidad jurídica de la determinación puede condicionar o limitar a otro fisco en una posterior utilización de presunciones simples o legales a fin de determinar la materia imponible para períodos ya fiscalizados y que, a la vez, transitaron por la decisión de los organismos del Convenio.

La respuesta, en tales casos, entendemos que resultaría compleja, sobre todo, si se parte de aceptar una postura de que cualquier fisco puede —válidamente— aplicar una presunción distinta, lo que conllevaría al contribuyente —quizás— a terminar pagando sobre una base superior al ciento por ciento de sus ingresos y alterando, en tal caso, el valor del coeficiente unificado total (1).

Antes de continuar avanzando con el análisis de este punto se hace necesario volver a recordar que el fisco recurre en forma subsidiaria a la determinación sobre base presunta cuando advierte la existencia de irregularidades que imposibiliten el conocimiento cierto de las operaciones y en particular, cuando los contribuyentes o responsables se oponen u obstaculicen las tareas de verificación y fiscalización, no presenten los libros, registros contables o informáticos, documentación respaldatoria o comprobatoria relativos al cumplimiento de las normas tributarias.

Frente a tal hecho y circunscribiéndolo al Convenio, se estaría arribando a una estimación para efectuar —posteriormente— una distribución del ingreso omitido entre todas las jurisdicciones donde el sujeto realiza su actividad económica. Esta estimación tiene su raigambre justamente en las condiciones particulares de la acción realizada/desplegada por el contribuyente, lo que hace imposible al fisco contar con los elementos para atribuir en forma cierta los ingresos o gastos.

En ese marco conceptual y siguiendo las dos ópticas o perspectivas planteadas podemos afirmar que, el criterio utilizado y avalado por los organismos del Convenio Multilateral al tener que ser respetado y seguido por los demás fiscos no determinantes —aun cuando con posterioridad otro fisco decida realizar una determinación presuntiva al contribuyente por los mismos períodos— se verificaría la estabilidad jurídica del criterio impartido (con la salvedad que comentaremos

a continuación) y ello en resguardo del contribuyente aun cuando se le quiera/pretenda endilgar que la situación resulta consecuencia de su accionar reticente.

La estimación de ingresos sobre base presunta es una facultad o competencia exclusiva de la jurisdicción, limitándose la competencia de los organismos del Convenio a opinar —exclusivamente— sobre el criterio o procedencia de su aplicación atento a la incidencia directa —o indirecta— que pueda tener en el coeficiente o atribución directa lo que puede repercutir —indudablemente— sobre las demás jurisdicciones en las que el sujeto resulta contribuyente.

Adentrándonos a la segunda perspectiva, la restricción de los demás fiscos en pretender estimar presuntivamente de oficio la materia imponible para los mismos períodos vendría impuesta no sólo por la inseguridad jurídica que tal hecho acarrea sino, también, por la lesión de principios constitucionales (derecho de propiedad, capacidad contributiva), toda vez que, el sujeto terminaría pagando sobre una base superior al ciento por ciento de sus ingresos aun cuando los mismos por su naturaleza fueren omitidos, lo que alteraría el coeficiente de no mantenerse la estabilidad del criterio previo utilizado.

### **B. Criterio de asignación de los ingresos omitidos presuntivamente.**

Un primer aspecto para destacar es que frente a la utilización de presunciones que surjan de Resoluciones Generales Interpretativas (véase § 5) la determinación de oficio ratificada por los organismos del Convenio Multilateral es plenamente oponible a los restantes fiscos.

En distintos precedentes los organismos del Convenio Multilateral han indicado que lo resuelto “*no compromete los derechos que pudieran corresponderle a las demás jurisdicciones*”<sup>83</sup>. Lamentablemente dicha frase de salvaguarda para los fiscos no determinantes no es del todo clara, lo cual obliga a profundizar el análisis.

Un primer punto para analizar es cómo juega el artículo 24 inc. b) del Convenio Multilateral en cuanto dispone que “*Las decisiones serán obligatorias para las partes en el caso resuelto*”.

Compartimos en este punto la visión de Balestretti y Tepedino quienes afirman:

*“...No tenemos dudas de que dichos decisorios para el período o períodos fiscales incluidos en el caso concreto resultan obligatorios para todos los fiscos, aunque no hubieran sido los que efectuaron la determinación de oficio al contribuyente, toda vez que los mismos, en caso de considerar que el criterio esbozado fuera incorrecto, pueden acudir en apelación a la Comisión Plenaria y sentar su postura en ese sentido...”*<sup>84</sup>

En dicha línea entendemos que, tratándose de un caso resuelto sobre base cierta, no hay posibilidad para las jurisdicciones no determinantes de revisar el criterio resuelto por los organismos del Convenio Multilateral.

83 Comisión Arbitral Resoluciones: N° 36/2022, 35/2022, 03/2022, 27/2021, 23/2021, 07/2021, y Comisión Plenaria: Resolución 05/2022, entre otros.

84 Balestretti, Manuel y Tepedino, Gabriel (2023): *Op. Cit.*, pág. 98

Ahora frente a una determinación de ingresos en función de presunciones, y sólo por dar un ejemplo en que el primer fisco determinante ante la falta de elementos concretos en un caso de asignación de ingresos por venta de vehículos utilizó como presunción los domicilios de los concesionarios siendo convalidado por los organismos del Convenio Multilateral y luego un segundo fisco sobre el mismo período pretende realizar una determinación.

Si esta segunda determinación se lleva adelante sobre base cierta, sin lugar a duda no será oponible al fisco lo resuelto con anterioridad en función de una base presunta, ello así dado que por los artículos 27º y 30º del Convenio Multilateral debe primar la certeza y la búsqueda de la verdad. Ahora bien, puede ocurrir que la fiscalización del segundo fisco se encuentre frente a los mismos problemas que el fisco que determinó en primer lugar. En esta situación hay que establecer si la falta de elementos para llevar adelante la determinación sobre base cierta es consecuencia de:

- la particular forma en que se lleva adelante la actividad, o
- por la acción reticente del contribuyente

Avancemos aquí con un ejemplo. En el caso tratado bajo el Expte 1548/2018 — Acme Analytical Laboratories c/ Provincia de Santa Cruz<sup>85</sup>, en el cual el aspecto a resolver estaba centrado en establecer la correcta asignación de los ingresos obtenidos por Acme Analytical Laboratories (Argentina) SA por su actividad de recolección de material de muestreo y análisis para la explotación de proyectos mineros. Conforme surge de los hechos expuesto por las partes Acme Analytical Laboratories (Argentina) SA toma la muestra a analizar en el domicilio de sus clientes en la provincia de Santa Cruz, provincia en la cual también se lleva adelante el proyecto, y luego en Mendoza desarrolla distintas etapas del proceso de análisis: recepción, secado, chacado, cuarteo, pulverizado, envasado y envío al laboratorio de la compañía en Canadá o en Chile.

La Comisión Plenaria al analizar el caso señala:

*“... esta Comisión Plenaria observa que la controversia está centrada en determinar la correcta asignación de los ingresos obtenidos por Acme Analytical Laboratories (Argentina) SA por su actividad de recolección de material de muestreo y análisis para la explotación de proyectos mineros.*

*... los organismos de aplicación del Convenio Multilateral tienen establecido que los ingresos por la prestación de servicios, cualquiera sea el lugar y la forma en que se hubieran contratado, se atribuirán a la jurisdicción donde el servicio sea efectivamente prestado, por sí o por terceras personas...*

*... conforme los antecedentes obrantes en autos, los servicios brindados por la firma contribuyente fueron efectivamente prestados en la provincia de Santa Cruz, en la provincia de Mendoza y en el exterior; se trata de un servicio integral, es decir, recolección de muestras y análisis de las mismas fuera de la jurisdicción del cliente, realizándose*

---

85 Comisión Arbitral: Resolución N° 55/2019 y Comisión Plenaria: Resolución N° 02/2022.

*la facturación en forma conjunta, sin discriminar el monto de cada una, lo que no hace posible cuantificar la importancia de cada una de las tareas realizadas o el valor de las mismas.*

*... ante esa imposibilidad de efectuar la atribución de los ingresos conforme al lugar donde efectivamente los servicios han sido prestados y frente a la necesidad de definir la situación fiscal del contribuyente es que las jurisdicciones han entendido que para dicha atribución se puede utilizar un método presuntivo, procedente cuando existe imposibilidad de efectuar la asignación de manera cierta. En el presente caso se ha considerado como válido y razonable asignar el 50% de los ingresos a cada jurisdicción: las provincias de Mendoza y Santa Cruz."*

Ahora bien, lo aquí resuelto sin lugar a duda también tiene efectos para la provincia de Mendoza que apeló la resolución de la Comisión Arbitral, y entendemos que también lo tendrá para cualquier otra provincia en los que el contribuyente haya brindado el servicio bajo la misma modalidad operativa que la descrita en dichos períodos. Ello debe ser así dado que no ha existido conducta o actividad alguna por parte del contribuyente que lleve a entorpecer o imposibilitar contar con la totalidad de los elementos existentes para llevar adelante la determinación.

En otras palabras, si se arriba a una estimación para la asignación del ingreso porque las particularidades de la actividad hacen imposible contar con elementos para atribuir en forma cierta los ingresos o gastos, el criterio utilizado (presunción) y avalado por los organismos del Convenio Multilateral debe ser respetado y seguido por los otros fiscos, ya que si se aplicara una presunción distinta el contribuyente podría terminar pagando sobre una base superior al ciento por ciento de sus ingresos, tal como lo señaláramos precedentemente.

Pero del otro lado podemos tener una situación en la cual existe ocultación o resistencia por parte del contribuyente con la finalidad de entorpecer o dificultar la tarea del fisco, frente a dicha situación el criterio utilizado (presunción) aun cuando fuere avalado por los organismos del Convenio Multilateral, no podría resultar oponible a los restantes fiscos en la medida en que estos determinen en forma cierta o utilizando otras presunciones que resulten mejores que la convalidada. En este caso, el contribuyente también podría llegar a pagar sobre una base superior al ciento por ciento de sus ingresos, pero ello tendrá como origen sus propios actos, debiendo entonces afrontar las consecuencias disvaliosas que puedan ocurrir.

Ahora bien ¿cuándo una presunción es mejor que otra? sin duda sería aquella que se acerque de mejor forma a la realidad económica, pero tal hecho y/o circunstancia no es simple de establecer salvo cuando resulta de manera evidente.

## **9. El protocolo adicional del Convenio Multilateral.**

Otro aspecto para destacar es el vinculado con la aplicación del Protocolo Adicional del Convenio Multilateral (PACM). En forma previa, vale la digresión, queremos expresar que entendemos que el citado protocolo posee errores de diseño estructural que hacen imposible su aplicación práctica.

Ahora bien, el PACM tiene establecido un sistema por el cual el fisco determinante debe reclamar a los restantes fiscos la parte de los ingresos por la que han percibido IIBB en exceso conforme la citada determinación.

En el punto § 8 analizamos los efectos frente a los demás fiscos de la determinación de oficio realizada utilizando presunciones. Es por ello que frente a una determinación de oficio en las que se hubieren aplicado presunciones que surjan de una Resolución General Interpretativa estimamos que ello no obstaría a la aplicación de Protocolo Adicional. Igual tratamiento, en nuestra opinión debería tener, el caso en el cual debe el fisco acudir al uso de una presunción porque la forma en que se desarrolla la actividad no permite atribuir en forma cierta los ingresos o los gastos.

En contraste, cuando se llega al uso de presunciones debido a que el contribuyente ha sido reticente u ofreció resistencia en el proceso de fiscalización y determinación, entendemos que ello obsta a la aplicación del PACM, dado que el control que puede hacer el fisco al no haber realizado la determinación de oficio es prácticamente nulo, y debería hacer también una estimación presuntiva.

#### **IV. Conclusiones.**

A lo largo del presente trabajo hemos tratado de abordar el procedimiento determinativo de oficio sobre base presunta que llevan adelante, en forma subsidiaria, los fiscos locales cuando advierten la existencia de irregularidades que imposibiliten el conocimiento cierto de las operaciones y en particular, cuando los contribuyentes o responsables se oponen u obstaculicen las tareas de verificación y fiscalización, o bien, no presentan libros, registros contables o informáticos, la documentación respaldatoria o comprobatoria relativos al cumplimiento de las normas tributarias. A tal fin, se consideró la problemática de las presunciones simples y legales, la prueba y los efectos jurídicos que se derivan a partir de la resolución presuntiva, tomando como eje de referencia el Código Tributario de la Provincia de Córdoba.

A partir de ese marco legal y conceptual se efectuó una extrapolación de los efectos jurídicos que una determinación presuntiva (local), puede producir en aquellos sujetos que asumen la calidad de contribuyentes en el Convenio Multilateral y asimismo, en los demás fiscos no determinantes.

A la luz de la jurisprudencia administrativa de los Organismos del Convenio y de la doctrina especializada, podemos -a modo de conclusión general- resaltar las siguientes consideraciones:

- a) Los Organismos del Convenio carecen de competencia para inmiscuirse en las presunciones simples o legales que pueda utilizar un fisco local para determinar la obligación fiscal (ingresos omitidos).
- b) Los Organismos del Convenio resultan competentes para interpretar respecto de la atribución directa o, bien, la distribución de tales ingresos omitidos (presuntivos) y asimismo, cuando un fisco local pretende avanzar sobre la distribución de los ingresos del contribuyente tomando como base para ello, la utilización de presunciones.

c) La mera realización de una determinación sobre base presuntiva, no excluye -en forma absoluta- la posibilidad de que algunos elementos constitutivos del hecho imponible resulten de pruebas concretas, directas y no simplemente de presunciones.

d) El fisco local determinante siempre deberá asegurarse tener la disponibilidad de “todos los elementos probatorios” ya que, aun cuando se decida realizar la determinación sobre base presunta, no quedará liberado de las pruebas recabadas y utilizadas para la determinación y su incidencia en la interpretación y aplicación del Convenio Multilateral. Es decir, no se puede aceptar ningún criterio basado en la simplicidad o la comodidad para renunciar o eludir la determinación sobre base cierta.

e) El fisco local determinante puede utilizar para determinar ingresos omitidos sus presunciones, lo que no puede es atribuirse íntegramente el resultado de las mismas, sino que debe distribuir dichos ingresos omitido entre las distintas jurisdicciones en donde el contribuyente desarrolla su actividad.

f) Concluida la instancia procesal de los Organismos del Convenio, las jurisdicciones no determinantes no pueden revisar -para los períodos involucrados en el caso concreto- el criterio de atribución resuelto por tales organismos, sea que la determinación de oficio fuera realizada sobre base cierta o presuntivamente, toda vez que, su origen reposa en el efecto de la estabilidad jurídica del acto administrativo de la determinación.

g) La única posible excepción a la afirmación señalada en el apartado precedente, podría resultar de aplicación en el caso de que se trate de una determinación sobre base presunta, por una ocultación o resistencia por parte del contribuyente con la finalidad de entorpecer o dificultar la tarea del fisco. Frente a dicha situación particular, el criterio utilizado (presunción) aun cuando fuere avalado por los organismos del Convenio Multilateral, no podría resultar oponible a los restantes fiscos en la medida en que éstos determinen en forma cierta o utilizando otras presunciones que resulten mejores que la convalidada en otro caso concreto para el mismo contribuyente.

---

### Referencias Bibliográficas

- Balestretti, Manuel y Tepedino, Gabriel (2023): Op. Cit., pág. 93., Manuel y Tepedino, Gabriel (2023): Las disposiciones varias del Convenio Multilateral, en Chicolino, R. M., Perlati, S., y Verneti, L. (2023): Convenio multilateral: análisis integral de aspectos teóricos, jurídicos y prácticos, Tomo 1 (1a. ed.).
- Cafferata Nores, José I. (1998): La prueba en el proceso penal, 3ed, Ed. Depalma.
- Cistola, Daniela C. (2023): Comisión Plenaria en Chicolino, R. M., Perlati, S., y Verneti, L. (2023): Convenio multilateral: análisis integral de aspectos teóricos, jurídicos y prácticos, Tomo 1 (1a. ed.).
- Díaz, Vicente Oscar (1986) La utilización de presunciones para reconstruir la materia imponible y la razonabilidad de su aplicación, en Cuadernos Iberoamericanos de Estudios Fiscales 2, mayo—agosto de 1986.

- Díaz, Vicente Oscar (1986): La utilización de presunciones para reconstruir la materia imponible y la razonabilidad de su aplicación, en *Rev. La Información*, T. LIII.
- Fernando J. Diez y Germán J. Ruetti (2016): *Procedimiento Tributario*. Ley N° 11683 Comentada. Editorial La Ley.
- Ferrajoli, Luigi (1995): *Derecho y Razón*, Ed. Trotta, Madrid 1995.
- Gabriel E. Pérez Barberá (1988): La prueba por indicios según los distintos sistemas de enjuiciamiento penal. Su repercusión en la casación por agravio formal, en *Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal*, N° 4 y 5, Edit. Ad—Hoc, p. 406
- Gómez, Teresa y Folco, Carlos María (2018): *Procedimiento Tributario*. Ley 11.683 – Decreto 618/97 La Ley. 9° Edición Actualizada y Ampliada.
- Gorosito, Alberto (2004): *Presunciones y ficciones en el derecho tributario*, Asociación Argentina de Estudios Fiscales, junio 2004
- Kielmanovich, Jorge L. (2015): *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación*, tomo I, Abeledo Perrot, Buenos Aires.
- La Rosa, Mariano R. (2009): Hacia una razonable utilización de la prueba de indicios en el proceso penal, en *La prueba en el proceso penal – I*, Revista de Derecho Procesal Penal, 2009—1, Director DONNA, Edgardo Alberto, Rubinzal Culzoni Editores.
- Maruccio, Sandra y Verneti, Luciano (2023): La realidad económica y la verdad jurídica objetiva en el marco del Convenio Multilateral, en Chicolino, R. M., Perlati, S., y Verneti, L. (2023): *Convenio multilateral: análisis integral de aspectos teóricos, jurídicos y prácticos*, Tomo 1 (1a. ed.).
- Micheline, Pablo A. y Perlati, Sebastián F. “Las Presunciones Incorporadas al Código Tributario Provincial por Ley 10177”, *Práctica Integral Córdoba (PIC)*, Errepar, Tomo VII, Febrero 2014.
- Morello, A. M., Sosa, G., y Berizonce, R. (2015): *Códigos Procesales en lo civil y comercial de la provincia de Buenos Aires y la Nación*, Tomo III, Arts. 90 al 237 ter. AbeledoPerrot.
- Perlati, Sebastián y Verneti, Luciano (2023): *Comisión Arbitral*, en Chicolino, R. M., Perlati, S., y Verneti, L. (2023): *Convenio multilateral: análisis integral de aspectos teóricos, jurídicos y prácticos*, Tomo 1 (1a. ed.).
- Telias, Sara Diana. La Ley “Procedimiento. Determinación de oficio. Base cierta. Base presunta. La Ley no prohíbe la coexistencia de ambos métodos”.
- Tujsnaider, Demián E. y Parravicini, Maria Esther (2023): Ingresos. Concepto general. Ingresos brutos vs. base imponible. Diferencia entre atribución y distribución, en Chicolino, R. M., Perlati, S., y Verneti, L. (2023): *Convenio multilateral: análisis integral de aspectos teóricos, jurídicos y prácticos*, Tomo 2 (1a. ed.).
- Verneti, Luciano (2023): Aspectos históricos. finalidad y naturaleza jurídica. vigencia, modificación, denuncia y extinción, en Chicolino, R. M., Perlati, S., y Verneti, L. (2023): *Convenio multilateral: análisis integral de aspectos teóricos, jurídicos y prácticos*, Tomo 1 (1a. ed.).

### **Jurisprudencia y Resoluciones Organismos del Convenio Multilateral**

- C. Nac. Civ., sala B, 2/4/1975, ED 63—491.
- CCYCA de Río Cuarto, 11/02/1998, “Banco Crédito Argentino c. Municipalidad de Río Cuarto”.
- Comisión Arbitral Resoluciones N°: 02/2022, 03/2022, 07/2021, 10/2008, 12/2019, 12/2020, 17/2008, 17/2018, 20/2018, 20/2020, 20/2022, 22/2019, 23/2021, 24/2018, 25/2022, 27/2021, 33/2022, 34/2014, 35/2018, 35/2022, 36/2022, 04/2019, 42/2018, 47/2008, 48/2018, 55/2019, 64/2008, Comisión Arbitral Resoluciones Generales N°: 04/2019, 04/2014, 07/2009, 08/2008, 105/2004, 22/1984.
- Comisión Plenaria Resoluciones N°: 03/2022, 04/2021, 05/2019, 05/2022, 08/2015, 11/2020, 13/2012, 16/2012, 16/2022, 19/2019, 19/2022, 20/2017, 20/2019, 21/2017,

- CSJN, Bellizi Jorge Héctor (TF 9871—I) y OTRO c/ DGI, 17/03/2009, fallos 332:343
- Tribunal Fiscal de la Nación, Sala A, Beverage S.A. s/recurso de apelación, 28/05/2012.
  - Tribunal Fiscal de la Nación, Sala A, Clapea S.A.C.I.F.I, 05/09/1989.
  - Tribunal Fiscal de la Nación, Sala A, Delorenzi, Horacio Alfonso, 13/11/2019.
  - Tribunal Fiscal de la Nación, Sala A, ECA S.A, 14/08/2003.
  - Tribunal Fiscal de la Nación, Sala A, Servicios SRL s/recurso de apelación, 29/03/2019.
  - Tribunal Fiscal de la Nación, Sala B, Bromessard, Leonardo L., 6/2/2002
  - Tribunal Fiscal de la Nación, Sala C, Acería Bragado S.A, 27/12/1996.
  - Tribunal Fiscal de la Nación, Sala D, Jusid, Juan José s. recurso de apelación, 06/12/1999.
  - TSJ, Córdoba, s.nº 21, del 19/12/88
  - TSJ Córdoba, Sala Penal, "Ramírez", sent. nº 41, 26/12/84.
  - Sup. Corte Bs. As., Ac. y Sent., 1956—VI—198.

# EL DELITO DE ALTERACIÓN DOLOSA DE REGISTROS Y LA EMISIÓN DE LAS DENOMINADAS FACTURAS “APOC”

## THE CRIME OF WILLFUL ALTERATION OF RECORDS AND THE ISSUANCE OF THE SO-CALLED “APOC” INVOICES

---

**Germán Luis Gianotti<sup>1</sup>**

---

### RESUMEN:

Mediante esta colaboración se busca analizar qué tipo de conductas quedan comprendidas en el delito de “alteración dolosa de registros” descrito en el artículo 11, inciso “a”, del Régimen Penal Tributario actualmente vigente, fundando el análisis especialmente en atención al bien jurídico protegido por la norma represiva en cuestión pero sin descuidar el sentido literal de los términos utilizados en un contexto propio del método gramatical que, entendemos, es primordial en toda actividad hermenéutica que se emprenda sobre disposiciones legales que prohíben conductas.

### SUMMARY

Through this collaboration, we seek to analyze what type of conduct is included in the crime of “willful alteration of records” described in article 11, subsection “a”, of the Criminal Tax Regime currently in force, basing the analysis especially on attention to the protected legal asset. by the repressive norm in question but without neglecting the literal meaning of the terms used in a specific context according to the grammatical method which, we understand, is essential in any hermeneutical activity undertaken on legal provisions that prohibit conducts.

**PALABRAS CLAVE:** Delito de alteración dolosa de registros. Análisis dogmático de la figura delictiva contenida en el actual artículo 11 del Régimen Penal Tributario. Emisión de las denominadas facturas “APOC”. Documentos apócrifos y su subsunción.

**KEY WORDS:** Crime of wilful alteration of records. Dogmatic analysis of the criminal figure contained in the current article 11 of the Tax Criminal Regime. Issuance of the so-called “APOC” invoices. Apocryphal documents and their subsumption.

---

<sup>1</sup> Abogado UBP. Contador Público UNC. Profesor de grado y posgrado en materia tributaria y penal económica. Autor de publicaciones de la especialidad y conferencista. Socio del estudio “De Allende, Gianotti, Aguirre Mosquera y Longobardi - ABOGADOS”. <https://orcid.org/0009-0006-5267-0219>.

## I. Introducción

La cuestión que nos convoca en esta oportunidad gira en torno al análisis dogmático de la figura delictiva contenida en el actual artículo 11 del Régimen Penal Tributario –Título IX de la ley 27.430–, identificado por el propio legislador como “Alteración dolosa de registros”; análisis que tendrá como objetivo final desentrañar el alcance de dicho ilícito de tal suerte de estar en condiciones de decidir si determinadas conductas, como la emisión de las denominadas facturas “APOC” entre otras, pueden o no subsumirse en el referido tipo penal.

Teniendo en miras lo señalado, es necesario emprender como primera medida un estudio analítico de la figura en cuestión, el cual nos brindará herramientas para poder elaborar fundamentos adecuados que justifiquen la posición final que se adopte en cuanto a la mencionada emisión de documentos apócrifos y su subsunción en el artículo 11 del Régimen Penal Tributario mencionado.

## II. La figura típica contenida en el Artículo 11 del Régimen Penal Tributario.

El artículo bajo estudio reza textualmente lo siguiente:

*“ARTÍCULO 11.- Alteración dolosa de registros. Será reprimido con prisión de dos (2) a seis (6) años el que de cualquier modo sustrajere, suprimiere, ocultare, adulterare, modificare o inutilizare:*

*a) Los registros o soportes documentales o informáticos del fisco nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, relativos a las obligaciones tributarias o de los recursos de la seguridad social, con el propósito de disimular la real situación fiscal de un obligado;*

*b) Los sistemas informáticos o equipos electrónicos, suministrados, autorizados u homologados por el fisco nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, siempre y cuando dicha conducta fuere susceptible de provocar perjuicio y no resulte un delito más severamente penado.”*

En lo que es relevante para esta colaboración, nos centraremos únicamente en la conducta descrita en el inciso “a” del citado plexo legal.

Antes de adentrarnos en el análisis de las conductas que describe la norma *subexamine*<sup>2</sup>, es importante exponer las razones que, evidentemente, han llevado al legislador a incluir este dispositivo en el Régimen Penal Tributario.

Resulta patente a estos efectos, exponer adecuadamente cómo se da la relación fisco contribuyente y cuál es el sentido de la misma en el marco de un estado de derecho como el que impera en nuestro país. Es así que la “situación fiscal”<sup>3</sup> de un sujeto se perfila

2 Es decir, el tipo penal en su faz objetiva, así como subjetiva.

3 Expresión textual que surge del inciso “a” in fine de la propia norma. Entendemos por “situación fiscal” a aquel estado de cosas consistente en la información que obra en poder del Fisco y que expone los hechos de un sujeto que, necesariamente, tienen conexión con alguno o todos los elementos del hecho imponible (elementos subjetivos, objetivos, espaciales y temporales) de los distintos tributos o de los Recursos de la Seguridad Social que rigen en un determinado país, así como con la mensuración del correspondiente hecho imponible (base imponible), y con el o los importes de los mismos como así también con su forma de ingreso (pagos en dinero así como compensaciones, pagos a cuenta, retenciones, percepciones, etc.). Es claro que, a resultados de esta “situación fiscal” surgirá la capacidad

a través de información que es brindada al organismo recaudador, ya sea por el propio sujeto o terceros<sup>4</sup>. Esta “información” que posee el organismo recaudador, sin importar el soporte físico que la contiene<sup>5</sup>, está compuesta por datos<sup>6</sup> que fueron aportados, como fuera dicho, por el propio sujeto contribuyente o por terceros.

**Partiendo de lo anterior, parece lógico concluir que, a través del dispositivo legal bajo comentario, el legislador ha pretendido proteger esa “información” base que posee la AFIP-DGI –sin importar el soporte que la contiene- dado que, a partir de ella, se determina o puede determinar la referida “situación fiscal” de un sujeto; y partiendo de dicho estado de cosas es sobre el cual el ente fiscal puede verificar y valorar si el mismo se corresponde realmente con su capacidad contributiva y, en función de ello, si ha tributado correctamente o no.**

La afirmación expuesta en el párrafo precedente se corrobora cuando el legislador, luego de describir las conductas típicas, habla de “*Los registros o soportes documentales o informáticos...*”. Estos registros o soportes<sup>7</sup> –insistimos, sin importar si es en papel o en archivos informáticos– del Fisco –ya sea nacional, provincial o de la CABA–, es claramente lo protegido por la norma represiva.

Podemos asumir bajo este entendimiento que estamos así ante el denominado “bien jurídico tutelado” por esta norma penal. En forma coincidente se expresa Spinka<sup>8</sup>, cuando afirma que el bien jurídico tutelado sería la información o datos contenidos en los registros o soportes documentales o informáticos, en tanto estos son los elementos que dan sustento a la actividad fiscalizadora del estado.

Haddad<sup>9</sup>, en referencia específica el mentado inciso “a” del artículo 11 en cuestión, sostiene que el bien jurídico tutelado por este dispositivo sería la intangibilidad de los registros y soportes documentales e informáticos del Fisco, exclusivamente en lo atinente a obligaciones fiscales y recursos de la seguridad social.

---

contributiva del sujeto en cuestión que tendrá relación directa con el o los tributos –comprensivos también de los Recursos de la Seguridad Social– y la cuantía de el o los mismos. No obstante, es importante remarcar que esta “situación fiscal” es la que surge de la información que posee el Fisco, mas ello no implica que dicha “situación fiscal” sea la real del sujeto en cuestión, sino que sobre aquella el organismo recaudador podrá verificar si se corresponde con esta última, que es la que debe ser efectivamente considerada a los fines de la determinación e ingreso de los tributos. Aunque sea una verdad de Perogrullo, la mentada información obrante en poder del Fisco no necesariamente es “verdadera” (asumimos el concepto de verdad como correspondencia, a estos efectos sobre la verdad y la interpretación jurídica ver Massini Correas, Carlos I., “Filosofía del derecho”, Ed. AbeledoPerrot, Bs. As. 2208, T.III, pág. 204 a 209).

4 Con su consentimiento o sin él, en este último caso por ejemplo mediante regímenes de información que los terceros que operan con un determinado sujeto deben brindar al organismo recaudador. Podemos incluso pensar en el aporte de datos realizados por terceros en forma espuria, mediante la sustracción de la clave de acceso al sitio web administrador por AFIP-DGI sin que el interesado conozca dicha situación, pero este punto será objeto de comentario más adelante.

5 Ya sea en soporte documental o en archivos informáticos. En el primer caso su existencia va adosada a un material físico que, normalmente, consiste en un “soporte en papel”; en el segundo, a través de un lenguaje binario (0 y 1) denominado bits que están contenidos dentro distintos soportes como discos duros, discos compactos (CD) o memorias flash (cfr. Maina, Nicolás, “Prueba electrónica digital”, *Advocatus*, Córdoba 2021, págs. 29 a 37).

6 Entendido en su primera acepción según el significado que brinda el Diccionario de la Real Academia Española, a saber, “1. m. Información sobre algo concreto que permite su conocimiento exacto o sirve para deducir las consecuencias derivadas de un hecho. ...” –consultado en <https://dle.rae.es/dato?m=form> el día 28/04/2024 a las 16:38 hs.

7 Podemos tomarlos prácticamente como sinónimos según se desprende de sus significados. Así, el Diccionario de la Real Academia Española expone sobre cada uno de ellos:

a. **Registro:** “2. m. Lugar desde donde se puede registrar o ver algo.”

b. **Soporte:** “4. m. Material en cuya superficie se registra información, como el papel, la cinta de video o el disco compacto.”

8 Spinka, Roberto E., “Derecho penal tributario y previsional”, *Astrea*, Bs. As., 2007, pág. 346.

9 Haddad, Jorge E., “Ley Penal Tributaria comentada”, 8ª ed., Abeledo-Perrot, Bs. As., 2018.

A nuestro entender, lo expuesto por los referidos autores va en la dirección correcta, pero aclarando que se busca proteger la intangibilidad de los mencionados registros no solo para salvaguardar la actividad fiscalizadora de AFIP-DGI, sino también para proteger a la hacienda pública en su faz dinámica, es decir, la actividad financiera del estado destinada a obtener recursos y realizar gastos<sup>10</sup>.

Es por ello que no coincidimos con Catania<sup>11</sup> cuando afirma que el bien jurídico tutelado por esta norma es solo la hacienda pública en sentido dinámico, **por cuando entendemos que la intangibilidad de los registros es lo primordial**, más allá que finalmente esto tenga impacto en la hacienda pública como bien jurídico mediato. Es decir, como expusimos más arriba, no negamos la importancia de este elemento en la valoración del bien jurídico tutelado (hacienda pública en sentido dinámico), pero podemos afirmar que ello es en forma mediata y como una consecuencia necesaria en caso que se afecten los mentados registros o soportes, que es el fin primero al cual atiende el dispositivo legal bajo análisis.

Asimismo, y aunque no se trate este de uno de los temas esenciales que nos convoca, destacamos que estamos ante un delito de los denominados “comunes”, en tanto no se requiere ninguna calidad especial en el sujeto activo del mismo. En conclusión, cualquier sujeto puede cometer este ilícito, sin importar que sea el obligado o no.

### III. El tipo objetivo.

Coincidimos con Spinka<sup>12</sup> que es un tipo complejo, definido como “*acciones que en sí mismas son ontológicamente diferentes pero tienden a un mismo fin*”. Sin perjuicio de ello, entendemos que todas las acciones descriptas por el tipo objetivo son para el legislador distintos medios comisivos a través de los cuales se “alteran” los “registros y soportes documentales o informáticos”.

Es decir, el título que le adscribió el legislador al delito en particular es el norte que debe guiar la subsunción de las conductas típicas a los fines de determinar si, más allá de cada una en particular, estamos ante una verdadera alteración de los registros o soportes mencionados.

En virtud de lo señalado, entendemos que “alterar” debe tomarse en su acepción literal, tal como lo define la Real Academia Española, a saber:

*“1. tr. Cambiar la esencia o forma de algo. U. t. c. prnl.*

*Sin.: transformar, cambiar, variar, modificar, trastocar, mudar<sup>2</sup>, transfigurar, transmutar, desnaturalizar.*

*Ant.: conservar, mantener.*

*2. tr. Estropear, dañar, descomponer. U. t. c. prnl.*

<sup>10</sup> Esto por cuanto, al surgir de la información así resguardada por el Fisco la “situación fiscal” de cada sujeto, también en si misma esta situación impacta en la recaudación, toda vez que sobre la misma se determinan los tributos respectivos; todo ello más allá de su posterior eventual fiscalización por parte de AFIP-DGI.

<sup>11</sup> Catania, Alejandro J., y Garçon, Nancy B., “La alteración dolosa de registros”, en Altamirano, Alejandro C. y Rubinska, Ramiro R. (directores), “Derecho penal tributario”, T.I, Marcial Pons, Bs. As., 2008, pág. 644.

<sup>12</sup> Ob. Cit., pág. 356.

*Sin.: descomponer, estropear....*<sup>13</sup>

**Es decir, lo que surge claro del sentido semántico de esta palabra es que debe alterarse algo que ya existía al momento de realizarse cualquiera de las acciones típicas descritas por la norma.**

En este sentido, es necesario entender cuál es el objeto material sobre el que debe necesariamente recaer cualquiera de las mentadas acciones. Para ello ya dijimos que “registro” y “soporte” son conceptos análogos –ver nota al pie n° 7- y que, en definitiva, en este caso deben entenderse como el lugar material sobre el cual se asienta determinada información, y al referirnos al lugar estamos comprendiendo “documentos” o “archivos informáticos”.

En cuanto a los “documentos” no hay mayores dudas al respecto y, a tal fin, ilustradoras resultan las claras palabras de Maina<sup>14</sup> cuando afirma que *“Es un objeto, resultado de una actividad dirigida expresamente a su creación, en el cual se ha asentado, gravado impreso etc., mediante signos convencionales una expresión de contenido intelectual como palabras, imagen y/o sonido, que puede ser llevado físicamente a la presencia de otro (p. ej. el juez) y sirve para representar (hacer presente) un hecho”*.

En cuanto a los archivos informáticos, el autor citado expresa que toda información de este tipo se decodifica mediante un sistema binario, la cual así procesada puede ser almacenada en distintos soportes (disco duro, disco compacto –CD- o memorias flash por ej.), concluyendo luego que *“Estos archivos informáticos constituyen un documento electrónico digital. Entendemos que ésta es la denominación más precisa: electrónico, alude al soporte, y digital al sistema lógico-numérico en que se basa el funcionamiento de aquél. No obstante, el uso ha terminado por identificar lo electrónico con lo digital, de modo que la referencia a “documento electrónico” da por supuesto que también es digital.”*<sup>15</sup>

Este mismo autor termina afirmando al respecto que *“... el documento electrónico es un objeto material pues ocupa un espacio determinado, está sujeto a cambios en el tiempo e interacciona con instrumentos de medida. Las interacciones a nivel electrónico y magnético inciden en los diversos soportes dejando una impresión en un lugar preciso y determinado de los mismos, localización que, por medio del instrumental correspondiente, puede ser perfectamente identificada.*

*Sucede que esta materialidad es diferente a la que estamos habituados, pues, en general, nos vinculamos con objetos macroscópicos mientras aquí debemos ubicarnos a nivel nanométrico, no visible a simple vista. Se trata, además de un soporte que puede ser sustituido fácilmente por otro (v.gr. por medio del copiado) con permanencia del mismo contenido, lo que hace que la materialidad de documento tenga una menor incidencia o relevancia, pero no quiere decir que carezca de materia.*

*Ello permite calificar, sin ningún género de duda, al documento electrónico como una cosa en los términos del art. 16 del CCCN.”*<sup>16</sup>

13 Consultado en <https://dle.rae.es/alterar?m=form> el día 30/04/2024 a las 15:19 hs.

14 Ob. Cit., pág. 27.

15 Maina, ob. cit., págs. 34 y 35.

16 Maina, ob. cit., pág. 37. Lo destacado nos pertenece.

Puesto en estos términos, es evidente que el objeto material sobre el cual recae cualquiera de las acciones típicas son los registros o soportes documentales o informáticos, siendo éstos aquellos que, al momento de llevarse a cabo la conducta típica, contienen información en soportes papel o en archivos informáticos –como fuera expuesto–, todo ello representando una entidad con calidad de cosa y existente en el tiempo y espacio. Esto que aquí exponemos no es baladí, en tanto supone que **aquella información que no existe en ninguno de esos registros no puede ser objeto de alteración alguna.**

**En definitiva, solo se puede alterar la información contenida en los mentados registros o soportes.** Esta distinción es importante porque muchas veces se identifica a los registros o soportes informáticos<sup>17</sup> como los discos duros contenidos en las computadoras sin más, sin tener en cuenta que en realidad el espacio vacío sin datos no constituye registro alguno por carecer de datos que puedan ser información alguna. Menos aún del “vacío” podrá obtenerse la “situación fiscal” de algún sujeto. **Conclusión fundamental y evidente –a más de lógica- de todo lo dicho es que no se puede alterar lo que no “existe”.**

Yendo luego a cada una de las acciones típicas descriptas por las normas, tenemos que se describen seis, a saber, “*sustrajere, suprimiere, occultare, adulterare, modificare o inutilizare*”. Todas estas conductas ratifican lo señalado en los párrafos anteriores en el sentido que, para el legislador, son distintas formas de “alterar” los registros o soportes en cuestión y siempre en todos los casos deben recaer sobre datos existentes al momento de ejecutarse.

Ratificando lo señalado respecto a que las acciones desplegadas deben recaer necesariamente sobre datos preexistentes podemos reseñar algunos antecedentes jurisprudenciales. Así, la Sala B de la Cámara Nacional en lo Penal Económico resolvió revocar el procesamiento en orden a la comisión del delito bajo análisis porque si bien se habría ingresado información falsa en el soporte informático del Fisco nacional, relacionada con retenciones inexistentes, la conducta realizada no habría producido propiamente la “alteración” de los datos existentes previamente en aquél. Así la Cámara señaló:

*“...por las conductas descriptas por el tipo penal mencionado... no se reprime el ingreso de la información falsa o inexacta en los registros del Fisco nacional mediante la presentación de una declaración jurada por los mecanismos establecido reglamentariamente... Por el contrario, aquel ingreso de datos falaz o inexacto en los registros documentales e informáticos del Fisco nacional, no configura el delito en principio atribuido a F.L., el cual reclama como presupuesto material para su configuración un ingreso a los registros o soportes documentales o informáticos del Fisco nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la posterior sustracción, supresión, ocultación, adulteración, modificación o inutilización de los datos registrados anteriormente en aquellos, de modo tal que pueda verificarse un cambio espurio en los mismos...”<sup>18</sup>*

17 No exponemos lo mismo de los registros o soportes documentales porque resulta obvio a la vista que lo que no es parte de los mismos no existe. El continente coincide siempre en estos casos con el contenido. No pasa lo mismo con los registros o soportes informáticos.

18 CNPE, Sala B, 16/02/2018, CPE 1071/25, “F.L. s/infracción ley 24.769”, JNPE N° 7, Secretaría N° 13, n° de orden 27.729. Tomado del artículo “Alteración dolosa de registros”, de Flavia L. Núñez y Juan A. Acasuso, en Derecho Penal Tributario – Análisis integral y sistemático. Derechos y garantías fundamentales. Directores Juan Manuel Álvarez Echagüe y José María Sferco, Ed. Ad Hoc, Bs. As. 2019, pág. 585.

Ese mismo tribunal en un fallo posterior ratifica lo antes expuesto, pero esta vez confirmando el auto de procesamiento, en tanto la conducta desplegada por el imputado había “alterado” efectivamente los registros o soportes informáticos del Fisco nacional, en tanto la acción desplegada había recaído sobre datos preexistentes. Así afirmó:

**“...de los registros o soportes informáticos del Fisco nacional al haber ingresado en los mismos utilizando la clave fiscal de la contribuyente K.A.R.... sin su autorización, y presentar ciertas declaraciones juradas rectificativas casi en su totalidad, del impuesto a las ganancias y del impuesto sobre los bienes personales de la nombrada, en las que incluyó la existencia de préstamos que serían inexistentes, con el fin de que los contribuyentes A.F. y E.E. pudieran justificar los pasivos que declararon en sus declaraciones juradas impositivas, vinculados con esos préstamos... Que como ha establecido este tribunal por un pronunciamiento anterior... para la configuración del aspecto objetivo del tipo penal previsto por el art. 11, inc. a) previsto por el art. 279 de la ley 27.430, no basta con el ingreso de datos falsos o inexactos en los registros o soportes documentales o informáticos del Fisco nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que eventualmente podría verse alcanzado por otra descripción típica, sino que se reclama que el autor produzca la sustracción, la supresión, el ocultamiento, la adulteración o la modificación de los datos inexistentes previamente en aquellos, o la inutilización de los mismos... En el caso en examen, puede considerarse en principio verificado el requisito típico relativo a la preexistencia, en los registros del Fisco nacional, de los datos sobre los que deben recaer los comportamientos del sujeto activo del delito. En efecto, la imputación que se dirigió en autos a S.P. abarca o comprende la presentación mediante un sistema de transferencia electrónica de datos, y sin conocimiento ni autorización de K.A.R., de declaraciones juradas rectificativas por las cuales habría suplantado espuriamente, por datos falsos, la información con la que el organismo recaudador contaba sobre la situación de la nombrada respecto del impuesto sobre los bienes personales y del impuesto a las ganancias...”<sup>19</sup>.**

#### IV. El tipo subjetivo.

Se observa de la redacción de la norma bajo estudio que se requiere un propósito específico al desplegar las acciones típicas descriptas normativamente, el cual consiste en que se busque disimular la real situación fiscal de un obligado.

Este requisito típico expreso entendemos que solo es compatible con un dolo directo, descartando de plano el dolo eventual. En el mismo sentido Spinka<sup>20</sup>, Haddad<sup>21</sup>, Riquert<sup>22</sup>, Catania<sup>23</sup>, entre muchos otros.

Particularmente coincidimos con Catania<sup>24</sup> cuando señala que este propósito específico resulta un elemento que caracteriza el injusto de este delito como un delito de tendencia –interna agregamos-, en cuanto se exige que la dirección de la voluntad del autor revele una tendencia especialmente peligrosa para el bien jurídico protegido.

19 CNPE, Sala B, 14/09/2018, “G.F.S. s/infracción ley 24.769”, tomada de ob. cit. nota anterior pág. 587 y 588. La negrita es propia.

20 Ob. cit. pág. 352.

21 Ob. cit. pág. 171.

22 Riquert, Marcelo A., “Régimen penal tributario y previsional”, Ed. Hammurabi, 1ra. Edición, Bs. As. 2018, pág. 223.

23 Ob. cit. pág. 650.

24 Ob. cit. pág. 650.

## V. Consumación.

Entendemos que para su consumación no se requiere de manera alguna que se haya producido efectivamente un resultado patrimonial ni que se consiga finalmente disimular la situación fiscal, por cuanto esto último es exclusivamente un requisito específico del tipo subjetivo<sup>25</sup>.

En función de lo apuntado, resulta poco probable que el delito pueda admitir la tentativa.

## VI. Naturaleza del delito.

Para la mayoría de los autores este delito es de peligro abstracto. Entre las excepciones cabe destacar la destacada opinión de Sferco<sup>26</sup>, quien sostiene que la actividad delictiva impacta negativamente sobre el asiento de datos del Fisco, y ello en sí concreta la agresión al bien jurídico, por lo que concluye que el resultado es de peligro concreto que se verifica sobre la actividad de contralor, en función de la adecuación de los extremos fácticos probados a la luz de la norma que describe el tipo.

En el mismo sentido Álvarez Echagüe<sup>27</sup> al afirmar que quien lleva a cabo una actividad de este tipo pone ciertamente en peligro el bien jurídico tutelado, es decir, que tienen suficiente potencialidad para perjudicar el patrimonio del Fisco.

Al respecto, y por lo clarificadoras que resultan sus palabras en esta cuestión, transcribimos lo expuesto por Rafecas<sup>28</sup> con relación a los mal llamados a nuestro juicio "delitos de peligro abstracto": *"Desde el Derecho penal liberal, debemos ser claros en repudiar la pervivencia de este concepto. Y debemos poner de resalto, que este problema no atañe a la forma en que el legislador construye los tipos penales, en este caso, los delitos de peligro -relacionados con bienes jurídicos colectivos-, sino que el problema está en la interpretación que se efectúa de algunos de ellos en la agencia judicial, en el sentido de considerarlos de peligro abstracto.*

Como afirma Terradillos, la tipificación de delitos de peligro *"... no tiene porqué comportar un debilitamiento de los criterios de imputación ni un desarme garantista, ya que incluso cuando ese recurso sea inevitable, se puede minimizar su virtualidad expansiva". Así, "...la inclusión como elemento típico de la afectación real a la situación instrumental tiene efectos limitadores evidentes..." "...se pueden reivindicar los tipos de peligro solo si se tienen presente dos datos esenciales: que el peligro supone probabilidad de un mal (típico) y que todos los presupuestos de exigencia de responsabilidad criminal han de ser probados..." "...no hay delito de peligro cuando se constata la sola probabilidad estadística, pero no la idoneidad lesiva del hecho concreto".*

*En conclusión, no es inconstitucional la construcción de tipos de peligro. Lo inconstitucional, es considerarlos como si fueran de peligro abstracto: **todos los delitos de peligro -incluyendo los que tradicionalmente se consideran "de peligro abstracto"- deben ser considerados de peligro concreto**, y respecto de toda conducta que pretenda enmarcarse*

25 En forma coincidente todos los autores antes citados.

26 Sferco, José M., "Apreciaciones sobre los delitos dolosos de insolvencia provocada, simulación de pago y alteración de registros", RDF, n° 0, LexisNexis, enero/febrero 2007.

27 Álvarez Echagüe, Juan Manuel, "Los delitos fiscales comunes", en Urresti, Esteban J., y Comes, Fabiana L. (Directores), "El delito fiscal", t. 2, Ad-Hoc, Bs. As. 2007, págs. 367 y siguientes.

28 Rafecas, Daniel, "Derecho penal sobre bases constitucionales", Ediciones Didot, Bs. As. 2021, págs. 375 a 377.

*como tal, deben efectuarse el juicio de subsunción correspondiente, que incluye el análisis y justificación argumental de la puesta en peligro en concreto del bien jurídico en cuestión.*

...<sup>29</sup>.

Adherimos a la postura sostenida por Rafecas antes reseñada, en tanto la misma se ajusta al recto sentido que debe primar en la cuestión de liza. Entendemos que la protección penal de los bienes jurídicos debe respetar los principios de fragmentariedad, insignificancia, adecuación social, proporcionalidad, ultima ratio y, fundamentalmente, el de lesividad; y tales principios tamizan en forma necesaria cualquier interpretación que se haga de los delitos al momento de aplicarlos a una situación concreta.

En conclusión, estamos claramente ante un delito de peligro y que, por lo antes dicho, la conducta desplegada por el agente debe ser tal que, efectivamente, tenga el potencial de dañar el bien jurídico tutelado que ya fuera acabadamente descripto en el apartado II. precedente.

### **VII. Casos particulares – la emisión de las denominadas facturas “APOC”.**

Luego del análisis que se plasmara en los acápites precedentes, estamos en condiciones de emitir un juicio fundado con relación a determinadas conductas que, a priori, pueden resultar problemáticas a los fines de determinar su subsunción en el delito de marras<sup>30</sup>.

En este sentido, y en razón de numerosos casos traídos a consideración de nuestros tribunales locales<sup>31</sup>, es que nos lleva a poner el foco de atención en el alcance de esta figura delictiva con relación a determinadas conductas que, importan efectivamente el aporte a AFIP-DGI de datos falsos con impacto a la postre en la situación fiscal de los obligados pero que, por cuestiones lógicas, no preexistían -con anterioridad a su aporte- en los registros o soportes documentales o informáticos del mentado ente recaudador.

Dentro del grupo de conductas citadas encontramos la emisión de las denominadas facturas “APOC”<sup>32</sup>, ya sea con el consentimiento del propio obligado emisor o sin él<sup>33</sup>. Efectivamente, este tipo de conducta importa el aporte de datos que no estaban en los registros o soportes informáticos del Fisco nacional. En efecto, para emitir una factura “APOC”, se ingresan datos de ventas de bienes o servicios correspondientes a supuestas

29 El párrafo en recuadro y la negrita obra en el original.

30 Este análisis no deja de ser una expresión de la dogmática penal, entendida esta con carácter instrumental y con referencia a una determinada concepción político criminal y, como tal, está prácticamente orientada con el objetivo de facilitar la labor del aplicador del derecho (cfr. Iñigo Ortiz de Urbina Gimeno, “El derecho penal desde la Política criminal”, Ed. Hammurabi, Bs. As. 2021, pág. 59).

31 Por caso la condena impuesta por el Tribunal Oral Federal 1 de Córdoba –con motivo de la realización de un juicio abreviado de conformidad a lo dispuesto por el art. 431 bis del CPPN- en la causa “MERCAU, JIMENA VERÓNICA HAYDÉE S/ALTERACIÓN DOLOSA DE REGISTROS” (Expte. FCB 2375/2019/TO1), mediante sentencia dictada el 14/06/2021; así como la confirmación del procesamiento por resolución de fecha 14/08/2023 por la Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba, Sala A, en la causa “LAFUENTE SIVILOTTI, MATIAS GONZALO Y OTROS S/ ASOCIACION ILICITA FISCAL Y OTROS”, Expte. FCB 70949/2018/CA9; entre otros.

32 Esta calificación (APOC) se refiere a la identificación que realiza el propio organismo recaudador (AFIP-DGI) de aquellos contribuyentes que, a su juicio, son considerados como “falsos” por carecer en definitiva de capacidad contributiva –más allá de las razones que hayan llevado a dicho organismo a adscribirles dicha calidad, que son variadas y obran en normas internas del propio organismo-. Es así que, con motivo de dicha calificación, todo comprobante que dichos sujetos emitan se consideran falsos y, por ende, son objeto de impugnación en caso de su utilización por terceros. Como se deduce de lo dicho, estamos ante comprobantes “ideológicamente” falsos.

33 En caso que el emisor lo consienta es evidente que sería partícipe (expresión usada en términos descriptivos, no normativos -punto de vista jurídico-penal-) de la maniobra; en el caso que se hiciera sin su consentimiento quedaría en evidencia que ha existido algún tipo de sustracción de la clave fiscal del emisor sin su autorización obviamente. Luego haremos un breve comentario sobre su distinta subsunción penológica dependiendo esta circunstancia.

nuevas operaciones que, por una cuestión obvia y de sentido común, no estaban con anterioridad en los mencionados registros.

En definitiva, estamos ante una forma de comunicar al Fisco una operación de contenido económico, información que, luego de comunicada y a partir de la misma, en conjunción con la ya existente, servirá al Fisco para determinar la "situación fiscal" del contribuyente. Una vez introducidos esos datos, el sistema de AFIP-DGI autoriza la emisión del respectivo comprobante, cobrando virtualidad –por así decirlo– en el mundo fenoménico y pasando los referidos datos contenidos en el documento a conformar el conjunto de información alojada en los registros o soportes informáticos que revelan una determinada situación fiscal de ese sujeto emisor<sup>34</sup>.

Puestas así las cosas, y tamizándolas con los prepuestos hermenéuticos que fueran esbozados en el análisis desarrollado *supra*, resulta claro y patente que la conducta descrita **consiste en el aporte de datos** que, conjuntamente con los que ya obraban a ese momento, pasan a integrar la totalidad de la información que el fisco guarda en sus registros; **mas nunca podría importar la "alteración" –con el alcance ya señalado– de la información que estaba contenida en estos últimos antes de la incorporación de esos nuevos datos**. La afirmación precedente no implica que el aporte de datos nuevos no modifique la "situación fiscal" de un determinado sujeto. De hecho, es una consecuencia ineludible que la "situación fiscal" de cualquier sujeto vaya cambiando permanentemente a medida que se van incorporando a los soportes o registros del fisco datos nuevos –que constituye nueva información–, independientemente que estos datos sean verdaderos o no, es decir, que se correspondan con la real capacidad contributiva o no del sujeto en cuestión.

Ahora bien, en virtud de lo señalado, surge evidente que la modificación de la situación fiscal de un sujeto puede acaecer sin que ello importe necesariamente que estemos ante una conducta que se subsuma en el delito de marras.

Por otra parte, sostener que la conducta de emisión de facturas "APOC" se encuentra comprendida en el delito de alteración de registros, es asumir directamente que el bien jurídico tutelado es la "fe pública" por decirlo de algún modo, es decir, **la veracidad de la información que los sujetos brindan a AFIP-DGI**<sup>35</sup>, cuando, como fuera analizado, ello no es así<sup>36</sup>. Y no es así, no solo porque prácticamente ningún autor expone que este sea el bien jurídico tutelado<sup>37</sup>, sino porque es claro que en una interpretación teleológica de la norma en juego no puede asumirse una interpretación de este tenor, **lo que adicionalmente llevaría a un desmedido alcance del poder punitivo estatal, expandiendo significativamente en forma impropia el ámbito de protección del derecho penal**.

34 Así como el del receptor de dicho comprobante.

35 De hecho, así lo refiere la Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba en el fallo citado en nota al pie n° 31, cuando afirma: "La norma penal, en definitiva, tutela la veracidad de la información fiscal que posee el Fisco, máxime cuando una buena parte de ella se conforma y alimenta de la carga de datos que deben suministrar los sujetos obligados." (pág. 66 de la sentencia). Obsérvese que habla de la "veracidad" de la información que "posee" el Fisco, lo que crea un problema de subsunción típica en la norma bajo comentario en cuanto a la destrucción –por ejemplo– de información en poder del fisco que era claramente falsa, tal como sostenemos más adelante en esta colaboración.

36 De hecho, si se alteraran datos preexistentes que fueran falsos, estaríamos ante la consumación del delito *subexamine*, toda vez que la norma no distingue entre la "alteración" de información verdadera o falsa que estuviera contenida en los soportes o registros documentales o informáticos del fisco. Incluso, si se admite que el bien jurídico tutelado es la "veracidad" de los datos aportados por los contribuyentes, cuando se alteren datos que sean falsos habría que concluir en la atipicidad de tal conducta, lo que resulta todas luces errada.

37 Coincidimos con Roxin cuando afirma que "...tiene sentido realizar la interpretación conforme al bien jurídico en sede típica..." (tomado de Iñigo Ortiz de Urbina Gimeno, ob. cit., pág. 68).

Además de ello, tampoco surge que esta interpretación fuera posible dentro del sentido literal de los términos utilizados por el legislador, según fuera ya analizado en el punto III. de esta colaboración.

Pero, aun así, sorteando los obstáculos antes señalados, imaginemos por un momento que, efectivamente, la norma represiva busque proteger la “veracidad” de todos los datos que los obligados o terceros aportan o brindan al organismo recaudador. Bajo este prisma tendríamos que asumir que, cuando algún dato brindado por el contribuyente –por ejemplo- en cualquier declaración jurada, no se corresponda con la realidad de su situación fiscal (sin importar el monto y o si finalmente se produce una merma en la recaudación), debería incoarse un proceso penal tendiente a dilucidar la posible aplicación del precepto represivo bajo análisis. O, en sentido contrario, la asunción de esta posición dejaría sin explicación satisfactoria la razón por la cual la destrucción total intencional de la información en poder de AFIP –supresión física del legajo existente en papel o registros informáticos- de un determinado contribuyente “APOC” –y, por tanto, mendaz- podría ser subsumida en el tipo penal en cuestión, como si lo creemos los que sostenemos que el bien jurídico tutelado es la “información obrante en los registros en poder de AFIP” sin importar si la misma es falsa o no.

Esta interpretación resulta cuestionable atendiendo a una política criminal que garantice la mínima intervención y última ratio de las normas penales, respetuosa de los derechos y garantías constitucionales, desconociendo asimismo el principio pro homine<sup>38</sup>, de legalidad y de máxima taxatividad interpretativa que tantas veces ha destacado nuestra CSJN como paradigma de nuestro sistema acusatorio previsto en nuestra Carta Magna.

En razón de todo cuanto fuera dicho, debemos necesariamente concluir que la carga o aporte de datos nuevos –que no constaban en los registros o que no modifiquen los ya existentes-<sup>39</sup>, no puede ser subsumida en el delito descrito en el artículo 11, inciso “a”, del Régimen Penal Tributario vigente<sup>40</sup>.

#### IV. Colofón.

Como conclusión final a nuestro análisis, estamos en condiciones de afirmar que la conducta típica descrita por el artículo 11, inciso “a”, del actual Régimen Penal Tributario debe necesariamente recaer sobre **información preexistente en poder del organismo recaudador**, ya sea en registros o soportes documentales o informáticos y, que esta preexistencia, actúa como un requisito del tipo objetivo.

Esta interpretación se sustenta fundamentalmente en las siguientes razones:

1.- En primer lugar, el sentido literal de las palabras que utiliza la norma en cuestión no

---

38 Valga recordar por su importancia y trascendencia el principio pro homine, también proveniente de los tratados internacionales sobre derechos humanos -Corte Interamericana de Derechos Humanos: “Ricardo Canese vs. Paraguay”, del 31 de agosto de 2004, párrafo 182. Opiniones Consultivas 4/84 y 5/85, entre otras-, que ha sido reiteradamente invocado por esa Excma. Corte Suprema de Justicia de la Nación -Fallos: 329-3762; 330-1989; 331-858; 333-796, entre otros-, habiendo expuesto que dicho principio impone adoptar “...la interpretación legal que más derechos acuerde al ser humano frente al poder estatal” -Acosta, Alejandro Esteban s/infracción art. 14, primer párrafo, ley 23.737”, Fallos: 331-858-).

39 Más allá de que los mismos se correspondan con la emisión de las facturas aquí denominadas “APOC” o cualquier otro tipo de conducta que importe brindar datos falsos.

40 Es por ello que, coincidimos en un todo con los precedentes judiciales citados en el apartado III. de esta recensión, en tanto afirman contundentemente que las conductas típicas deben **necesariamente** recaer sobre información **preexistente** en poder del organismo recaudador; lo que descarta de plano que el tipo objetivo pueda abarcar situaciones que importen el aporte de datos “nuevos” que el organismo recaudador no poseía con anterioridad.

permiten inferir lógicamente que pueda “alterarse” algo que no existe. El “no ser” no puede ser alterado, claramente. Es una necesidad lógica que ello deba entenderse así, y nadie podría oponerse válidamente a ello<sup>41</sup>, en tanto debe alterarse algo que ya existía, ergo, que estaba en poder de la administración, al momento de realizarse cualquiera de los verbos típicos contenidos en la disposición legal bajo comentario.

2.- Adicionalmente, cuestiones de política criminal en atención al bien jurídico protegido en liza ratifican la conclusión precedente, toda vez que de sostenerse lo contrario deberíamos asumir que el bien tutelado es la “*veracidad de la información brindada o revelada*”<sup>42</sup> por el obligado o terceros” al ente recaudador. Esta consecuencia no explicitada al asumir tamaña posibilidad hermenéutica del plexo legal bajo estudio desborda los principios de **última ratio**, **fragmentariedad** y **mínima intervención penal** que rigen en nuestro sistema penal, llevando la expansión punitiva a límites insospechados, poniendo como ejemplo el caso de aporte de datos inexactos en las declaraciones juradas presentadas y tantos otros que quedarían así comprendidos dentro del alcance represivo de la norma<sup>43</sup>.

No por reiterativo demos olvidar en todo este derrotero argumentativo el principio pro homine que dirige obligatoriamente toda elaboración dogmática respetuosa de los derechos y garantías constitucionales en nuestro país, principio que “*Abona la solución propuesta la concreta aplicación de la progresividad en la plena efectividad de los derechos humanos y del principio pro homine que surge, igualmente, de los tratados internacionales de derechos humanos y de la interpretación que ha hecho de éstos el Alto Tribunal (Fallos: 329:2265; 330:1989). Según el principio citado, el intérprete debe privilegiar la interpretación legal que más derechos acuerde al ser humano frente al poder estatal (Fallos: 331:858), o acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos (cfr. Corte IDH, OC-85 del 13/11/1985, La Colegiación obligatoria de periodistas), lo que resulta totalmente razonable en la medida en que es el ser humano el destinatario de las normas jurídicas, pues es el hombre y no la sociedad políticamente organizada quien tiene dignidad y, por lo tanto, es el titular de los derechos y las libertades fundamentales.*” (Voto del Dr. Gustavo M. Hornos in re “AREVCHATIAN, Gaguik s/ recurso de queja”, Cámara Nacional de Casación Penal, Sala IV, 27/10/2011).

41 Debemos aquí hacer honor sin cortapisa al principio de **máxima taxatividad interpretativa** que debe primar en toda actividad hermenéutica que se emprenda con relación a normas represivas (Este principio “*que surge como manifestación de la garantía de legalidad en materia penal (art. 18 de la Constitución Nacional) y que impone una exégesis en favor del sentido más restrictivo del ámbito de lo prohibido.*” Disidencia de los Ministros Dres. RICARDO LUÍS LORENZETTI, JUAN CARLOS MAQUEDA y E. RAÚL ZAFFARONI en la causa “Valerga, Oscar Alfredo y otros s/ infr. Ley 23.771”, CSJN, del 28/08/2007).

42 Vale destacar que, prácticamente, estaríamos asumiendo que el delito de alteración dolosa de registro previsto en el inciso “a”, vendría a ser análogo al que rigiera en su momento en oportunidad de dictarse la ley 23.771, y fuera identificado como artículo 1, y que tantos cuestionamientos recibiera por parte de la doctrina en su momento, a tal punto que fue derogado y jamás fue reproducido en forma similar en leyes futuras. Dicho artículo rezaba textualmente: “**ARTICULO 1º - Será reprimido con prisión de un mes a tres años el responsable por deuda propia o ajena que mediante doble contabilidad, o declaraciones, liquidaciones, registraciones contables o balances engañosos o falsos, o la no emisión de facturas o documentos equivalentes cuando hubiere obligación de hacerlo, o efectuando facturaciones o valuaciones en exceso o en defecto, o valiéndose de cualquier otro ardid o engaño, ocultare, modificare, disimulare o no revelar la real situación económica o patrimonial, con el objeto de dificultar o impedir la fiscalización o la percepción de tributos, siempre que pueda importar un perjuicio patrimonial al fisco, cuando el hecho no importe un delito más severamente penado.**” (la negrita y subrayado nos pertenece). El lector podría observar que aquí se hacía expresa referencia a que la conducta debía recaer efectivamente sobre la “real situación económica o patrimonial”, algo muy similar –aunque no idéntica, por cierto- a lo que entendemos por “situación fiscal” de la que habla la norma *subexamine*. Y sobre todo es evidente que aquí el tipo objetivo incluía como conducta típica el “**no revelar**” la **real situación económica o patrimonial**, lo que da cuenta de que efectivamente se buscaba proteger la veracidad de la información que los sujetos brindarían al organismo recaudador.

43 Por ejemplo, al contestar un requerimiento de AFIP-DGI brindando información inexacta y que, tenga impacto en la situación fiscal del sujeto.

# LA RECIENTE REFORMA DEL TIPO PENAL DE LAVADO DE ACTIVOS DE ORIGEN ILÍCITO A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DE LESIVIDAD, PROPORCIONALIDAD Y SUBSIDIARIEDAD

---

## THE RECENT REFORM OF THE CRIMINAL TYPE OF LAUNDERING MONEY OF ILLICIT ORIGIN IN LIGHT OF THE PRINCIPLES OF HARMFULNESS, PROPORTIONALITY AND SUBSIDIARITY

---

**Gabriel Merola<sup>1</sup>**

---

### **RESUMEN:**

La Ley 27.739 modifica el tipo penal de lavado de activos de origen ilícito, tanto en su figura base como en su figura atenuada. En ambos casos, las modificaciones deben ser evaluadas a la luz de los principios constitucionales. El incremento de la condición objetiva de punibilidad y la aprobación de una fórmula de actualización atada al Salario Mínimo, Vital y Móvil resultan más respetuosos de los principios de lesividad y proporcionalidad que la fijación de un monto dinerario estático en pesos. No obstante, la remisión a una norma extrapenal genera ciertos inconvenientes. Por su parte, el tipo atenuado, ahora circunscripto a la pena de multa, genera discusiones en relación al principio de última ratio y a la puesta en peligro –aún de un modo abstracto- del orden económico y financiero. Por último, debe evaluarse correctamente el modo de aplicación de la ley penal más benigna.

### **SUMMARY**

Law N° 27.739 modifies the criminal offense of money laundering in its base figure and in its attenuated figure. In both cases, the modifications must be evaluated in light of constitutional

---

<sup>1</sup> Abogado (UBA), Especialista en Derecho Penal (UBA) y Especialista en Derecho Penal Económico y Teoría del Delito de la Universidad de Castilla – La Mancha (España). Actualmente se encuentra cursando la Maestría en Derecho Penal de la UBA. Es docente de “Prevención del Fraude y los Delitos Económicos” en la Universidad Católica Argentina e investigador en la misma sede. Actualmente se desempeña como Prosecretario Administrativo en la Secretaría N° 4 de Delitos Económicos del Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de San Isidro. Se desempeñó durante 8 años como coordinador de uno de los equipos de abogados del área de Litigios Penales de la Unidad de Información Financiera y también cumplió funciones en el Programa de Coordinación Nacional para el Combate del Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. gabrielmerola@gmail.com ORCID 0009-0001-5267-1178.

principles. The increase in the objective condition of punishability and the approval of an update formula tied to the minimum salary is more respectful of the principles of harmfulness and proportionality than the establishment of a static monetary amount in pesos. However, the reference to an extra-penal law generates certain inconveniences. For its part, the attenuated figure, now limited to a fee, generates discussions in relation to the principle of subsidiarity and the danger – even in an abstract way – of the economic and financial order. Finally, the mode of application of the most favorable law must be correctly evaluated.

**PALABRAS CLAVE:** lavado de activos – delitos económicos - lesividad - legalidad - ultima ratio.

**KEY WORDS:** money laundering – economic crimes – lesivity – proportionality - subsidiarity.

### **I. La reciente modificación a la Ley. 25.246**

La reciente sanción de la Ley 27.739, a la par que produjo significativas modificaciones en el Sistema de Prevención del Lavado de Activos y en la parte general del Código Penal,<sup>2</sup> formuló tres modificaciones al artículo 303 del C.P. que tipifica el delito de lavado de activos de origen ilícito.

Por un lado, en relación a la figura base (inciso 1°)<sup>3</sup> incorporó el verbo “adquirir” como nueva conducta típica e introdujo una modificación a la condición objetiva de punibilidad<sup>4</sup> que pasó de exigir que el valor de los bienes involucrados superen los \$300.000 a requerir que los mismos resulten mayores a los 150 Salarios Mínimos, Vitales y Móviles, al momento del hecho.

Por otro lado, en relación a la figura atenuada (inciso 4°), eliminó la pena de prisión que en el texto original de la Ley 25.246 poseía una escala que iba de los 6 meses a los 3 años, sustituyéndola por una pena de multa de entre 5 y 20 veces el monto de la operación.

En el presente trabajo, nos abocaremos al análisis de las dos segundas modificaciones señaladas por entender que son estas las que tendrán mayor incidencia en la vigencia de los principios de lesividad, proporcionalidad y ultima ratio en los casos en los que se investigan y juzgan este tipo de delitos.

### **II. Cuestiones relativas a los principios de lesividad, proporcionalidad y subsidiariedad.**

#### **1. El delito de lavado de activos como delito de peligro abstracto.**

Tanto la redacción del art. 303 del C.P. como la jurisprudencia imperante en nuestro país, no dejan dudas de que el delito de lavado de activos de origen ilícito es, al menos en nuestro país, un delito de peligro y no de daño.

Sin embargo, no se ha zanjado la cuestión de si se trata de un delito de peligro abstracto o

2 En particular se modificó el artículo 41 quinquies del C.P. adicionando al marco de aplicación de la agravante allí contenida los tipos penales previstos en convenciones internacionales ratificadas por el país. De este modo se incluye, entre otros, el delito de financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, de acuerdo a los estándares requeridos por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

3 Cabe señalar que algunos autores, tales como Fernando Córdoba, sostienen que –en rigor- la figura base es la del inciso 4° siendo la del inciso 1° una figura agravada. Nosotros no adoptaremos esa postura a los fines de dar mayor claridad a la exposición y toda vez que, aun cuando resulten atendibles los motivos esgrimidos por el autor, no se vislumbra utilidad práctica al cambio.

4 A nuestro modo de ver se trata de una condición objetiva de punibilidad y no de un elemento del tipo.

de un delito de peligro concreto. Solo por citar algunos ejemplos sobre esta controversia, mientras la Sala II de la Cámara Federal de Casación Penal parece haberse inclinado por la primera opción<sup>5</sup>, la Sala IV no ha dejado dudas de que considera aplicable la segunda.<sup>6</sup>

Resulta importante señalar, desde el inicio, que nos enrolamos entre quienes consideran al delito de lavado de activos de origen ilícito como un delito de peligro abstracto y, en particular como un delito de peligro global o acumulativo<sup>7</sup>.

En efecto, si bien el tipo penal exige, como uno de sus elementos, “*la consecuencia posible de que el origen de los bienes originarios o los subrogantes adquieran la apariencia de un origen lícito*”, este peligro concreto requerido por la figura de dar apariencia de origen lícito no debe ser confundido con la exigencia de una puesta en peligro concreta sobre el orden económico y financiero.

Esa consecuencia posible de apariencia de licitud, que ha sido considerada como una cualidad de la acción<sup>8</sup> y como una modalidad de “*ardid o engaño*”<sup>9</sup> se relaciona más con la capacidad de la conducta de engañar al Estado o a terceros que con la efectiva conmoción o puesta en peligro del orden económico y financiero.

Un rápido análisis de las relativamente escasas sentencias dictadas en nuestro país por este delito<sup>10</sup>, más allá de algunas menciones genéricas a una u otra concepción, permite identificar que los jueces no han reparado en la necesidad de establecer un vínculo directo entre la conducta penada y la puesta en riesgo del orden económico y financiero, ni siquiera en un análisis de la peligrosidad de la acción desde un punto de vista *ex ante*.

No se ha evaluado en esos casos la consecuencia posible de que la conducta penada distorsione los patrones de consumo, o el sistema de precios, o la asignación de recursos, o desestabilice la macroeconomía, o afecte la libre competencia, etc. No existen análisis a ese respecto en las diversas sentencias analizadas.

A nuestro modo de ver, ni esas lesiones, ni esas puestas en peligro forman parte del tipo y por ende la relación de causalidad entre la conducta y la afectación al orden económico y financiero no forma parte de las cuestiones a dilucidar durante el proceso.

No obstante, afirmar esto no significa desentenderse de realizar, en cada caso concreto, un test de lesividad y un test de proporcionalidad.

5 CFCP, Sala II, Causa *Ale, Rubén Eduardo y otros s/ recurso de casación* de fecha 16 de julio de 2021, (32191/2013/TO1/134/CFC40), página 115 in fine.

6 CFCP, Sala IV, Causa *Báez, Lázaro y otros s/ recurso de casación* de fecha 28 de febrero de 2023, (CFP 3017/2013/TO2/86/CFC57), página 605.

7 TEJÓN ALCALÁ, Marco (2023), *Los delitos de peligro en el derecho penal contemporáneo*, Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología ISSN 1695-0194, página 14 y subsiguientes.

8 CATANIA, Alejandro (2016), *El encubrimiento de contrabando a la luz de la ley de lavado de dinero*, Jurisprudencia Argentina, 1918-2016, p.3.

9 RUBINOVICH, Daniel (2018), *La normativización del lavado de dinero en AAVV: Lavado de dinero - Ed. Ad-Hoc - Bs. As. - 2018 -* pág. 274.

10 La Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Activos, aprobada mediante Decreto N° 653/2022, da cuenta de 58 sentencias condenatorias entre enero de 2017 y diciembre de 2021 (tanto a nivel federal como provincial). Si bien la tendencia demostrada por ese estudio es ascendente, los números distan de aquellos publicados por otros países miembros del GAFI en sus Evaluaciones Nacionales de Riesgos. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/11/evaluaciones\\_nacionales\\_de\\_riesgos\\_de\\_lavado\\_de\\_activos\\_y\\_de\\_financiacin\\_del\\_terrorismo\\_y\\_de\\_la\\_proliferacion\\_de\\_armas\\_de\\_destruccion\\_masiva\\_1.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/11/evaluaciones_nacionales_de_riesgos_de_lavado_de_activos_y_de_financiacin_del_terrorismo_y_de_la_proliferacion_de_armas_de_destruccion_masiva_1.pdf), pág. 67.

Nuestra Corte Suprema de Justicia tiene dicho que los jueces deben ponderar, aún en los delitos de peligro abstracto, que exista proporcionalidad entre el instrumento normativo sancionador y las finalidades preventivas<sup>11</sup>. También que han de verificar si existe correlación entre sanción y bien jurídico<sup>12</sup> y que exista nexo causal entre la conducta reprochada y el fin que se persigue resguardar<sup>13</sup>.

Es claro que la irrupción de los delitos económicos y las estrategias de los Estados para combatir estos fenómenos –cuya grave lesividad en la sociedad sí ha sido ampliamente abordada por la doctrina y jurisprudencia nacionales<sup>14</sup>– han puesto en jaque a la dogmática penal, resultando necesario afinar el análisis a los fines de conciliar los legítimos fines de política criminal con las garantías del proceso penal.

Cerezo Mir sostiene que la proliferación de los delitos de peligro abstracto que protegen bienes jurídicos colectivos se basa en el deseo de anticipar la protección penal de bienes jurídicos individuales, en el marco de un notable incremento de los riesgos a los mismos, que caracteriza la denominada “sociedad del riesgo”<sup>15</sup>.

Por eso, el autor citado distingue entre bienes supraindividuales (como la administración de justicia o la seguridad del Estado) y bienes colectivos (como la salud pública o la seguridad del tráfico). Los segundos se caracterizan por ser meros instrumentos para la protección de bienes jurídicos individuales, adelantándose la protección penal para evitar que los mismos se vean afectados por acciones que pueden, en un futuro, perjudicarlos. De este modo:

*“la razón de la imposibilidad de desconectar los bienes jurídicos colectivos de los bienes jurídicos individuales a cuya protección sirven, es que la lesión del bien jurídico colectivo, por sí sola, por ejemplo la infracción de las normas de tráfico o de las normas que protegen la salud pública, no revestiría gravedad suficiente para constituir un ilícito penal. Sólo la referencia última a los bienes jurídicos individuales otorga a la infracción de las normas de tráfico, o de las normas que protegen la salud pública, de un contenido material de injusto de suficiente gravedad para constituir un ilícito penal”<sup>16</sup>.*

El orden económico y financiero resulta casi un paradigma de esos bienes jurídicos reconocidos por el legislador a la luz de la denominada sociedad del riesgo. En tal sentido, su carácter difuso es innegable, de allí la necesidad de repasar sus implicancias, así como también los distintos bienes jurídicos individuales que se ven afectados cuando proliferan las distorsiones propias del crecimiento de flujos de dinero provenientes de ilícitos.

## **2. Los alcances del denominado “orden económico y financiero”.**

Más allá del carácter pluriofensivo asignado por la doctrina al delito de lavado de acti-

11 CSJN, Fallos, 321:3103

12 CSJN, Fallos, 318:207

13 CSJN, Fallos, 313:1333

14 CFCEP, Sala III, *Sánchez, Pedro Norberto y otros s/ recurso de casación* (1313/2013), pág. 153, entre muchos otros.

15 CEREZO MIR, José, (2002) *Los delitos de peligro abstracto en el ámbito del derecho penal del riesgo*, conferencia pronunciada en el Tercer Congreso Internacional de Derecho Penal organizado por el Centro de Estudios de Política Criminal y Ciencias Penales celebrado en la Ciudad de México DF del 22 al 26 de abril de 2002. Publicado en la revista de Derecho Penal y Criminología N°2, p. 60.

16 CEREZO MIR, José, Op. Cit., p. 58.

vos<sup>17</sup>, nos centraremos a los fines de este trabajo en el orden económico y financiero, bien jurídico de sustancial importancia cuya protección penal fue instaurada por el legislador mediante la sanción de la Ley 26.683.

No se trata de quitar entidad a las demás consecuencias dañosas de las conductas analizadas, tales como la afectación a la administración de justicia, sino de centrarnos en aquella menos analizada y cuyo contenido resulta no solo más difuso, sino además ponderada con mayor claridad por el legislador al introducir la figura en el título XIII del C.P.

Juan Cruz Ponce hace un repaso de su contenido<sup>18</sup>. Identifica, siguiendo a David Baigún<sup>19</sup> dos posiciones en relación a su alcance: una restrictiva, que relaciona el orden económico financiero con la intervención del Estado y otra amplia que se orienta, además, hacia la regulación de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios.

Una mirada conglobada del ordenamiento jurídico nos lleva a considerar más adecuada la segunda de las posiciones mencionadas. En efecto, en una economía mixta como la de nuestro país, coexiste la propiedad privada propia de la economía de mercado, con la intervención y regulación del Estado a los fines de alcanzar un estado de bienestar o justicia social.

Ello responde al denominado “programa económico de la Constitución Nacional” que componen sus arts. 42 y 75 incs. 18, 19 y 23 y también a las numerosas normas inferiores que dan cuenta del rol que, en ese orden económico y financiero tienen tanto el sector público como el sector privado.

Por ello coincidimos con el autor citado en cuanto a que:

*“una definición integral de orden económico debería comprender no solo a la intervención del Estado en la economía y el sistema financiero, sino también a la producción y circulación de bienes y servicios en el mercado, abarcando tanto a los aspectos regulatorios que lo determinan como a su adecuado y fluido desenvolvimiento y funcionamiento”<sup>20</sup>.*

Partiendo de allí y volviendo a Cerezo Mir, habremos de identificar también, como paso imprescindible para el control de lesividad, el contenido concreto de ese orden económico y financiero y el modo en que el mismo puede, en cada caso, afectar derechos individuales.

En los casos en que la lesión al bien jurídico orden económico y financiero se traduce en afectaciones a la libre competencia, se evidencian –en consecuencia– afectaciones de derechos individuales de aquellos que participan del mercado del que se trate.

El comerciante que tiene entre sus competidores a alguien que no busca maximizar sus utilidades, ni se comporta del modo usual en el rubro, sino con el único fin de dar apa-

17 LLERENA, Patricia, (2015) *Lavado de dinero*, Revista Ministerio Público Fiscal N° 0, página 39 y subsiguientes), entre muchos otros.

18 PONCE, Juan Cruz, (2014) *El delito de lavado de activos. Dogmática. Bien Jurídico Protegido. Magnitud y efectos sobre el orden económico y financiero*, Ed. Ad-Hoc, 2014.

19 BAIGÚN, David (2005), *El bien jurídico orden económico*, en Estudios sobre justicia penal. Homenaje al profesor Julio B. J. Maier, Editores del Puerto, 2005, p. 14 y subsiguientes.

20 PONCE, Juan Cruz, Op. Cit, p. 102.

riencia de licitud a grandes cantidades de dinero, verá afectado concretamente su derecho a la propiedad. Su competidor, en tanto lavador de activos, contará con ventajas comparativas adquiridas de un modo ilícito y la libre competencia, en consecuencia, se verá resentida.

Los trabajadores que se vinculen con ese negocio podrían también ver menguados sus ingresos (por ejemplo en el caso de comisiones) o incluso podrían sufrir despidos a causa de la distorsión que esta situación pueda producir en la empresa para la que trabajan.

Por su parte, los consumidores podrían verse también afectados por esta distorsión, ya que aquellas ventajas competitivas ilegítimas podrían llevar también a posiciones monopólicas o de abuso de posición dominante.

Cuando la aplicación de fondos de origen ilícito genere un desvío de la economía hacia actividades menos productivas (como la adquisición de joyas, antigüedades, objetos de lujo, etc.) o incluso al crecimiento excesivo de un mercado en concreto en detrimento de otros, cuando se fuguen del país fondos como parte de maniobras de estratificación buscando únicamente separar los fondos de su origen, o cuando las actividades productivas se discontinúen por estar inseparablemente atadas al devenir de las actividades ilícitas –cuyas reglas son sustancialmente distintas a las de la economía formal-, aquellas situaciones no solo tendrán aptitud para provocar cimbronazos en la macroeconomía con las evidentes consecuencias que eso conlleva para los ciudadanos, sino que además distorsionarán la información con que cuentan los gobiernos para tomar decisiones económicas que afectan a la totalidad de la población.

En su obra, Ponce cita un interesante documento de la UNODC que señala, a modo de ejemplo sobre este punto, que las inversiones de los carteles de Colombia en la década de los noventa estuvieron focalizadas sobre el sector inmobiliario y la construcción y que una vez que se concluyó con esa inyección de fondos, la ciudad de Medellín experimentó un pronunciado declive económico y un incremento en el nivel de desempleo debido a las escasas alternativas de inversiones productivas existentes<sup>21</sup>.

Sin ir a ejemplos históricos o extranjeros, podríamos pensar cómo, en la Argentina actual, operaciones concretas de lavado de activos estructuradas en poco tiempo o bien un flujo constante de diversas operaciones en un período dado, podría afectar a los mercados de divisas y en particular a los denominados “dólares paralelos”, teniendo en cuenta que se trata de mercados reducidos.

Vinculado a esto, las operaciones de lavado de activos también pueden generar distorsiones en los patrones de consumo e inversiones. En efecto, se trata de inyecciones de dinero no motorizadas por una racionalidad económica previsible sino por otro tipo de objetivos, lo que naturalmente puede afectar también el sistema de precios de una economía, generando incrementos masivos (como en los casos arriba señalados de relegamiento de la competencia) o descensos tales que afecten a los demás competidores del mercado.

---

21 UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC) (2011) *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes. Research report*, Viena 2011, página 114, citado por Ponce, Op. Cit, página 138.

Además, el crecimiento del lavado de activos en un sistema económico puede generar riesgos reputacionales en su sector financiero, haciéndolo más volátil, inestable e imprevisible y de este modo desincentivando inversiones.

Por su parte, existen tipologías de lavado de activos que podrían generar problemas en la balanza comercial como la sub o sobre facturación de importaciones o exportaciones<sup>22</sup>, por dar sólo algún ejemplo.

Por último, no debe perderse de vista el denominado “efecto multiplicador” que el lavado de activos tiene en relación a diversas actividades ilícitas<sup>23</sup>. El lavado de activos vuelve al delito rentable y sostenible, permitiendo a quienes despliegan diversas actividades ilícitas usufructuar sus ganancias, reforzando e incentivando el comportamiento criminal. Si bien este último efecto hace más a la pluriofensividad del delito que a su relación con el orden económico y financiero, la magnitud y evidencia de este fenómeno y su aplicación práctica en relación a los ciudadanos de una comunidad no debe ser pasada por alto.

### **3. La cuestión del llamado “peligro estadístico”.**

Ahora bien, salvo que nos halleemos ante un hecho de lavado de activos que, por su magnitud o arraigo en un mercado pequeño sea capaz de conmover por sí sólo alguna de las variables arriba señaladas, la afectación al orden económico y financiero, y por ende a los bienes jurídicos individuales que dependen de este, no se produce a través de una única conducta.

El legislador, al igual que lo ha hecho en otros delitos tales como los que afectan a la salud pública o a la administración pública, ha basado la razonabilidad de su tipificación en que la sumatoria de hechos de tal naturaleza genera consecuencias perniciosas para la sociedad toda.

Como afirma Ponce:

*“es improbable que un evento aislado de lavado de activos cuente con entidad suficiente para conmover o afectar por sí solo el orden económico y financiero – como es improbable también que lo hagan unas pocas operaciones de lavado por montos insignificantes. No obstante, su comisión se encuentra igualmente penada, toda vez que su ocurrencia contribuye a disminuir la capacidad de resistencia del bien jurídico si se añaden otros múltiples eventos similares”<sup>24</sup>.*

Es esto lo que da al tipo previsto por el art. 303 el carácter de delito de peligro global o acumulativo, definido como:

*“aquella conducta individual acompañada de sanción penal que, aún no poseyendo capacidad lesiva ni per se efectivamente peligrosa (real) respecto a un bien jurídico, se apoya en la posibilidad de que dicha conducta sea a su vez realizada, a futuro, por otros sujetos individuales, con lo que el conjunto de comportamientos, valorado*

22 GAFILAT, Informe de Tipologías Regionales de LA/FT 2021 / 2022 publicado en diciembre de 2023 (<https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/tipologias-17/4707-informe-de-tipologi-as-regionales-de-la-2021-2022/file>)

23 BARLETT, Brent (2002), *The negative effects of Money Laundering on Economic Development*, International Economics Group Dewey Ballantine LLP, Mayo de 2002, pág 21 y ss.

24 PONCE, Juan Cruz, Op. Cit., p. 77.

*en efecto sumativo, sí termina lesionando o menoscabando de forma efectiva el bien jurídico.*<sup>25</sup>

Este criterio, sin embargo, no puede llevarse a tal extremo que imponga sanciones penales a conductas individuales cuya magnitud o cuantía resulta tan insignificante que no supere el necesario test de proporcionalidad entre los fines de la norma y la conducta reprochada.

En efecto, conforme la jurisprudencia de la CSJN arriba citada, se impone un criterio de proporcionalidad entre la conducta punida y los fines perseguidos por el legislador.

Como afirma Yacobucci, las decisiones en materia político criminal reclaman la consideración de la importancia de los objetivos que se persiguen -fines o bienes-, la aptitud de las medidas escogidas para ello -necesidad, idoneidad, limitación-, el nivel de la restricción que se produce -no abusivo o excesivo, prudente-, la posibilidad de éxito y la fundamentación -oponibilidad social, jurídica y política-<sup>26</sup>.

Desde la mirada que venimos sosteniendo en este trabajo, estos objetivos de política criminal no pueden basarse exclusivamente en el reconocimiento de la validez del orden normativo, sino que debe buscarse neutralizar los efectos nocivos repasados -no taxativamente- en el punto anterior.

De allí que, aun cuando no resulta necesario establecer una relación de causalidad entre la conducta reprimida y la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido por la norma, resulta imprescindible establecer pautas que impidan que conductas cuya peligrosidad, aún en términos estadísticos, resulta superflua, se encuentren alcanzadas por el derecho penal.

De lo contrario se verían seriamente afectados los principios de lesividad, proporcionalidad y subsidiariedad.

#### **4. La necesidad de una fórmula de actualización de la condición objetiva de punibilidad prevista por el art. 303 del C.P..**

Desde el prisma de los principios de lesividad y proporcionalidad y habiendo señalado al orden económico y financiero como el principal bien jurídico protegido por la norma, corresponde entonces desentrañar cuál ha de ser - conforme la voluntad expresada por el legislador - la magnitud que dicha puesta en peligro debe tener (aún de modo abstracto) para merecer reproche penal.

En tal sentido, la fórmula de la nueva Ley 27.739 viene a diferenciarse de sus antecesoras: la originaria Ley 25.246 y su reforma introducida en 2011 mediante Ley 26.683.

En efecto, la técnica legislativa de aquellas normas consistía en supeditar el ejercicio del *ius puniendi* a la superación de un monto dinerario fijo expresado en pesos.

25 BUSTOS RUBIO, Miguel (2017), *Delitos acumulativos*, Ed. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pág. 23.

26 YACOBUCCI, Guillermo Jorge (2004), *El principio de proporcionalidad como regla fundamental de la política criminal*, SAIJ, 2004. [http://www.saij.gov.ar/doctrinaprint/dacf040067-yacobucci-principio\\_proporcionalidad\\_como\\_regla.htm](http://www.saij.gov.ar/doctrinaprint/dacf040067-yacobucci-principio_proporcionalidad_como_regla.htm)

Resultaba clara la inconveniencia de esta fórmula en un escenario de inflación como el que sufre nuestro país hace ya muchos años, toda vez que dependía, para mantener el patrón de medida del perjuicio al orden económico y financiero, de sucesivas actualizaciones legislativas que se demoraban en llegar.

Sólo para ejemplificar el nivel del desfasaje al que se había arribado, corresponde señalar que mientras los parámetros monetarios del Régimen Penal Tributario se actualizaron por última vez en el año 2017, los de la ley de lavado de activos databan de 2011<sup>27</sup>.

Por ello, aparece como mucho más respetuosa del principio de lesividad la adopción de una fórmula de actualización que impida que conductas que originalmente no habían sido previstas por el legislador como merecedoras de pena (al menos no de la pena correspondiente en la figura base), terminen siendo alcanzadas por el poder punitivo del Estado por una contingencia tan ajena a la legislación penal como la depreciación de la moneda.

Sin embargo, atar la cuantía de la condición objetiva de punibilidad a un parámetro extrapenal no se encuentra exento de complejidades, y la fórmula que el legislador escogió para hacer esto merece una serie de consideraciones.

### **5. La fórmula de actualización escogida por el legislador y sus implicancias prácticas.**

En primer lugar, corresponde señalar que no es este el único ni el primer parámetro de actualización sancionado en la República Argentina que remite a normas extrapenales para mantener actualizada una condición objetiva de punibilidad.

En efecto, la Ley 27.430 que modificó el Régimen Penal Tributario, instauró la Unidad de Valor Tributaria (U.V.T.). No obstante, ese sistema se diferencia del aquí analizado toda vez que:

a) Mientras la Ley 27.739 incorporó una cláusula de actualización inmediatamente operativa, el Régimen Penal Tributario requiere para su efectiva operatividad de una nueva normativa que establezca la relación inicial entre el peso y la nueva medida de valor.

Esta desafortunada fórmula generó que, 7 años después de su sanción, sigamos sin poder aplicar la U.V.T. a los casos concretos.

Celebramos entonces que no se haya incurrido, esta vez, en el mismo error.

b) Mientras la Ley 27.739 ata el parámetro al Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM), la legislación penal tributaria hace lo propio con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

El primero de aquellos parámetros es fijado por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil, integrado, conforme Ley 24.013, por 16 representantes de los empleadores y 16 de los trabajadores, más un presidente designado por el Ministerio de Capital Humano.

---

<sup>27</sup> Conforme el INDEC entre ambos años hubo una inflación acumuladas del 207.3% (<https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-InformacionDeArchivo>)

El segundo, en cambio, se corresponde con una medición efectuada periódicamente por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de la variación de precios de los bienes y servicios representativos del gasto de consumo de los hogares, en comparación con los precios vigentes en el año base.

Si bien sus orígenes son distintos, ambas fórmulas son utilizadas como parámetros legitimados en la sociedad para la actualización de valores, en el marco de diversos negocios jurídicos.

No obstante, y siendo que la cuestión de la actualización de valores es un problema recurrente en diversos tipos penales, hubiera sido deseable la utilización de un mismo criterio de actualización en todas ellas, plenamente operativo y -fundamentalmente- legitimado por la sociedad.

Por otro lado, es necesario remarcar que esta remisión a una norma extrapenal en modo alguno debe ser leída como una imposibilidad del juez penal de valorar su aplicación al caso concreto. La justicia estará habilitada para analizar la razonabilidad y proporcionalidad de aquellas actualizaciones en cada caso.

En esencia, aquella remisión se trata de una delegación del poder legislativo, no ya exclusivamente en el Poder Ejecutivo Nacional sino en un órgano específico, constituido por Ley 24.013, pero integrado, entre otros por aquel poder y reservándose el mismo la posibilidad de fijarlo en caso de no arribarse a acuerdo en el Consejo. Resulta entonces de aplicación la doctrina de nuestra C.S.J.N. mediante la cual, en los casos de leyes penales en blanco, se ha reservado el análisis acerca de si el ejercicio de las atribuciones delegadas al órgano ejecutivo ha sido concretado dentro de un margen razonable que deje a salvo la elaboración sustancial de la política legislativa en manos del poder autorizado a fijar la política criminal. Sobre el punto el Máximo Tribunal ha sostenido que: *"las normas de menor jerarquía que integran las leyes penales en blanco deben respetar la relación que el legislador ha establecido entre la conducta prohibida y la pena amenazada"*<sup>28</sup>.

c) Por último, es necesario remarcar que la consecuencia de no alcanzar la condición objetiva de punibilidad en el R.P.T. es la no relevancia penal de la conducta, subsistiendo las acciones de carácter administrativas que correspondan a la autoridad fiscal. Por su parte, en la Ley 27.739, de no alcanzarse aquella condición se aplicará el tipo penal atenuado previsto en el art. 303 inciso 4. Esta solución lleva a variadas consecuencias que analizaremos en los próximos capítulos.

## **6. Las consecuencias relativas a la vigencia temporal de la ley penal y la aplicación del principio de la ley penal más benigna.**

El legislador dejó en claro que la suma de 150 SMVM debe computarse al momento de los hechos. De este modo, en relación a los hechos cometidos con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley, no caben dudas que se garantiza el principio de legalidad y que cada quien, contando con dos datos de muy fácil acceso (la fecha de comisión de la conducta y el valor fijado en la última actualización del SMVM) puede identificar si se trata de un hecho abarcado por el inciso 1° o por el inciso 4°.

---

28 CSJN, Fallos: 312:1920 (caso "Legumbres S.A." de fecha 19.10.1989), considerando 10°

Ahora bien, en relación a las conductas cometidas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 27.739, si se superan los \$300.000 pero no se alcanzan los 150 SMVM, la nueva ley penal será más benigna y por ende aplicable al caso.

A nuestro modo de ver, puede aplicarse a estos casos la doctrina fijada en el precedente "Vidal"<sup>29</sup> por la CSJN. En efecto, al igual que sucedió en aquel caso -referido a la reforma del régimen penal tributario- en la ley analizada no existe ningún elemento que permita sostener que el legislador buscó crear una excepción al principio de la ley penal más benigna. Sobre este punto se han expedido en profundidad Olari Ugrotte y Biancardi en un interesante artículo que da cuenta, no solo de las evidencias al respecto que emanan del debate parlamentario de la Ley 27.739 sino también de la jurisprudencia de la Cámara Nacional de Casación Penal que recogió los criterios fijados por la CSJN en el fallo Palero<sup>30</sup> – luego replicados en Vidal- y los aplicó a la figura del lavado de activos de origen ilícito<sup>31</sup>.

No obstante, los supuestos señalados tienen aún una complicación más que analizar y es que la nueva ley supone no solo una remisión a una norma extrapenal sino que esta remisión, en el caso de aplicación de la ley penal más benigna, se convertirá en una remisión a una norma extrapenal "histórica".

En efecto, como surge de la propia letra de la ley, los 150 SMVM deben calcularse "al momento de los hechos" de manera que habrá que identificar el valor del SMVM conforme la resolución vigente del Consejo del Salario en ese momento.

De este modo, se dará la particular situación que habrá que aplicar la nueva Ley 27.739 y, a la vez, una norma histórica que ha perdido vigencia, conformando – al menos en apariencia – un ordenamiento jurídico que no estuvo vigente en ningún momento histórico.

En ese sentido tiene dicho la CSJN en el precedente "Revello":

*"tanto la doctrina como la jurisprudencia han desechado la posibilidad de aplicar, a partir del criterio de mayor benignidad que establece el artículo 2 del Código Penal, distintos regímenes legales en forma parcial, al exigir que la comparación entre dos normas que se suceden en el tiempo, se realice tomando la totalidad de sus contenidos, entre los que se consideren no sólo la sanción, los elementos típicos y las circunstancias agravantes o atenuantes, sino también las situaciones que influyen en la ejecución de la pena" (...) "cuando la ley penal sancionada con posterioridad al hecho incriminado depare, en definitiva, un tratamiento más favorable al imputado, ella debe ser aplicada íntegramente, incluyendo aquellos aspectos que, individualmente considerados, resulten desventajosos con relación a la ley anterior (...) Este imperativo impide a los jueces construir una norma con los aspectos más benévolos de leyes sucesivas –quienes de lo contrario, aparecerían finalmente sustituyéndose al legislador en la valoración de la conducta-"<sup>32</sup>*

29 CSJN, Fallos. 344:3156 : "Vidal, Matías Fernando Cristóbal y otros s/ infracción ley 24.769" de fecha 28 de Octubre de 2021

30 CSJN, Fallos 330:4544, autos "Palero, Jorge Carlos", sentencia del 23 de octubre de 2007.

31 OLARI UGROTTE, Martín y BIANCARDI, Agustín (2024) *lavado de activos y la ineludible aplicación del principio de la ley penal más benigna. El aumento del monto que constituye el requisito objetivo de punibilidad del delito*, La Ley, 26 de marzo de 2024.

32 CSJN, Fallos: 329:5323, Revello, Carlos Agustín y otros s/ abuso de autoridad (acápites III del dictamen del Procurador Fiscal, cuyos fundamentos y conclusiones hizo suyos la C.S.J.N., con cita de Fallos: 310:267).

Este mismo criterio, fue aplicado por la Cámara Federal de Casación Penal a la figura en análisis, en el precedente “Sánchez, Pedro Norberto” del año 2014 donde se juzgaba la aplicación del principio de ley penal más benigna en relación a la anterior reforma de la ley de lavado de activos<sup>33</sup>.

Entendemos que la aplicación, en los casos señalados, del valor histórico del SMVM no resulta contrario al criterio jurisprudencial arriba señalado y es la solución que mejor representa el parámetro de actualización establecido por el legislador. En efecto, no se tratará en el caso de hacer crear pretorianamente un ordenamiento jurídico nuevo, sino de respetar el criterio de remisión a una norma extrapenal histórica sostenido por el legislador.

Más allá de aquella remisión a una norma anterior, es dable señalar que en caso de resultar la Ley 27.739 más benigna, la misma deberá aplicarse íntegramente conforme su redacción actual.

### **7. Los principios de lesividad, proporcionalidad y subsidiariedad y la figura atenuada del inciso 4to.**

Como señalamos, a nuestro modo de ver, la correcta aplicación del principio de ley penal más benigna genera que los autores o partícipes de hechos acaecidos con anterioridad a la sanción de la Ley 27.739 se vean beneficiados por el nuevo marco normativo cuándo los bienes involucrados no alcancen los 150 SMVM conforme el valor histórico de dicho salario.

Sin embargo, la reafirmación de la figura atenuada del inciso 4to en esta nueva reforma, lleva a que esos casos no se beneficien con la atipicidad sino con una pena de multa.

Es por ello que vale aquí analizar los debates que se han dado históricamente en relación a esta figura atenuada.

El art 303 inc. 4to ha sido criticado profusamente por la doctrina toda vez que aleja al delito de lavado de activos de la gran delincuencia económica y lo sitúa en ámbitos más domésticos, donde la afectación al orden económico financiero resulta más difusa y, por ende, su constitucionalidad más controvertida. Varios autores han tratado de limitar este ius puniendi, mediante interpretaciones restrictivas en relación a la idoneidad de distintas conductas para dar apariencia de licitud a los bienes involucrados (tales como compra de bienes inmuebles o vehículos, gastos comunes, etc.).

No obstante, fue Fernando Córdoba quien logró con mayor eficacia interpretar la voluntad del legislador al momento de dictar la Ley 26.683. El autor señalado explica cómo, a su juicio, el art. 303 inc. 4º pretendió sustituir a su antecesor el art. 278 inc 1 c) pero debido a un yerro del legislador se alteró su lógica<sup>34</sup>.

En efecto, aquel artículo disponía que *“si el valor de los bienes no superare la suma indicada en este inciso, letra a, el autor será reprimido, en su caso, conforme las reglas del art. 277”*. De este modo sólo había lavado de activos si se superaban los \$50.000 que constituían por entonces la condición objetiva de punibilidad. Por debajo de ese monto, si se daban los demás requisitos del tipo, habría encubrimiento. Según el autor, se trataba de una

33 CFCP, Sala III, 11/11/14, *Sánchez, Pedro N y otros s/ recurso de casación*, causa 1313/13, reg. N° 2377/14.

34 CÓRDOBA, Fernando J. (2019), *Delito de lavado de activos*, Hammurabi, 2019, pág. 40 y subsiguientes.

norma meramente declarativa, pues aun si no existiera, el art. 277 hubiera sido aplicable a las mismas circunstancias.

No obstante, con la reforma de la ley 26.683, el legislador no sólo actualizó el monto de la condición objetiva de punibilidad (pasó a \$300.000) sino que además, al quitar el tipo penal de lavado de activos de los delitos contra la administración pública e incorporarlo en el nuevo título XIII (delitos contra el orden económico y financiero), eliminó la remisión al art. 277 fijada en el art. 278 inc. 1 c). De este modo el delito de lavado de activos, que conforme el análisis que el autor hace del debate parlamentario se relacionaba con la criminalidad económica transnacional, pasó a penar no solo los hechos de mayor significación económica, sino también los de menor cuantía.

De tal suerte, concluye Córdoba, la sanción de la figura atenuada no respondió a una decisión de política criminal consciente y por ende, la figura debería ser derogada en futuras modificaciones de la ley<sup>35</sup>.

Ahora bien, llegados al momento de la reforma prevista por el autor citado, el legislador, lejos de derogar el art. 303 inc. 4° y dejar que, en su caso, resulte de aplicación la figura de encubrimiento, la mantuvo.

No obstante, es claro que recogió el guante de las críticas al establecer un cambio de sustancial trascendencia: la eliminación de la pena de prisión y su sustitución por una pena pecuniaria atada al valor de los bienes involucrados.

Esta decisión, no debe ser leída abstrayéndose del contexto en el que se dicta. En efecto, del repaso del debate legislativo, así como también del discurso de los miembros informantes del Poder Ejecutivo, surge que una de las principales razones de la reforma –o al menos de su oportunidad– es alinearse con los estándares internacionales fijados por el GAFI, organización de la que Argentina es miembro pleno desde el año 2000<sup>36</sup>.

Nuestro país acaba de concluir con la 4ta ronda de evaluaciones mutuas de ese organismo que venía enfrentando desde septiembre del año pasado. Esta nueva ronda, que transcurrió mientras se debatía y sancionaba la reforma normativa aquí analizada, se diferenció de las anteriores en que por primera vez el país fue evaluado no solamente en relación al cumplimiento técnico sino también a la efectividad de su sistema ALA/CFT<sup>37</sup>, logrando evitar la lista gris de ese organismo. Es claro que uno de los posibles parámetros utilizados para defender la efectividad del sistema es la cantidad de condenas que un país tiene por esos delitos y la cantidad de causas que existen en trámite en los distintos fueros y jurisdicciones del país, comparando dicha información con el riesgo previamente determinado. Si la cantidad de condenas y causas resulta razonable en rela-

---

35 CORDOBA, Fernando J. Op. Cit, pág. 41

36 Si bien la evaluación del GAFI fue invocada por numerosos legisladores de las distintas fuerzas políticas del país, los miembros informantes del Poder Ejecutivo, diputados Mónica Litza y Lucas Godoy hicieron especial hincapié en ella al presentar el proyecto finalmente aprobado. En particular la primera expresó: *“...dentro de muy poco tiempo va a haber una revisión del GAFI, y seguramente habrá una calificación para nuestro país. ¿Esto qué significa? Que si Argentina no tiene esa calificación favorable ni la adaptación de su normativa, tendrá consecuencias que son muy importantes para los argentinos y las argentinas. Esto tiene que ver con estar o no en el concierto de las naciones con una reglamentación realmente acorde y, además, poder tener acceso a los organismos de crédito internacional, a las inversiones para el desarrollo y a un sinnúmero de actividades multilaterales que la Argentina necesita tener. Por lo tanto, es superimportante que podamos convertir en ley esta iniciativa, lo antes posible”*.

37 Anti Lavado de Activos y contra la Financiación del Terrorismo.

ción a dicho riesgo, el sistema podrá mostrar efectividad. Por el contrario, si las condenas o casos resultan exiguos en relación al mismo deberá, de mínima, explicarse el modo en que se combate el fenómeno mediante otras estrategias distintas al derecho penal.

En efecto, conforme surge del Resultado Inmediato N° 7 de su metodología, el GAFI busca comprobar que los delitos de lavado de activos que suceden en el país son investigados, sus infractores procesados y sujetos a medidas efectivas y proporcionadas y que se aplican a su respecto sanciones disuasorias<sup>38</sup>. No basta con la demostración de que se juzgan los delitos precedentes o que se procede al recupero de activos por otros medios: el GAFI –defensor de la autonomía de la figura de lavado de activos y comprensivo de su impacto en la economía global- evalúa si existen o no causas y condenas suficientes por este delito en nuestro país.

En efecto, el GAFI concluyó que:

*“...Argentina necesita mejorar la eficacia en todo su sistema ALD/CFT/CPF (...) también necesita comprender mejor los riesgos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo que enfrenta (...) y aumentar los procesamientos por estos delitos de acuerdo con su perfil de riesgo....”<sup>39</sup>.*

La lisa y llana derogación del art. 303 inciso 4°, propuesta por Córdoba, hubiera tenido, con seguridad, impacto en la cantidad de causas en trámite por el delito de lavado de activos, ya que por aplicación del principio de la ley penal más benigna muchas de ellas hubieran concluido en sobreseimientos.

Si bien excede al análisis de este trabajo identificar las consecuencias que, a nivel estadístico, generó la decisión efectivamente adoptada por el legislador, resulta importante señalar que la eliminación de la pena de prisión y su reemplazo por pena de multa tiene consecuencias directas en materia de prescripción, resultando de aplicación a los casos señalados el plazo de 2 años establecido por el art. 62 inc. 5to del C.P.

Por ello tanto una solución (la derogación del art. 303 inc 4°) como la otra (su modificación en los términos fijados por el legislador), generan consecuencias a nivel estadístico, aunque es claro que las consecuencias de la segunda opción resultaron mucho más limitadas.

Ahora bien, más allá de la cuestión estadística y las motivaciones que pudieron o no haber conducido al legislador a optar por una u otra solución, corresponde evaluar hasta qué punto la solución adoptada era efectivamente requerida por el estándar internacional.

No parece ajustado sostener que el único modo de cumplir tal parámetro sea a través del art. 303 inc. 4°. Los estándares se basan en lo que se denomina un enfoque basado en riesgo, debiendo asignarse mayores recursos a la mitigación de riesgos graves y menores recursos a aquellas situaciones que resultan menos riesgosas para el sistema. Desde este punto de vista, podría entenderse como adecuada a las recomendaciones del GAFI la fijación de una condición objetiva de punibilidad que reserve la aplicación del

38 Conforme surge del Resultado Inmediato N° 7 de la Metodología de Evaluación del GAFI. <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/methodology/FATF-Assessment-Methodology-2022.pdf.coredownload.inline.pdf>

39 <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/outcomes-fatf-plenary-october-2024.html>

derecho penal a aquellas conductas más lesivas del orden económico financiero y utilice otras ramas del derecho para responder a otros actos que no cuentan con entidad suficiente para conmovir sustancialmente aquel bien jurídico.

No obstante, esta solución impediría que se sancionaran aquellos casos que, aun cuando no resulten particularmente significativos por el monto operado, su disvalor de acción se centre en la modalidad comisiva, en el ardid desplegado, en la cantidad de intervinientes, etc.

Por su parte, dentro de un esquema como el previsto por la Ley 27.739, este enfoque basado en riesgo podría ser aplicado por el Ministerio Público Fiscal a través de la aplicación de criterios de oportunidad, que impidan la persecución penal de hechos cuya gravedad –evaluada de un modo conglobado y no sólo a raíz del monto– resulten insignificantes o no prioritarios.

Conforme lo señalado hasta aquí podemos decir que, si bien la derogación del art. 303 inciso 4° del C.P. propuesta por Córdoba –entre muchos otros autores–, a priori no hubiera contrariado directamente los estándares de GAFI, no se advierte que su mera aplicación resulte contraria al principio de “ultima ratio” toda vez que subsisten institutos que permitirán, en su caso, dejar por fuera de la sanción penal a situaciones que no resulten particularmente lesivas al orden económico y financiero.

A nuestro modo de ver, esto deberá ser evaluado caso a caso, de conformidad con la totalidad de las circunstancias que conforman el injusto de la conducta imputada y –conforme fuera señalado– el Ministerio Público podrá, llegado el caso, aplicar criterios de oportunidad.

### **8. La aplicación de la figura del decomiso sin condena prevista en el art. 305 del C.P.**

Resta aún una cuestión de sustancial trascendencia a analizar, que refiere directamente a la protección del orden económico y financiero por parte del Estado y a la reparación, en la medida de lo posible, de las consecuencias nocivas que el delito de lavado de activos tiene para la sociedad.

El recupero de los activos involucrados en este tipo de delitos es una estrategia que la comunidad internacional ha validado en numerosas ocasiones y que nuestro país ha reafirmado mediante la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas<sup>40</sup>; la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional<sup>41</sup> y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción<sup>42</sup>, entre otros instrumentos<sup>43</sup>.

Creemos imprescindible no perder de vista, en estos casos, que una mirada de resguardo al orden económico y financiero lleva a tener siempre en miras el recupero de los activos involucrados en maniobras de lavado de activos, tanto durante la etapa de investigación

40 Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (Convención de Viena) suscripta el 20 de diciembre de 1988.

41 Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo), suscripta en el año 2000.

42 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, celebrada en la Ciudad de Mérida, México en diciembre de 2003.

43 Si bien no se trata de un instrumento vinculante, es de resaltar también la Recomendación N° 4 del GAFI, que ha sido citada como fundamento de algunas de las normas internas que aquí analizamos.

a través de medidas cautelares suficientes y determinación de la “ruta del dinero”, como al momento de aplicar las penas pecuniarias y ordenar y cumplir los decomisos.

Aplicar los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, implica también tener en cuenta que existen medidas concomitantes, o en su caso alternativas, a la pena de prisión que pueden cumplir más acabadamente con la finalidad de la norma, en tanto resguardo de ese orden económico y financiero y reparación a sus víctimas.

La reforma de la Ley 27.739 parece haber reparado en esta cuestión al incluir la pena de multa en la figura atenuada del tipo penal de lavado de activos, solucionando a su vez una deficiencia de la redacción anterior: que las conductas más leves carecían de pena de multa circunscribiendo la posibilidad de reparar las consecuencias de tales hechos, al decomiso de los bienes que resultaron producto o instrumento del delito.

La fijación de una escala que va de 5 a 20 veces el monto de la operación permite al juez cierta discrecionalidad para poder establecer penas adecuadas de acuerdo a las circunstancias del caso, a la vez que resulta mucho más adecuada al principio de proporcionalidad que un monto fijo expresado en pesos.

De este modo, aún en los casos en que no resulte de aplicación el art. 303 inc. 1º del C.P. por aplicación de la ley penal más benigna, el Estado contará con herramientas para reparar las consecuencias dañosas de la figura en cuestión, ya sea a través de la aplicación de una condena por la figura atenuada (y en consecuencia procediendo a los decomisos previstos por el art. 23 del C.P. y a la aplicación de las multas previstas por la figura), o bien a través de la aplicación del decomiso sin condena previsto en el art. 305 del C.P.

En efecto, conforme el mencionado artículo (sancionado por Ley 26.683 y no modificado en esta oportunidad), *“en operaciones de lavado de activos, serán decomisados de modo definitivo, sin necesidad de condena penal, cuando se hubiere podido comprobar la ilicitud de su origen, o del hecho material al que estuvieren vinculados, y el imputado no pudiere ser enjuiciado por motivo de fallecimiento, fuga, prescripción o cualquier otro motivo de suspensión o extinción de la acción penal, o cuando el imputado hubiere reconocido la procedencia o uso ilícito de los bienes”*.

La mención expresa que dicho artículo hace al sobreseimiento por prescripción, exige que aun en los casos de causas por lavado de activos concluidas por aplicación de la ley penal más benigna y del art. 62 inc. 5to del C.P. los jueces procedan al decomiso sin condena de los bienes cuya ilicitud se hubiera corroborado en la causa.

### **III. Algunas conclusiones.**

El delito de lavado de activos es, a nuestro modo de ver, un delito de peligro abstracto y en particular un delito de peligro global o acumulativo. Si bien es un delito pluriofensivo, ataca principalmente al orden económico y financiero, tal como lo ha dejado claro el legislador al introducirlo en el título XIII del Código Penal.

Este delito, sancionado a la luz de la denominada “sociedad del riesgo”, busca, a través de la defensa de ese orden económico y financiero, anticipar la protección de bienes jurídicos individuales concretos y determinables.

Corresponde al juez, en cada caso concreto, hacer un juicio de proporcionalidad entre la conducta y esas finalidades preventivas planteadas por el legislador. A su vez, este análisis permite garantizar la aplicación del principio de lesividad, impidiendo que conductas cuya peligrosidad, aun en términos estadísticos, resulte superflua, sean alcanzadas por el derecho penal.

En tal sentido, la sanción de la Ley 27.739 que modificó el tipo penal de lavado de activos implementó una fórmula de actualización de la condición objetiva de punibilidad atada al Salario Mínimo Vital y Móvil, que resulta mucho más respetuosa del principio de lesividad que su antecesora. De este modo, se dejó atrás la estrategia de supeditar el ejercicio del ius puniendi a la superación de un monto fijo expresado en pesos, lo que resultaba a todas luces inconveniente en un escenario de inflación.

Conforme la jurisprudencia de la CSJN, la remisión formulada por el nuevo art. 303 a una norma extrapenal (el SMVM) no resulta – en sí misma – inconstitucional, pero exige a la justicia analizar la razonabilidad y proporcionalidad de aquellas actualizaciones en cada caso.

Por su parte, entendemos que es de aplicación a la nueva norma el principio de la ley penal más benigna, conforme la jurisprudencia de la CSJN en el fallo “Vidal” toda vez que no existen elementos que permitan sostener que el legislador buscó crear una excepción a ese principio. No obstante, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el fallo “Revello” en relación a la imposibilidad de aplicar, a partir del criterio de mayor benignidad, distintos regímenes legales en forma parcial. Esto no impide, llegado el caso, que se aplique el SMVM vigente al momento de los hechos.

En relación al tipo atenuado del art. 303 inc. 4°, el legislador lo ha mantenido a pesar de las críticas formuladas por la doctrina. Esta decisión, tomada en el marco de la 4ta evaluación mutua del GAFI que nuestro país acaba de superar, no resulta el único modo de cumplir con los estándares fijados por el organismo, pero tampoco se expresa como lesiva del principio de subsidiariedad en la medida en que los fiscales apliquen correctamente criterios de oportunidad.

El nuevo tipo atenuado, no obstante, recogió en parte las críticas señaladas, al sustituir la pena de prisión por una pena de multa fijada en una escala que va de 5 a 20 veces el monto de la operación.

De este modo, aun cuando por aplicación del principio de ley penal más benigna algunas conductas dejen de resultar merecedoras de la grave pena de prisión de la figura base, el Estado contará con herramientas para reparar las consecuencias dañosas de las mismas, ya sea a través de la aplicación de una condena por la figura atenuada (y en consecuencia procediendo a los decomisos y las multas pertinentes), o bien a través de la aplicación del decomiso sin condena previsto por el art. 305 del C.P. según el caso.

## Referencias Bibliográficas

- ALVAREZ ECHAGUE, Juan Manuel, ALMUDÍ CID, José Manuel, VINASSA, Federico (Directores) (2023), *Cuestiones actuales de derecho penal tributario*, ConTexto.
- BAIGÚN, David (2005), *El bien jurídico orden económico, en Estudios sobre justicia penal. Homenaje al profesor Julio B. J. Maier*, Editores del Puerto.
- BARLETT, Brent (2002), *The negative effects of Money Laundering on Economic Development*, International Economics Group Dewey Ballantine LLP.
- BLANCO CORDERO, Isidoro (2012), *El delito de Blanqueo de Capitales*, Aranzadi.
- BONZÓN RAFART, Juan Carlos (2022), *Derecho Penal Aduanero*, Erreius.
- BORINSKY, Mariano Hernán, TURANO, Pablo Nicolás, SCHURJIN ALMENAR, Daniel (2022), *El delito de contrabando*. Segunda edición. Tomos I y II, Rubinzal Culzoni.
- BUSTOS RUBIO, Miguel (2017), *Delitos acumulativos*, Ed. Editorial Tirant lo Blanch.
- CATANIA, Alejandro (2016), *El encubrimiento de contrabando a la luz de la ley de lavado de dinero*, Jurisprudencia Argentina.
- CEREZO MIR, José (2001), *Temas fundamentales de Derecho Penal*, Tomo I de la colección de autores de derecho penal dirigida por DONNA, Edgardo Alberto, Rubinzal Culzoni.
- CEREZO MIR, José (2002), *Los delitos de peligro abstracto en el ámbito del derecho penal de riesgo*, Revista de derecho Penal y Criminología.
- CORCOY BIDASOLO, Mirentxu (1999), *Delitos de peligro y protección de bienes jurídico-penales supraindividuales: nuevas formas de delincuencia y reinterpretación de tipos penales clásicos*, Tirant lo Blanch.
- CÓRDOBA, Fernando J. (2019), *Delito de lavado de activos*, Hammurabi.
- D'ALBORA, Francisco (2020), *Lavado de Dinero*, Ad-Hoc.
- DURRIEU, Roberto (2006), *El lavado de dinero en la Argentina*, LexisNexis.
- FRISTER, Helmut (2016), *Derecho Penal, Parte General*, Hammurabi.
- LLERENA, Patricia, (2015) *Lavado de dinero*, Revista Ministerio Público Fiscal N° 0.
- OLARI UGROTTE, Martín y BIANCARDI, Agustín (2024) *Lavado de activos y la ineludible aplicación del principio de ley penal más benigna. El aumento del monto que constituye el requisito objetivo de punibilidad del delito*, La Ley.
- PASTOR, Daniel y ALONSO, Juan Pablo (directores) (2018), *Lavado de dinero*, Ad-Hoc.
- PONCE, Juan Cruz, (2014) *El delito de lavado de activos. Dogmática. Bien Jurídico Protegido. Magnitud y efectos sobre el orden económico y financiero*, Ed. Ad-Hoc.
- RIQUERT, Marcelo, (2019), *Régimen Penal Tributario y previsional*, Hammurabi.
- RUBINOVICH, Daniel (2018), *La normativización del lavado de dinero en AAVV: Lavado de dinero*, Ad-Hoc.
- SCHURJIN ALMENAR, Daniel (2023), *Los delitos fiscales y su cuantificación normativa*, Ad-Hoc.
- TEIJÓN ALCALÁ, Marco (2023), *Los delitos de peligro en el derecho penal contemporáneo*, Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología ISSN 1695-0194.
- YACOBUCCI, Guillermo Jorge (2004), *El principio de proporcionalidad como regla fundamental de la política criminal*, SAIJ: DACF040067

# LA DEDUCCIÓN DE GASTOS EN EL IMPUESTO A LAS GANANCIAS. LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL PASIVO VERSUS EL PRINCIPIO DE AFECTACIÓN PATRIMONIAL

---

THE DEDUCTION OF EXPENSES IN INCOME TAX. THE APPLICATION OF THE PRINCIPLE OF UNIVERSALITY OF LIABILITIES VERSUS THE PRINCIPLE OF PATRIMONIAL INVOLVEMENT.

---

**Gustavo A. Farina<sup>1</sup>; Pablo A. Michelini<sup>2</sup>**

---

## RESUMEN:

deducción de gastos a los efectos de la determinación del Impuesto a las Ganancias para los sujetos empresas, considerando la aplicación del principio de universalidad del pasivo en relación al principio de afectación patrimonial. Análisis de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en "INC SA" respecto de la deducción de intereses y diferencias de cambio originados por la compra de paquetes accionarios. Deducción de intereses generados por la emisión de Obligaciones Negociables según ley 23.576.

## SUMMARY

deduction of expenses for income tax purposes for corporate entities, considering the application of the principle of universality of liabilities in relation to the principle of patrimonial involvement. Analysis of the decision of the Supreme Court of Justice in "INC SA" regarding the deduction of interest and exchange differences originated by the purchase of stock packages. deduction of interest generated by the issuance of negotiable debt securities by law 23.576.

---

1 Contador Público (UCC), Especialista en Tributación (UNC), Profesor Titular de cátedras tributarias en la UNC y la UCC, Profesor Coordinador en la Especialización en Tributación (UNC), profesor invitado en postgrados tributarios en diversas universidades del país, autor y coautor de artículos y libros sobre materia impositiva, expositor en diversos seminarios de materia tributaria, socio de Luis Fadda & Asociados, ex socio de Deloitte. galfarina@gmail.com. Número de ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-9445-0821>.

2 Contador Público (UNC). Especialista en Tributación (Facultad de Ciencias Económicas UNC). Profesor de grado y posgrado en materia tributaria. Director en distintos Proyectos de Investigación en la UNC. Autor de libros y publicaciones en la especialidad y conferencista. Socio del estudio Carrer, Michelini y Soria. pabloalfredomichelini@gmail.com. Número de ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-9837-0446>

**PALABRAS CLAVE:** Impuesto a las Ganancias, deducción de gastos, principio de universalidad del pasivo, principio de afectación patrimonial, INC SA, obligaciones negociables.

**KEY WORDS:** income tax, deduction of expenses, principle of universality of liabilities, principle of patrimonial involvement, INC SA, negotiable debt securities.

Una de las cuestiones más controvertidas en lo que hace a la deducción de gastos a los efectos de la determinación del Impuesto a las Ganancias para los sujetos empresa<sup>3</sup>, es la dicotomía entre la aplicación del principio de universalidad del pasivo y el de afectación patrimonial, cuestión que analizamos en anterior oportunidad<sup>4</sup> y que se pretende profundizar en el presente trabajo.

### 1. Gastos necesarios: conceptualización

A los efectos del análisis, resulta forzoso señalar la falta de precisión legal del concepto de gasto en la ley del Impuesto a las Ganancias<sup>5</sup>. Por lo tanto, se debe recurrir a la doctrina para buscar nitidez; una de las definiciones más aceptadas es aquella que lo conceptualiza como todo sacrificio económico, o disminución de riqueza experimentada por el sujeto, a fin de estar en condiciones de obtener la ganancia gravada, y también para conservar la fuente que la produce<sup>6</sup>.

En cuanto a la deducción del gasto, el primer párrafo del artículo 23 de la Ley del Impuesto a las Ganancias dispone: *"Para establecer la ganancia neta se restarán de la ganancia bruta los gastos necesarios para obtenerla o, en su caso, mantener y conservar la fuente, cuya deducción admita esta ley"*.

Si bien la lectura de esta disposición pareciera indicar que la deducción admisible se limitaría solamente a los gastos cuya enunciación realiza expresamente el texto legal, éste no es el principio general que para tal deducción rige en la LIG.

Tal como lo señala calificada doctrina<sup>7</sup>, el art. 83 de la LIG reproduce el concepto general de gasto deducible, sin hacer la citada limitación. Por consiguiente, resultan deducibles todos los gastos necesarios para obtener, mantener y conservar ganancias gravadas -lo que se conoce como *principio de causalidad*-, con las restricciones emanadas de la ley.

De esta manera, se deben considerar deducibles todos los gastos que resulten necesarios incurrir para conseguir un fin determinado, de suerte que la erogación no debe ser juzgada desde el punto de vista de la libertad del contribuyente para efectuarla, sino por su relación con el propósito perseguido, el de obtener ganancias gravadas<sup>8</sup>.

3 El concepto de *-sujetos empresa* involucra las sociedades de capital y sujetos asimilados a ellas -artículo 73 de la ley del Impuesto a las Ganancias - y las demás sociedades, fideicomisos, empresas o explotaciones unipersonales y demás actividades previstas en el artículo 53 de la citada norma.

4 Farina, Gustavo A., "Adquisición financiada de paquetes accionarios y la sentencia "Supermercados Norte S.A.", Periódico Económico Tributario, Octubre 2010, Ed. La Ley

5 En adelante, indistintamente, "LIG".

6 RAIMONDI, Carlos A. y ATCHABAHIAN, Adolfo, "El impuesto a las ganancias", 5° edición, Ed. La Ley, 2010, pág. 796.

7 REIG, Enrique J., GEBHARDT, Jorge y MALVITANO, Rubén H., "Impuesto a las ganancias", 11° edición, Ed. Macchi, Buenos Aires, 2006, pág. 401.

8 RABINOVICH, Marcos, "Impuesto a los réditos", ed. Contabilidad Moderna, citado por Fernández, Luis O., "El impuesto a las ganancias", 2° edición, Ed. La Ley, Buenos Aires, 2009, pág. 390, nota 8.

En el mismo sentido se ha expresado la jurisprudencia<sup>9</sup>, al señalar que el concepto legal de necesidad es relativo y se debe apreciar en función de la finalidad de las erogaciones; para ello corresponde atenerse a la realidad económica de cada caso particular, y ponderar la amplitud con que las empresas pueden tomar decisiones que hacen a su política comercial.

## 2. Vinculación con distintos tipos de rentas

Si bien el artículo 23 de la LIG impide la deducción de los gastos vinculados a ganancias exentas o no gravadas, el art. 83 de la ley establece los siguientes lineamientos generales:

- Los gastos necesarios se deben detraer de la fuente que los origina.
- Los gastos realizados para obtener ganancias gravadas se deben asignar, en forma directa, a ellas, y los destinados a ganancias no gravadas o exentas deben imputarse a éstas, con lo cual no serán deducibles.
- Cuando se efectúen gastos concomitantemente destinados a obtener ganancias gravadas, exentas y no gravadas, la deducción se hará en la proporción respectiva de las ganancias brutas de cada una de estas fuentes.
- Por lo ya expuesto, se aprecia que las disposiciones de la LIG consagran un principio general que abarca los siguientes criterios:
  - Deducción plena del gasto, en la medida que exista vinculación exclusiva con una ganancia gravada.
  - No deducibilidad del gasto si la vinculación es, en su totalidad, con una ganancia no gravada o exenta.
  - Deducción parcial del gasto en caso de vinculación simultánea con ganancias o rentas gravadas y no gravadas, es decir, la deducción procede en la proporción atribuible a la ganancia gravada, con respecto al total de las ganancias, gravadas, exentas y no gravadas.

En relación al prorrateo de gastos, la doctrina señala: *"Son gastos comunes a ambas clases de ganancias los que no pueden ser identificados, en medida exacta, con una u otra de ellas, o provocados por sus fuentes"*<sup>10</sup>.

En el mismo sentido se ha expedido la jurisprudencia al decir: *"...los gastos directos originados en la obtención de la renta exenta deben ser imputados exclusivamente a ésta, debiéndose seguir similar criterio con los gastos directos atribuibles a la renta gravada..."*<sup>11</sup>.

Se podría concluir, entonces, que para que proceda la aplicación del prorrateo de gastos, se debería tratar de una erogación que no pueda ser imputada directamente a una renta gravada o a una renta no gravada/exenta, sino que, al existir rentas generadas por distintas fuentes productoras -gravadas, exentas y no gravadas-, se debe distribuir entre las mismas.

9 "ACFOR S.A.C.", Tribunal Fiscal de la Nación, 22/07/1964.

10 RAIMONDI, Carlos A. y ATCHABAHIAN, Adolfo, ob. cit. en nota 1, pág. 835.

11 "La Rosario Agrícola Cooperativa de Seguros Generales", Tribunal Fiscal de la Nación, 13/08/1973.

### 3. Deducción de intereses

La deducción de intereses cuenta con requisitos especiales que motivan su análisis en forma individual.

El primer párrafo del inc. a) en el art. 85 de la LIG establece la deducibilidad de: "*Los intereses de deudas, sus respectivas actualizaciones y los gastos originados por la constitución, renovación y cancelación de las mismas*"; dicho inciso establece, asimismo, una serie de limitaciones a esta deducción, las que -resumidamente- puede decirse que resultan de aplicación cuando se traten de intereses financieros y en tanto los tomadores sean sujetos empresa y contraigan deudas con sujetos vinculados en los términos del artículo 18 de la ley<sup>12</sup>.

A su vez, si el contribuyente poseyera distintos bienes, y parte de éstos produjeran ganancias exentas o no gravadas, la deducción impositiva de los gastos financieros o intereses se deberá realizar mediante el prorrateo antes señalado, dado lo previsto por el art. 190 del reglamento de la LIG<sup>13</sup>.

Al respecto, corresponde señalar que el art. 191 del decreto reglamentario, en principio no admitiría la aplicación de criterios de asignación directa, salvo que la AFIP autorice expresamente la utilización de otros índices. Ello, siempre y cuando el procedimiento indicado en él no refleje adecuadamente la incidencia de los intereses.

### 4. Principio de afectación patrimonial versus principio de universalidad del pasivo

Una cuestión que ha dividido a la doctrina se refiere a la mecánica de asignación de intereses pasivos, en el caso de personas jurídicas, cuando corresponde realizar el prorrateo de gastos.

#### 4.a. Conceptualización de los principios

Por un lado, algunos autores se inclinan por una afectación patrimonial, o directa, al sostener: "*La regla de prorrateo de los intereses por deudas originadas por bienes productivos de ganancias gravadas, no gravadas y exentas... no contempla adecuadamente el espíritu de las normas legales...*". "*Sostenemos que los intereses pasivos son deducibles totalmente en todos los casos, sin prorrateo...*"<sup>14</sup>.

Mientras la otra postura avala la aplicación del prorrateo, al señalar: "*...el interés es claramente considerado un gasto sujeto a la regla del prorrateo y de ningún modo puede considerarse una franquicia al margen de ella*"<sup>15</sup>.

Esta última afirmación, basada en el denominado principio de la universalidad del pasi-

12 Es decir, no se encuentran limitados los intereses generados por deudas comerciales, ni tampoco las deudas con entidades financieras y/o de leasing, entre otras.

13 "*En los casos de los sujetos comprendidos en los incisos a), b), c), d), e) y en el último párrafo del artículo 53 de la ley, la deducción prevista en el inciso a) del artículo 85 del mismo texto legal, cuando posean distintos bienes y parte de estos produzcan ganancias exentas y/o no gravadas, se deducirá del conjunto de los beneficios sujetos al gravamen, la proporción de intereses que corresponda a la ganancia gravada con respecto al total de la ganancia (gravada, exenta y no gravada). A los efectos de determinar esta proporción no se computará la ganancia de fuente extranjera. Cuando no existan ganancias exentas, se admitirá que los intereses se deduzcan de una de las fuentes productoras de ganancias, siempre que con ello no se altere el resultado final de la liquidación.*"

14 JARACH, Dino, "Impuesto a las ganancias. La deducción de intereses en la determinación de la ganancia neta", La Información: XXXVII-163.

15 REIG, Enrique J., GEBHARDT, Jorge y MALVITANO, Rubén H., ob. cit. en nota 2, pág. 403.

vo, postula que el conjunto de deudas de cualquier ente económico, es decir, el pasivo, financia la totalidad de los costos y gastos vinculados con sus activos, sin que se pueda establecer en qué proporción una deuda financia a algún bien del activo en particular.

Sustentan esta posición en que, si bien este principio no se encuentra regulado en la LIG sino en su decreto reglamentario, el mismo no es el resultado de una mera doctrina constituida ad hoc, sino que representa la aplicación al tributo de un principio del derecho civil, consagrado en el art. 242 del Código Civil y Comercial de la Nación, el que reza: *"Todos los bienes del deudor están afectados al cumplimiento de sus obligaciones y constituyen la garantía común de los acreedores..."*<sup>16</sup>.

Es decir, el principio de universalidad parte de la premisa que los sujetos empresas deben analizarse como una única unidad económica por lo que -salvo excepciones específicamente normadas- todo el pasivo financia a todo el activo, con lo cual los intereses deben ser sujeto a prorrato, en caso de existir rentas exentas o no gravadas.

#### 4.b. Aplicación de los principios

En nuestra interpretación, tal como lo señala cierta doctrina<sup>17</sup>, no podría interpretarse que el principio de universalidad del pasivo tiene preeminencia sobre el principio de deducción general de los gastos, previsto en el art. 83 de la LIG, en los casos en que se puede realizar una asignación directa.

Así también lo ha manifestado el organismo recaudador<sup>18</sup>, al afirmar que la coexistencia de réditos gravados y exentos, o no gravados, exige, en todos los casos, prorratear los gastos comunes que no se avengan a la imputación directa, con relación a una u otra renta.

En el mismo sentido se ha expresado la jurisprudencia<sup>19</sup>, al decir:

*"De conformidad con el principio de la "universalidad del pasivo"... el pasivo debe considerarse, en principio, como atribuido universalmente a todo el activo. Sin embargo, a juicio de esta sala, la aludida regla no puede erigirse en absoluta, en desmedro de la consideración a determinadas y peculiares características comerciales que encuentren ajustado correlato con la técnica contable, pudiendo ceder en razón de las normas y reglas propias de la contabilidad separada, lo cual requiere inexcusablemente que se demuestre la efectiva aplicación de fondos que generaron el pasivo a la actividad a la cual se le atribuye"*<sup>20</sup>.

#### 4.c. Conclusiones preliminares

Sobre la base de lo expuesto, se puede concluir que -por aplicación del principio de causalidad- a los efectos de la deducción de los gastos -incluidos los intereses-, se debe adoptar, como primera medida, un procedimiento para su asignación directa a cada una de las fuentes productoras de ganancias gravadas o exentas o no gravadas. En el caso de

16 FERNÁNDEZ, Luis O., "La defunción del principio de la universalidad del pasivo a los efectos de la deducción de intereses en sociedades", Impuestos - Práctica Profesional 2021-CVIII, pág. 15, Ed. La Ley.

17 LASALA DE SCHMIDT, María Inés, "Principio de universalidad del pasivo vs. principio de afectación patrimonial", revista IMPUESTOS: LXV-A, 1103.

18 Dictámenes (DATyJ) 38/1975, (DAT) 92/1994 y 55/2002, entre otros.

19 "Paranatex", Tribunal Fiscal de la Nación, Sala "A", 16/02/2000

20 Lo destacado nos pertenece.

existir gastos que no se puedan atribuir, en forma directa, a ganancias gravadas o a las ganancias no gravadas y exentas, los gastos deben ser distribuidos mediante el prorrateo previsto en la norma legal.

## 5. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>21</sup>

A los efectos del análisis, resulta necesario profundizar en la sentencia de la Corte en la causa "INC SA (TF 24.746-I)", de fecha 15 de julio de 2021, relativa a la deducción de intereses vinculados con la adquisición de paquetes accionarios.

### 5.a. Descripción del caso

En 1996 Supermercados Norte S.A.<sup>22</sup> adquirió prácticamente la totalidad del paquete accionario de la firma Compañía Americana de Supermercados S.A.<sup>23</sup>, para lo cual recurrió a una financiación otorgada por intermedio de un préstamo puente y un convenio de crédito bancario.

Durante 1997, la compañía emitió obligaciones negociables mediante oferta pública, y aplicó el producido neto de dicha colocación a la cancelación de esas financiaciones.

Cinco meses después de la emisión de las obligaciones negociables, Supermercados Norte S.A. realizó un proceso de reorganización impositiva, con la cual absorbió a CADESA, y prosiguió las operaciones comerciales en su carácter de entidad continuadora. A raíz de una fiscalización, el Fisco interpretó que la financiación obtenida no estaba destinada a obtener, mantener y conservar renta gravada por el Impuesto a las Ganancias, y por esa razón impugnó la deducción de los intereses devengados por tal pasivo; consecuentemente, también cuestionó la deducción de los intereses vinculados con la emisión de las obligaciones negociables.

#### 5.a.1. Posición de la AFIP

Según lo sustenta el organismo recaudador<sup>24</sup>, los intereses y gastos de pasivos destinados a la adquisición de paquetes accionarios, no resultan deducibles ni estarán sujetos al prorrateo con ganancias gravadas, en razón de que tales intereses y gastos se encuentran vinculados totalmente a rentas no computables.

Este criterio fue ratificado al expresar lo siguiente: *"...los resultados negativos originados en intereses y diferencias de cambio generados por el préstamo que la entidad del rubro tomó para la compra de cuotas de participación social no resultan deducibles para la determinación del impuesto a las ganancias"*<sup>25</sup>.

Idéntica posición fue asumida con respecto a la deducción de los intereses devengados por la emisión de una obligación negociable emitida con el objeto de refinanciar un pasivo que había sido destinado a la adquisición del paquete accionario de una sociedad luego absorbida, por considerar que la actividad no estaba vinculada al desarrollo de la actividad gravada<sup>26</sup>.

21 En adelante, indistintamente, "Corte", "Máximo Tribunal" y similares.

22 Cuya razón social en ese momento era "Supermarkets Acquisition S.A." y que actualmente se denomina "INC S.A."

23 En adelante, indistintamente "CADESA".

24 Dictamen (DAT) 65/2004.

25 Dictamen (DAT) 21/2006.

26 Dictamen (DAT) 62/2003.

### 5.a.2. Antecedentes jurisprudenciales

Resulta preciso señalar que la cuestión debatida en la causa "INC" también había sido objeto de discusión en controversias judiciales con temáticas similares, resultando las mismas sumamente complejas, puesto que se generaron sentencias en uno y otro sentido, cuyas más relevantes se reseñan seguidamente.

La sala "A" del Tribunal Fiscal de la Nación, en los autos "Swift-Armour S.A.", el 25 de octubre de 2005<sup>27</sup>, por unanimidad, se expidió a favor de la deducción de los intereses de un préstamo contraído para efectuar una reducción de capital, y con ese motivo dijo:

*"Este Tribunal considera que el rescate accionario no puede dejar de relacionarse directamente con el giro de la empresa, ya que en definitiva se encuentra dirigido a la conservación de la fuente productora de ganancia, es decir, que se conecta directamente con el concepto de empresa en marcha. Consecuentemente, considerando que la ley del impuesto a las ganancias **no consagra el principio de afectación patrimonial para las personas jurídicas, y siendo que se considera que el rescate accionario resulta relacionado con el giro de una empresa, no cabe más que revocar la resolución recurrida, en tanto impugnó los gastos vinculados con la obtención de un préstamo del exterior dirigido a tales fines**"<sup>28</sup>.*

En otro precedente, la sala "B" del Tribunal Fiscal de la Nación, en la causa "Entertainment Depot S.A.", el 30 de marzo de 2007, también por unanimidad, convalidó la postura fiscal de impugnar la deducción de intereses originados en pasivos contraídos para la adquisición del paquete accionario de una compañía con la cual se realiza un proceso de fusión por absorción, al entender que esos intereses no revisten el carácter de gastos necesarios, sino que consisten en meras inversiones del accionista y en ellas se concretan las consecuencias fiscales de su financiación<sup>29</sup>.

La sala "C" del Tribunal Fiscal de la Nación pronunció una sentencia dividida, el 18 de febrero de 2010, en los autos "Swift-Armour S.A.", y también se inclinó por la no deducción de los intereses, pues sostuvo:

*"...una modificación de capital autorizada por ley, no alcanza por sí sola para considerar el pago de los intereses y gastos del pasivo constituido por el rescate accionario, como objetivo del mantenimiento de la fuente generadora de ganancias, supuesto que autorizaría la deducción del gasto de acuerdo a lo dispuesto en el art. 80 de la ley de rito<sup>30</sup>, a la luz de las pautas de interpretación de realidad económica previstas en el art. 2° de la ley 11.683".*

La sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso-administrativo Federal, en la causa "Swift-Armour S.A.", se expidió el 6 de mayo de 2010 sobre la cuestión y lo

27 Detalla la sentencia que durante el ejercicio 1999 la compañía decidió realizar una reducción de capital por \$55.000.000; al no contar con ganancias líquidas, contrajo un préstamo sindicado con varias entidades bancarias para abonar ese crédito a sus accionistas, y dedujo los intereses generados por dicha financiación en su balance fiscal; esa deducción fue objetada por el fisco.

28 Lo destacado nos pertenece.

29 De acuerdo con lo detallado en la sentencia, la empresa se constituyó en 1998; en el transcurso del ejercicio de dicho año adquirió el 100% del paquete accionario de Musimundo S.A. por la suma de 230.000.000 de dólares estadounidenses, para lo cual debió recurrir a aportes irrevocables, a préstamos otorgados por su accionista principal y a un préstamo bancario de 80.000.000 de dólares, estadounidenses que con diversas cesiones, finaliza en cabeza de una serie de entidades. Adicionalmente, en el ejercicio del año 1998, las citadas compañías emprenden un proceso de reorganización impositiva. El fisco consideró entonces que los pasivos no fueron contraídos para adquirir bienes que proporcionen a futuro ingresos gravados, por lo que impugnó la deducción de intereses.

30 Actual artículo 83.

hizo en el sentido de admitir la deducción de los intereses, al interpretar que, en función del principio de universalidad del pasivo, no es posible saber en qué medida un pasivo o deuda financia cierto bien del activo en particular. De tal manera, la Cámara confirmó la sentencia emanada de la sala "A" del Tribunal Fiscal de la Nación el 25 de octubre de 2005.

### 5.a.3. Resolución del caso

En todas las instancias previas el contribuyente había obtenido resoluciones favorables a su posición<sup>31</sup>, pero ello fue revertido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al confirmar el criterio fiscal considerando que los intereses devengados por el préstamo no fueron destinados a refinanciar pasivos afectados al desarrollo de sus actividades productivas, sino a cancelar el precio de compra de las acciones de otra sociedad.

Indicando que la aplicación del principio de pertenencia o principio de afectación patrimonial en materia de deducción de gastos que surge del art. 85, inc. a), de la LIG, no se limita a las personas humanas y sucesiones indivisas sino que **también se aplica a los sujetos de la tercera categoría o empresa**, *"los que, en consecuencia, no se encuentran autorizados para deducir sus gastos en forma promiscua según lo propone la tesis de la universalidad del pasivo"*<sup>32</sup>.

Sustenta su posición analizando los antecedentes parlamentarios relativos a la incorporación del inciso a) del actual artículo 85<sup>33</sup>, centrándose en el mensaje del Poder Ejecutivo que introdujo el proyecto de modificación legal indicando que la incorporación expresa del principio de "afectación patrimonial" se circunscribió a "los contribuyentes del impuesto personal"<sup>34</sup> ya que al no exigirse una relación de causalidad con las rentas gravadas" para la deducción de los intereses de deudas, ello redundaba en deducciones de tal magnitud que prácticamente implicaban "verdaderas desgravaciones" que implicaban una "excesiva liberalidad", señalando que:

*"En tales condiciones -y al margen del acierto o del error de la consideración del aludido mensaje en cuanto a que las normas del tributo entonces vigentes permitieran a las personas físicas y sucesiones indivisas deducir los intereses con la referida amplitud- lo cierto es que la norma introducida por la ley 23.260, dirigida a la mencionada categoría de sujetos del impuesto, tuvo como inequívoco propósito el de hacer explícita respecto de ellos la aplicación de la "relación de causalidad" que surge del art. 80<sup>35</sup> -como regla general para que sea admisible la deducción de intereses- estableciendo que se lo haría, específicamente para tales sujetos, "de acuerdo con el principio de afectación patrimonial"; es decir, mediante la demostración de que las erogaciones en cuestión se originan en deudas contraídas por la concreta adquisición de bienes o servicios afectados al fin aludido. En consecuencia, carece de todo sustento afirmar que la norma reseñada -el inciso a del art. 81- haya derogado o alterado el principio general de deducción mencionado en el art. 80 para los "sujetos empresa"*<sup>36</sup>.

31 Tribunal Fiscal de la Nación, Sala "B", 18/11/2009; Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso-administrativo Federal, Sala V, 20/04/2011; Dictamen de la Procuración General de la Nación, 22/12/2014.

32 Lo resaltado nos pertenece.

33 Que fuera incorporada por la ley 23.260, B.O. 11/10/1985.

34 Personas humanas y sucesiones indivisas en la actual acepción.

35 Actual artículo 83.

36 Cfr. Considerando 7.

En base a ello, nuestro Máximo Tribunal concluye que a través de una aplicación armónica de los artículos 23, 83 y 85, inc. a), los gastos cuya deducción admite la ley -en todos los casos, y con independencia del concepto de ganancia que se aplique a los sujetos del impuesto para la determinación del tributo -ya sea la teoría de la "fuente" o la teoría del "balance"- **son aquellas erogaciones dirigidas a la obtención de ganancias gravadas o al mantenimiento o conservación de su fuente.**

La Corte también fundamenta su rechazo al criterio de la Procuración General de la Nación en cuanto a la vinculación del préstamo con el giro comercial de INC, al indicar que la sociedad fue constituida en 1996 con el objeto exclusivo de llevar a cabo actividades de inversión, obteniendo el préstamo cuyos intereses son objeto de la controversia en dicha fecha mientras que la absorción de CADESA se produjo a partir del 30/06/1997 y adaptando su objeto social a las actividades que venía desarrollando CADESA, incorporando las siguientes actividades: a) desarrollos comerciales de consumo masivo, b) industriales, c) comerciales, d) inmobiliarias y e) financieras y de inversión.

En base a estos antecedentes, la Corte Suprema interpreta que la deducción de los intereses y gastos practicada por la actora resulta improcedente según lo establecido en los arts. 23, 83 y 85, inc. a) de la LIG, por cuanto la compra del paquete accionario de CADESA no integró el conjunto de operaciones o negocios generador de ganancias desarrollado por INC.

## 6. Nuestra interpretación

### 6.a. Aplicación de ambos principios

Se trata de una cuestión de indudable complejidad, tal como lo demuestran los antecedentes previamente reseñados y otros de antigua data<sup>37</sup>.

A partir de la sentencia INC, **la Corte Suprema ha dejado sentado que el principio de afectación patrimonial resulta aplicable a los sujetos empresa**, extinguiendo así las posiciones que interpretaban que el mismo resultaba aplicable exclusivamente a las personas humanas y sucesiones indivisas.

Ahora bien, ello no implica postular una aplicación promiscua del principio tal como señala la Corte, sino que la misma dependerá de los hechos y pruebas que surjan de cada caso en particular.

Es decir, en nuestra interpretación, el análisis de la deducibilidad del gasto debería comenzar estableciendo si los pasivos se aplicarán directamente a financiar una actividad específica, es decir determinar si existe una "vinculación directa" de los fondos recibidos a un destino particular, en cuyo caso resultará aplicable el principio de afectación patrimonial, caso contrario la deducibilidad de los intereses surgirá de la aplicación de los lineamientos de la universalidad del pasivo.

---

37 A modo de ejemplo, podemos citar el antecedente "Sociedad Comercial del Plata", con fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictado el 6 de septiembre de 1948, relativo al impuesto a los réditos: el Alto Tribunal aceptó entonces la deducción por pérdida en la venta y por desvalorización de títulos, si tal operatoria se encontraba contemplada en los estatutos sociales.

En este sentido, resulta importante analizar la sentencia recaída en autos “Kimberly Clark”<sup>38</sup>, posterior al fallo “INC”, antes desarrollado.

La causa se origina en la impugnación por parte de AFIP a la deducción efectuada por Kimberly Clark Argentina S.A. en concepto de “gasto de intereses” y “diferencia de cambios” generados en un préstamo realizado por la sociedad vinculada Kimberly Clark Irish Finance Corporation, al considerar el organismo recaudador que el mismo tuvo como destino el pago de los dividendos aprobados por la firma. El referido criterio fiscal fue confirmado por el T.F.N. y luego por la Alzada.

En efecto, la controversia giró respecto a la deducción de los intereses obtenidos por un préstamo en el Impuesto a las Ganancias, el Fisco impugnó la misma argumentando que la cercanía entre las fechas de recepción de los fondos y la distribución de dividendos a los accionistas de la compañía argentina sumado a la similitud de los fondos denotaría una “íntima conexión” entre el endeudamiento y el pago de los dividendos, por la cual los fondos no se encontraban destinados a obtener, mantener y conservar ganancias gravadas.

La sociedad argumentó que realizó adquisición de bienes de uso en los últimos años y que en dicho período disminuyó sus pasivos financieros, esgrimiendo en subsidio el principio de la universalidad del pasivo.

El Tribunal Fiscal y la Cámara rechazan la postura del contribuyente argumentando que las pruebas ofrecidas no logran probar que el préstamo obtenido no tuviera por objetivo distribuir los dividendos aprobados por la asamblea de accionistas, indicando que el principio de universalidad del pasivo pueda aplicarse de manera genérica puesto que ello resulta inaplicable al contradecir el enunciado general contenido en la ley, según lo dispuesto por la Corte Suprema en la sentencia “INC”.

La referencia al fallo “INC” ha sido criticada por la doctrina<sup>39</sup> al considerar que la Corte Suprema arribó a tal conclusión puesto que el contribuyente no desarrollaba una actividad comercial o industrial, lo cual no era el caso de “Kimberly Clark”, argumentando a su vez que resulta cuestionable que el contribuyente tenga que demostrar que *“un determinado gasto no fue incurrido para cancelar una deuda en particular (en el caso los dividendos), pues se lo coloca en la posición de probar un hecho negativo y, a la sazón, irrelevante”*.

Si bien, en nuestra interpretación, el principio de afectación patrimonial debe tener preeminencia a los efectos de la afectación de los pasivos, también es cierto que en caso de no resultar ello posible debería resultar de aplicación el principio de universalidad del pasivo.

De esta manera, se comparte la crítica realizada por la doctrina respecto a que debería ser el Fisco quien vincule el pasivo con la distribución de dividendos y no el contribuyente quien deba demostrar su inexistencia a través de una prueba prácticamente diabólica.

Restando señalar finalmente, como bien lo hacen algunos autores<sup>40</sup>, si la distribución de

38 Cám. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala III, 13/04/2022.

39 KEINIGER, Walter C.; BRANDT, María I.; VERGARA, Sergio D.; DEMARTINO, Julieta; “Jurisprudencia esencial de tributación corporativa durante el año 2022. Segunda parte”; Doctrina Tributaria Errepar, Abril 2023.

40 BAUDINO, Luciana, MASTANDREA, Alberto; “Los destacados en materia de ajustes fiscales del impuesto a las ganancias para personas jurídicas”; Impuestos Práctica Profesional La Ley 2023-CXLVI, 7

dividendos no debería considerarse como parte de la actividad comercial de una sociedad y, por lo tanto, los intereses vinculados a su distribución, deducibles en el tributo.

### **6.b. Adquisición de paquetes accionarios**

Si bien la sentencia de nuestro Máximo Tribunal resulta precisa y terminante, es interpretación de la doctrina<sup>41</sup> -a la que adherimos- que se pueden esbozar algunos planteamientos respecto de las tenencias accionarias y la generación de rentas alcanzadas por la LIG, lo que influye decididamente en la deducción de los gastos vinculados a ellas.

Una primera cuestión a considerar sería que las tenencias accionarias generan la posibilidad de obtención de dividendos, por lo que corresponde analizar el carácter de rentas no computables de éstos.

En relación a ello, la doctrina en general -en una interpretación que se comparte- se ha inclinado por el parecer de que los dividendos tienen el carácter de rentas gravadas<sup>42</sup>. Sobre ese particular, Fernández expresa su posición<sup>43</sup> del siguiente modo: *"Los dividendos forman parte del hecho imponible del impuesto a las ganancias, sólo tienen un tratamiento diferenciado, en atención a que el legislador los consideró en forma conjunta con el impuesto que tributan las sociedades sobre sus ganancias, como medio de evitar la doble imposición"*.

Sin perjuicio de que esta posición doctrinaria ha sido mayoritariamente rechazada por la jurisprudencia, corresponde señalar que gran parte de dichos pronunciamientos se han referido a tenencias accionarias de personas humanas<sup>44</sup>, y cuando el caso estuvo referido a la situación de una sociedad anónima, la decisión se basó sobre un marco normativo diferente del actual<sup>45</sup>.

La distinción entre personas humanas y personas jurídicas no entraña un dato menor, pues en el caso de los sujetos empresa corresponde realizar el análisis a la luz de lo dispuesto por el art. 68 de la LIG.

Esta última disposición legal, en su segundo párrafo, permite la detracción en el balance impositivo de todos los gastos necesarios para la obtención del beneficio, en la medida que no hubieran sido ya considerados en la liquidación del tributo.

De tal manera, de conformidad con una interpretación literal de la norma, surge de forma clara y contundente que se admite la deducción de todos los gastos necesarios para la obtención de los dividendos.

Corresponde tener presente que es prioritario el método de interpretación literal de las leyes, tal como lo ha señalado invariablemente la Corte Suprema de Justicia de la Nación:

41 FERNÁNDEZ, Luis O., SCHINDEL, Ángel, "La deducibilidad de los intereses en el impuesto societario", *Doctrina Tributaria Errepar*, Noviembre 2021.

42 RAIMONDI, Carlos A. y ATCHABAHIAN, Adolfo, ob. cit. en nota 1, pág. 840. LORENZO, Armando; BECHARA, Fabián; CALCAGNO, Gabriel A.; CAVALLI, César M.; y EDELSTEIN, Andrés M., "Tratado del impuesto a las ganancias", segunda edición, ed. Errepar, Buenos Aires, 2007, pág. 539.

43 FERNÁNDEZ, Luis O., "El tratamiento de los dividendos en el impuesto a las ganancias. A propósito del fallo Macchiavello", revista *IMPUESTOS: LXIV-B*, 1604.

44 "Tonconogy, Sergio Enrique", CNFed. Cont. Adm., Sala I, 05/02/2009; "Reynoso, José", CNFed. Cont. Adm., Sala V, 04/09/2006; "Macchiavello, Silvia Adriana", T.F.N., Sala "B", 16/12/2005. A favor del citado tratamiento "Tonconogy, Sergio Enrique", T.F.N., Sala "D", 08/03/2006; "Reynoso, José R.", T.F.N., Sala "D", 16/07/2004.

45 "Santa Marta S.A.", T.F.N., Sala "C", 30/10/1970.

**"...la primera fuente de exégesis de la ley es su letra, y que cuando ésta no exige esfuerzo de interpretación la norma debe ser aplicada directamente,** con prescindencia de consideraciones que excedan las circunstancias del caso expresamente contempladas en aquélla"<sup>46</sup>.

Sobre esa base, si el legislador dispuso expresamente que los dividendos poseen el carácter de rentas no computables, y admitió la deducción de los gastos para su obtención, va de suyo que no fue su intención categorizarlos como rentas exentas o no gravadas. Por lo tanto, no existe fundamento para sustentar la impugnación de las detracciones de las erogaciones vinculadas a dichas rentas en el balance.

Esta conclusión se ve reforzada al considerar que existe una fuente adicional de generación de rentas, cual es el resultado de la venta de tenencias accionarias, sin que en este caso se pueda plantear duda alguna respecto de la naturaleza de ganancia gravada atribuible a ese resultado.

Por aplicación de la *teoría del balance* está sujeta a imposición toda diferencia surgida de la comparación entre los patrimonios existentes al inicio y al cierre del ejercicio fiscal. En este caso en particular esa diferencia se debe determinar de acuerdo a las previsiones del art. 65 de la LIG.

De esta manera, si la actividad financiera y de inversión se encuentra comprendida dentro del objeto social, las erogaciones vinculadas con esa actividad revestirían el carácter de gastos inherentes al giro del negocio y, como tales, serían deducibles según las previsiones del art. 91, inc. a), de la LIG.

En virtud de ello, al tratarse de gastos necesarios para obtener, mantener y conservar ganancias gravadas relacionadas con el giro del negocio, la totalidad de los intereses generados por la financiación de la compra de paquetes accionarios, resultarían deducibles en el Impuesto a las Ganancias.

Sobre esta cuestión se ha planteado una importante controversia en relación a si los ingresos obtenidos por dividendos por parte de sujetos empresa los obliga a realizar el prorrateo de gastos, puesto que la posición del Organismo Fiscal es la de asimilar las rentas no computables a las exentas mientras que las de los contribuyentes y la de la doctrina en general -a la que se adhiere- es que se trata de una naturaleza distinta en función de lo establecido en el artículo 68 de la LIG.

Esto ha producido una serie de sentencias en distintas instancias con criterios contrapuestos, quedando la cuestión a la definición que otorgue la Corte Suprema.<sup>47</sup>

## **7. Financiación mediante la emisión de obligaciones negociables**

46 "Logitex S.A.", considerando 5º, Fallos: 316-1247, entre muchos otros. Lo destacado es nuestro.

47 En mérito a la brevedad se citan algunas de las sentencias: i) a favor del contribuyente "P & G Holding Company S.R.L.", Cám. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala IV, 19/09/2023; "Swiss Medical S.A.", Cám. Nac. Cont. Adm. Fed. Sala V, 12/08/2021; Sala V, in re "Grupo Financiero Galicia SA c/ Dirección General Impositiva s/ recurso directo de organismo externo", sentencia del 27/11/2018 y Sala II in re "HSBC Argentina Holdings SA - TF 48911-I c/ Dirección General Impositiva s/ recurso directo de organismo externo", sentencia del 1º/07/2022; ii) a favor del Fisco: "Kimberly Clark Argentina S.A.", Cám. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala III, 13/04/2022.

## 7.a. Análisis de la jurisprudencia

Otra cuestión de significativa importancia, emanada del fallo "INC", se refiere al hecho que la financiación de la adquisición del paquete accionario se realizó, en definitiva, por intermedio de la emisión de obligaciones negociables con oferta pública, por lo que corresponde profundizar las implicancias impositivas del mismo.

A ese respecto, la sala "B" del Tribunal Fiscal de la Nación manifestó que la ley de obligaciones negociables establece un régimen tributario especial, el cual se debe entender que prevalece por sobre las normas de la LIG. Esta afirmación se sustentó en que el texto vigente a dicho momento del art. 36 de la ley 23.576<sup>48</sup> indicaba que las obligaciones negociables tendrían el tratamiento previsto en su art. 36 bis, agregado por la ley 23.962<sup>49</sup>.

Por su parte, el art. 37 de la ley 23.576<sup>50</sup> establece que la entidad emisora podrá deducir en el Impuesto a las Ganancias la totalidad de los intereses y actualizaciones devengados por la obtención de los fondos provenientes de la colocación de obligaciones negociables que cuenten con autorización de la Comisión Nacional de Valores<sup>51</sup> mediante oferta pública y en la medida que la tasa de interés no represente un costo financiero desproporcionado con relación al prevaleciente en el mercado para riesgos y plazos similares.

De ello, surge que los únicos requisitos a cumplimentar para deducir los intereses generados por la emisión de obligaciones serán los de: (i) colocación por oferta pública<sup>52</sup>, (ii) la necesidad de proporcionalidad del costo financiero respecto al existente en el mercado para similares operaciones y (iii) acreditación ante la CNV de la aplicación de los fondos. En consecuencia, el Tribunal concluyó que no debería verse limitada la deducción de

48 "Art. 36 - Serán objeto del tratamiento impositivo establecido a continuación de las obligaciones negociables previstas en la presente ley, siempre que se cumplan las siguientes condiciones y obligaciones: 1. Se trate de emisiones de obligaciones negociables que sean colocadas por oferta pública, contando para ellos con la respectiva autorización de la Comisión Nacional de Valores. 2. La emisora garantice la aplicación de los fondos a obtener mediante la colocación de las obligaciones negociables, a inversiones en activos físicos situados en el país, integración de capital de trabajo en el país o refinanciación de pasivos, a la integración de aportes de capital en sociedades controladas o vinculadas a la sociedad emisora cuyo producido se aplique exclusivamente a los destinos antes especificados, según se haya establecido en la resolución que disponga la emisión, y dado a conocer al público inversor a través del prospecto. 3. La emisora deberá acreditar ante la Comisión Nacional de Valores, en el tiempo, forma y condiciones que ésta determine, que los fondos obtenidos fueron invertidos de acuerdo al plan aprobado..."

49 "Art. 36 bis - El tratamiento impositivo a que se refiere el primer párrafo del artículo anterior será el siguiente: 1. Quedan exentos del impuesto al valor agregado, las operaciones financieras y prestaciones relativas a la emisión, suscripción, colocación, transferencia, amortización, intereses y cancelaciones de las obligaciones negociables y sus garantías. 2. La transferencia de obligaciones negociables creadas por la presente ley quedará exenta del impuesto sobre la transferencia de títulos valores, siempre que la misma se efectúe en los mercados abierto y/o bursátil. 3. Los resultados provenientes de la compraventa, cambio, permuta, conversión y disposición de obligaciones negociables quedan exentos del impuesto a las ganancias. Si se tratara de beneficiarios del exterior comprendidos en su Título V, no regirá lo dispuesto en el artículo 21 de la misma ley, y en el artículo 104 de la ley 11683 (t.o. 1978). 4. Quedan exentos del impuesto a las ganancias los intereses, actualizaciones y ajustes de capital si se tratara de beneficiarios del exterior comprendidos en su Título V, no regirá lo dispuesto en el artículo 21 de la misma ley, y en el artículo 104 de la ley 11683 (t.o. 1978). Igual tratamiento impositivo se aplicará a los títulos públicos...". Corresponde señalar que el art. 4º del decreto 1076/92 dispuso: "... las disposiciones previstas en los apartados 3 y 4 del primer párrafo y el segundo párrafo del artículo 36 bis de la ley 23.576 y sus modificaciones, no serán de aplicación para los sujetos comprendidos en el Título VI de la ley de impuesto a las ganancias (t.o. 1986 y modif)."

50 "Art. 37 - La entidad emisora podrá deducir en el impuesto a las ganancias en cada ejercicio la totalidad de intereses y actualizaciones devengados por la obtención de los fondos provenientes de la colocación de las obligaciones negociables que cuenten con autorización de la Comisión Nacional de Valores para su oferta pública. Asimismo serán deducibles los gastos y descuentos de emisión y colocación. La Comisión Nacional de Valores declarará inaplicable este beneficio impositivo a toda solicitud de oferta pública de obligaciones negociables, que por el efecto combinado entre sus descuentos de emisión y tasa de interés a pagar represente para la entidad emisora un costo financiero desproporcionado con relación al prevaleciente en el mercado para riesgos y plazos similares."

51 En adelante, indistintamente, "CNV".

52 El concepto de oferta pública fue objeto de numerosas controversias; fueron resueltas por la resolución conjunta (CNV - AFIP) 470/04-1738/04, e incluso lo recibió la jurisprudencia ante cuestiones planteadas antes de su vigencia ("Supermercados Norte S.A.", T.F.N. sala "B", 27/10/2008).

esos conceptos, en virtud de la aplicación de normas generales de la LIG, tales como el prorrateo de gastos por afectación a rentas gravadas y exentas, o eventualmente la regla de capitalización exigua.

Como se mencionó previamente el dictamen de la Procuradora General de la Nación<sup>53</sup> en la causa "INC", resultó favorable al contribuyente, sin embargo, la Corte rechazó dichas conclusiones en razón de que el destino de los fondos obtenidos mediante la Ley 23.576 se aparta de los fines tenidos en cuenta por el legislador al momento de su sanción.

Ello en función que los beneficios impositivos establecidos por la ley 23.576 *"tienen por objeto facilitar la obtención de fondos del mercado de capitales para destinarlos exclusivamente al financiamiento de actividades productivas por parte de las empresas privadas"*<sup>54</sup>, sustentado su posición en que dicho propósito surge de la lectura del informe de las comisiones de Finanzas, de Presupuesto y Hacienda y de Legislación General de la Honorable Cámara de Diputados que, en oportunidad de analizar el mensaje y el proyecto de la ley 23.576 y que ello fue ratificado durante el debate parlamentario de la iniciativa legal.

De esta manera, la deducción de la totalidad de los intereses, actualizaciones, gastos y descuentos de emisión y colocación devengados por la obtención de los fondos provenientes de la colocación de las obligaciones negociables autorizadas por la CNV resulta procedente **en la medida en que tales fondos sean aplicados al financiamiento de actividades productivas de la empresa emisora** y puesto que INC destinó los fondos a cancelar el precio de compra de las acciones de CADESA a su anterior dueño, no se cumplan los requisitos legales para que resulte procedente su deducción.

### 7.b. Modificación normativa

En base al análisis desarrollado en el punto anterior, una de las condiciones previstas en el artículo 36 de la Ley 23.576 es que la entidad emisora de las obligaciones negociables utilice los fondos obtenidos por la colocación para los destinos previstos en la misma.

Ahora bien, corresponde señalar que dichos destinos **fueron ampliados** por la Ley de Financiamiento Productivo<sup>55</sup> al incorporar al punto 2 del citado artículo 36 a las inversiones en bienes de capital, la adquisición de fondos de comercio situados en el país y la adquisición de participaciones sociales y/o financiamiento del giro comercial de su negocio<sup>56</sup>.

De esta manera, el acceso a los beneficios fiscales establecidos por la Ley 23.576 ya no se limita a la financiación de actividades productivas sino que incluye también la adquisición de participaciones sociales y fondos de comercio, que fue el motivo de rechazo en la causa INC.

53 Dra. Laura M. Monti.

54 Cfr. considerando 13 del citado fallo "INC S.A.". Lo destacado nos pertenece.

55 Ley 27.440 (BO 11/05/2018).

56 El nuevo texto es el siguiente:

*"2. La emisora garantice la aplicación de los fondos a obtener mediante la colocación de las obligaciones negociables, a inversiones en activos físicos y bienes de capital situados en el país, adquisición de fondos de comercio situados en el país, integración de capital de trabajo en el país o refinanciación de pasivos, a la integración de aportes de capital en sociedades controladas o vinculadas a la sociedad emisora, a la adquisición de participaciones sociales y/o financiamiento del giro comercial de su negocio, cuyo producido se aplique exclusivamente a los destinos antes especificados, según se haya establecido en la resolución que disponga la emisión, y dado a conocer al público inversor a través del prospecto".* Obs.: Lo destacado nos pertenece.

## 8. Conclusiones

Hemos realizado un análisis en lo que respecta a la deducción de gastos en general, con sus requisitos y exigencias, profundizando estos conceptos en relación a los intereses y diferencias de cambio respecto de los sujetos empresa, y en especial la cuestión de la financiación para la adquisición de paquetes accionarios.

En nuestra interpretación la aplicación del principio de afectación patrimonial tiene preeminencia, siendo necesario tratar de establecer cuál es el destino de los fondos obtenidos en préstamos y solo si ello no resulta posible debe aplicarse el principio de universalidad del pasivo, por lo que se comparten los criterios expresados por nuestro Máximo Tribunal en tal sentido.

Es indudable que esta premisa se refiere a fondos cuya magnitud resulte relevante para el giro de operaciones del sujeto empresa, según la situación de cada caso en particular, puesto que, en el financiamiento de las operaciones normales y habituales, la fungibilidad del dinero torna imposible una aplicación generalizada del principio de afectación patrimonial.

En lo que respecta a la deducción de intereses originados en la compra de paquetes accionarios por parte de sujetos empresa, la cuestión es de indudable complejidad, y deberá atenderse a las situaciones de cada caso en particular, sin que la sentencia emitida por la Corte en la causa "INC" implique -en nuestra interpretación- un cierre definitivo de la cuestión.

Esta conclusión se ve reforzada por la modificación legal realizada al régimen de obligaciones negociales a partir de la vigencia de la Ley 27.440 antes indicada, en virtud de la cual quedan comprendidas dentro de los beneficios de la Ley 23.576, la adquisición de paquetes accionarios.





# TASAS MUNICIPALES ASPECTOS CONTROVERTIDOS EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

---

## MUNICIPAL FEES CONTROVERSIAL ASPECTS IN THE JURISPRUDENCE OF THE SUPREME COURT OF JUSTICE OF THE NATION

---

María Eugenia Heredia<sup>1</sup>; Catriel Josué Nieve Bensabath<sup>2</sup>

---

### RESUMEN:

Uno de los principales desafíos de los sistemas federales de gobierno es la determinación del alcance y los límites de la potestad tributaria municipal. Prueba de ello son las controversias que existen en el caso de las tasas municipales respecto a la individualización de la actividad estatal y a la desconexión entre el aspecto material del hecho imponible y los elementos de cuantificación.

### SUMMARY

One of the main challenges of federal systems of government is the determination of the scope and limits of municipal tax power. This is showed through the controversies that exist in the case of municipal fees regarding the individualisation of state activity and the disconnection between the material aspect of the taxable event and the elements of quantification..

---

1 HEREDIA, María Eugenia. Abogada distinguida como egresada sobresaliente (UNC). Especialista en Derecho Tributario (UNC). Especialista en Administración Pública Provincial y Municipal (UNC). Magíster en Derecho Administrativo (UNC). Alta Especialización en Fiscalidad Internacional (UCM-UBA). Profesor Ayudante de la asignatura Derecho Tributario en la Facultad de Derecho (UNC). Vocal de Cámara Contencioso Administrativa en el Poder Judicial de la Provincia de Córdoba. Correo: euge12345@gmail.com.

2 NIEVE BENSABATH, Catriel Josué. Abogado distinguido como egresado sobresaliente (UNC). Escribano (UES21). Especializando en Derecho Tributario (UNC). Maestrando en Derecho Procesal (UES21). Alta Especialización en Fiscalidad Internacional (UCM-UBA). Adscripto de la asignatura Derecho Tributario (UNC). Profesor invitado de la Facultad de Derecho (UNC). Investigador (SeCyT-UNC). Asistente de magistrado en el Poder Judicial de la Provincia de Córdoba. Redactor informativo de la Oficina de Comunicación del Poder Judicial de la Provincia de Córdoba. Correo: catrielnieve@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3159-3158>.

**PALABRAS CLAVE:** Tasas – Municipios – Autonomía – Límites

**KEY WORDS:** value - capital - integration - social and environmental - report.

## I. Introducción

os tributos son prestaciones generalmente dinerarias que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines. El género tributo admite al menos tres grandes especies: impuestos, tasas y contribuciones especiales. Cada una de ellas tiene características propias que permiten su identificación y diferenciación.

Señala Villegas que una importante clasificación es aquella que distingue entre tributos vinculados y no vinculados<sup>3</sup>. En los primeros, el hecho o circunstancia que genera la obligación de contribuir esta estructurado en forma tal que se integra con una actividad o gasto a cargo del estado que de alguna manera afecta al obligado (en sus bienes o en sus actos). En cambio, en los tributos no vinculados (impuestos) no existe conexión del obligado con actividad estatal alguna que se refiera a él o que lo beneficie, por lo que, su obligación nacerá ante un hecho o situación que, según la valoración del legislador, revele capacidad de contribuir al sostenimiento del Estado.

Dentro de los tributos vinculados se encuentran las tasas que se caracterizan por exigir, como presupuesto de hecho de la obligación de contribuir, la prestación de un servicio individualizado en el contribuyente por parte del Estado.

La Corte expresó en reiteradas oportunidades que esta distinción entre especies tributarias no es meramente académica, sino que además desempeña un rol esencial en la coordinación de potestades tributarias entre los diferentes niveles de gobierno, a poco que se advierta que el artículo 9 inciso b de la ley 23.548 excluye a las tasas retributivas de servicios efectivamente prestados de la prohibición de aplicar gravámenes locales análogos a los nacionales distribuidos<sup>4</sup>.

Si bien la reforma constitucional de 1994 despejó todo margen de dudas respecto a la autonomía económico-financiera de los municipios (arts. 5 y 123 CN), reconociendo su facultad de crear, modificar o suprimir unilateralmente tributos y de exigir su pago a las personas que se encuentren sometidas a su jurisdicción<sup>5</sup>, lo cierto es que dicha potestad no es ilimitada. Pues, corresponde a cada constitución de provincia reglar su alcance y contenido.

La autonomía económico-financiera de los municipios se encuentra fuertemente limitada por lo establecido por el ordenamiento nacional, provincial y por el derecho intra-

3 VILLEGAS, Héctor Belisario (2021): *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, La Ley, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, p. 90.

4 Fallos: 332:1503; 347:653, entre otros.

5 En este sentido, Hugo Prieto – miembro informante en la Convención Constituyente del año 1994 – afirmó que ‘la autonomía económica y financiera tiene una importancia superlativa’, en tanto permite que los municipios argentinos generen sus propias rentas, esto es, la posibilidad de recaudar para invertir y controlar sus propios recursos, manejados con independencia de otro poder, completando así las facultades de administración que son propias. “Diario de sesiones”, p. 3190 y 3191, y Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994, t. VI, p. 5379 y 5380.

federal. En efecto, aun cuando normativamente se le reconoce potestad tributaria para establecer cualquier clase de tributo (impuestos, tasas y contribuciones especiales), en virtud de lo establecido por la ley 23.548, no les quedan manifestaciones de capacidad contributiva para gravar, lo que en la práctica circunscribe su potestad tributaria al cobro de tasas retributivas de servicios efectivamente prestados (exceptuadas del examen de analogía).

Estas tasas, para gozar del régimen de excepción, deben satisfacer ciertos estándares que, en ocasiones, los entes municipales buscan eludir a los fines de mitigar los efectos del vaciamiento de materia imponible que para ellos produjo la ley 23.548.

Afirma Spisso que los municipios han venido sorteando de hecho las prohibiciones de establecer tributos análogos a los nacionales coparticipados bajo el simulado ropaje de tasas de inspección, seguridad e higiene u otras similares, que encubren verdaderos impuestos en los cuales la base imponible se determina en función de la capacidad contributiva de los particulares, sin ninguna relación con el costo del servicio prestado, servicios, en la mayoría de los casos, inexistentes<sup>6</sup>.

En ese contexto se inscribe la presente entrega. En los próximos acápite abordaremos dos aspectos controversiales de la tributación municipal que han sido objeto de análisis y decisión de nuestro máximo Tribunal: la individualización de la actividad estatal y la desconexión entre el aspecto material del hecho imponible y los elementos de cuantificación.

## II. Individualización de la actividad estatal

La individualización de la actividad estatal es un requisito insoslayable para la configuración de las tasas municipales y, sin lugar a dudas, el que mayores controversias judiciales ha suscitado. Ello desde que la diferencia entre tasa e impuesto queda indubitadamente determinada por la existencia o no -en sus respectivos presupuestos de hecho- del desarrollo de una actividad estatal que atañe al obligado<sup>7</sup>.

El artículo 16 del Modelo de Código Tributario para América Latina define a la tasa como el tributo que tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, a través de sus sentencias, ha precisado y delineado los estándares de esta especie tributaria. En diversas oportunidades, refirió que la tasa es una categoría tributaria derivada del poder de imperio del Estado, que si bien tiene una estructura jurídica análoga al impuesto, se diferencia de éste por el presupuesto de hecho adoptado por la ley, que consiste en el desarrollo de una actividad estatal que atañe al obligado y que, por ello, desde el momento en que el Estado organiza el servicio y lo pone a disposición del particular, éste no puede rehusar su pago aun cuando no haga uso de aquél, o no tenga interés en él, ya que el servicio tiene en mira el interés general<sup>8</sup>.

En el mismo sentido, las conclusiones de las XV Jornadas del Instituto Latinoamericano

6 SPISSO, Rodolfo R. (2019): *Derecho Constitucional Tributario*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, p. 191.

7 Fallos: 332:1503.

8 Fallos: 251:50 y 222; 312:1575; 323:3770; 326:4251; 332:1503; 335:1987, entre otros.

de Derecho Tributario del año 1991 celebradas en Caracas. Allí se dijo que es de la esencia de la tasa que el servicio estatal que constituye su presupuesto de hecho sea prestado efectivamente por la Administración al contribuyente, aun cuando este se resista a recibirlo. La prestación efectiva del servicio al contribuyente es uno de los elementos caracterizados más importantes para distinguir la tasa de otras especies tributarias, particularmente del impuesto<sup>9</sup>.

Asimismo, es jurisprudencia consolidada de la Corte que al cobro de la tasa debe corresponder siempre la concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio referido a algo no menos individualizado (bien o acto) del contribuyente<sup>10</sup>.

La individualización del servicio exige una redacción clara y precisa a nivel normativo y la prueba de la prestación efectiva del servicio a favor del contribuyente. Así lo entendió la Corte en la causa "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa *"Gasnor SA c/ Municipalidad de La Banda s/ acción meramente declarativa – medida cautelar"*<sup>11</sup>, en donde sostuvo que la excesiva laxitud en la determinación de los servicios que las tasas pretenden retribuir al no discriminar debidamente los servicios cuya manutención solicita contrarían el principio de legalidad tributaria. Agregó que para que una contribución satisfaga el test de constitucionalidad deben cumplirse las siguientes condiciones: a) la contribución debe ser caracterizable como una tasa y no como un mero tributo; b) su redacción debe identificar un servicio en particular que debe ser efectivamente prestado por el Estado por lo que sus términos no pueden ser excesivamente amplios y abarcativos; y, c) es el fisco municipal quien debe probar, en todo caso, la concreta, efectiva e individualizada prestación estatal.

En efecto, cuando el tributo no satisface estas exigencias, independientemente de la denominación que los municipios le asignen, no se trata de una tasa sino de un impuesto. Si no existe una prestación de un servicio estatal concreto, efectivo e individualizado en un bien o acto del contribuyente, la tasa carece de causa.

Por estas razones, la individualización de la actividad estatal resulta determinante a los fines de verificar la legitimidad en el ejercicio de la potestad tributaria municipal. Allí se observa con nitidez la relevancia de la distinción entre las especies tributarias.

En un fallo reciente<sup>12</sup>, la Corte Suprema de Justicia de la Nación revocó la sentencia del Superior Tribunal de Justicia de Río Negro que había rechazado una acción de inconstitucionalidad promovida por un grupo de titulares y representantes de diversos establecimientos hoteleros en contra de la ordenanza municipal que creó la denominada "ecotasa".

Para el Superior Tribunal de Justicia de Río Negro la ecotasa era la contraprestación que se cobra a los turistas que pernoctan en la ciudad de San Carlos de Bariloche, cualquiera sea el tipo y categoría del establecimiento de alojamiento, por los servicios de infraestructura turística brindados por el ente demandado.

---

9 Disponible en: GARCÍA VIZCAÍNO, Catalina (2020): Manual de Derecho Tributario, Abeledo Perrot, Buenos Aires, p. 91.

10 Fallos: 234:663; 236:22; 251:222; 259:413; 312:1575; 325:1370; 329:792; 331:1942, entre otros.

11 Fallos: 344:2728.

12 Fallos: 347:653.

Recurrida la cuestión, la Corte revocó la sentencia apelada.

El Dr. Rosatti, en su voto concurrente, expresó que la tasa como especie tributaria debe respetar entre otros los principios de legalidad, igualdad, finalidad y razonabilidad.

En ese sentido, el principio de legalidad proyectado al ámbito municipal exige respaldar las obligaciones tributarias en ordenanzas que especifiquen el hecho imponible, el criterio de delimitación de la esfera jurisdiccional del sujeto activo, el sujeto pasivo del gravamen, el criterio que sirve de base para establecer el quantum del tributo, las modalidades de pago y las exenciones<sup>13</sup>.

El principio de igualdad ante las cargas públicas (art. 16 de la Constitución Nacional) no implica "igualitarismo", sino "equivalencia" de trato, lo que permite al legislador contemplar de manera distinta situaciones que considere diferentes en la medida en que dichas distinciones no se formulen con criterios arbitrarios, de indebido favor o desfavor, privilegio o inferioridad personal o clase, ni importen ilegítima persecución de personas o grupos de ellas (art. 28 de la Constitución Nacional).

El principio de razonabilidad invalida la manifestación arbitraria de las autoridades estatales y exige que sus conductas (en lo que se hace y en lo que se deja de hacer) estén primariamente fundadas en las exigencias constitucionales, antes que en el capricho o el libre arbitrio y la nuda voluntad de las autoridades nacionales, provinciales y municipales. En el marco de un sistema republicano de gobierno, las competencias de las autoridades públicas se caracterizan por ser un poder esencialmente limitado, sometido a la juridicidad y a la razonabilidad constitucional (arts. 1, 19 y 28 de la Constitución Nacional).

El principio de finalidad implica que todo sistema tributario tiene que estar orientado al interés público o común<sup>14</sup> y dirigido a la satisfacción de necesidades públicas<sup>15</sup>.

Por su parte, los Dres. Rosenkrantz, Maqueda y Lorenzetti, en voto conjunto, se remitieron al dictamen de la Procuración. Allí se dijo que la tasa en cuestión no cumplía ni con la concreta individualización de la actividad estatal que sirve de causa a la obligación tributaria, ni con la efectiva prestación de los servicios y puesta a disposición de los contribuyentes.

Para la Corte, la demandada no probó una efectiva prestación de un servicio individualizado en el contribuyente, elemento indispensable para justificar la validez de la imposición de una tasa.

Como puede apreciarse, una vez más, la individualización de la actividad estatal actúa como un requisito fundamental para la procedencia de la pretensión fiscal. Pues, como se anticipó, si la gabela no logra superar los estándares fijados doctrinaria y jurisprudencialmente para la configuración de la especie tributaria (tasa), su cobro resulta ilegítimo.

### **III. Desconexión entre el aspecto material del hecho imponible y los elementos de**

13 Fallos: 326:2653; 338:313.

14 Fallos: 312:1575.

15 Fallos: 344:2728.

### cuantificación

Dentro de los presupuestos que legitiman la aplicación de toda tasa, a la efectiva prestación de un servicio debidamente individualizado en relación con el contribuyente, debe adicionarse la necesaria adecuación entre el monto de este tributo y el costo de dicho servicio.

A efectos de examinar este último recaudo, es dable recordar que la capacidad contributiva es un elemento que inexorablemente debe estar presente para la configuración jurídica del tributo como género y, por ende, en todas sus especies. Esto significa que, si el particular no supera un umbral mínimo de riqueza, no existirá capacidad económica suficiente que legitime una obligación tributaria.

Puntualmente en las tasas, una de las principales expresiones de la capacidad contributiva puede apreciarse en su utilización como parámetro de referencia de la base imponible, o sea, como criterio para graduar o cuantificar la carga que deberá soportar el particular por esta categoría.

La Corte ha sostenido inveteradamente que resulta necesario que el monto de la tasa y el costo del servicio guarden cierta relación, sin que ello deba interpretarse en el sentido de una equivalencia estricta, prácticamente imposible de establecer<sup>16</sup>. Además, ha observado con contundencia que no se ha considerado injusto y se ha tenido más bien por equitativo y aceptable que para la fijación de la cuantía de la tasa retributiva de los servicios públicos se tome en cuenta, no sólo el costo efectivo de ellos con relación a cada contribuyente, sino también la capacidad contributiva de los mismos representada por el valor del inmueble o el de su renta, a fin de cobrar a los menos capacitados una contribución menor que la requerida a los de mayor capacidad, equilibrando de ese modo el costo total del servicio público<sup>17</sup>.

En otras palabras, nuestro máximo Tribunal ha admitido que el coste global del servicio que se retribuye a través de una tasa, no sólo puede distribuirse proporcionalmente entre los contribuyentes, sino que es susceptible de hacerse de acuerdo con criterios de capacidad contributiva.

Al abordar esta cuestión, en la causa "Eso Petrolera Argentina S.R.L. y otro c/ Municipalidad de Quilmes s/ acción contencioso administrativa"<sup>18</sup>, Highton de Nolasco en su voto afirma que *"el Tribunal ha considerado equitativo y aceptable que, para la fijación de la cuantía de la tasa retributiva de los servicios públicos, se tome en cuenta no solo el costo efectivo de ellos con relación a cada contribuyente, sino también la capacidad contributiva de aquellos, ya sea representada por el valor del inmueble o el de su renta, o bien estimada en función de los ingresos brutos originados por la actividad industrial o comercial que desarrolle, a fin de cobrar a los menos capacitados una contribución menor que la requerida a los de mayor capacidad, equilibrando de ese modo el costo total del servicio (Fallos: 234:663; 277:218; 287:184). Por consiguiente, los principios de igualdad y de capacidad contributiva tienen incidencia para la determinación del modo de calcular la base imponible de la tasa, referida a los costos de la prestación del servicio, tal como lo ha reiterado el Tribunal en el reciente precedente de Fallos: 343:1688"*.

16 Fallos: 201:545; 234:663, entre otros.

17 Fallos: 234:663.

18 Fallos: 344:2123.

Sin embargo, esta alternativa a la que puede echar mano el legislador en el diseño normativo de esta especie tributaria exige que, en el caso concreto, observe la debida correspondencia entre el monto del tributo y el costo del servicio.

En la causa precitada, la Corte adujo que, si bien no existen reparos de índole constitucional para recurrir a los ingresos brutos del contribuyente como indicador de capacidad contributiva y factor para el cálculo de la base imponible de un tributo como el considerado en el caso -tasa de inspección, seguridad e higiene-, ello no puede derivar en resultados irrazonables, desproporcionados y disociados de las prestaciones directas e indirectas que afronta el municipio para organizar y poner a disposición el servicio.

Por consiguiente, a juicio de la Corte, por tratarse de una cuestión fáctica que debe analizarse singularmente en cada causa, para poder llevar adelante un juicio de razonabilidad de este tipo es ineludible que la parte interesada, no solo invoque fundadamente la mentada desconexión o falta de correlación entre la base imponible adoptada y los resultados excesivos en la cuota a pagar, sino que, además, pruebe fehacientemente dicho extremo.

No puede soslayarse que, en una tesitura distinta, la Procuración General de la Nación en su dictamen opinó que era el municipio demandado el que debía demostrar que el producido de la tasa guardaba proporción con el costo total del servicio de inspección de seguridad, higiene y salubridad que estimó necesario llevar a cabo, y para el cual previó su retribución por la tasa cuestionada, de acuerdo al criterio según el cual la carga de probar el costo del servicio prestado no puede imponerse al contribuyente “... *pues constituiría una exigencia procesal de imposible cumplimiento que frustraría el derecho sustancial*”<sup>19</sup>.

Lo expuesto permite concluir que, aun en el espectro que tolera la doctrina de la Corte, la figura de la tasa debe asegurar, en un plano estrictamente normativo, una relación lógica entre el aspecto material del hecho imponible -definición de los servicios prestados- y la base imponible -elemento de cuantificación del tributo-; y, en un plano empírico, ante el acaecimiento del hecho imponible en la realidad, un resultado razonable y proporcionado en la determinación de la obligación tributaria.

Las ideas precedentemente desarrolladas encuentran reciente recepción normativa en la Ley n.º 27.742 -DE BASES Y PUNTOS DE PARTIDA PARA LA LIBERTAD DE LOS ARGENTINOS-, mediante la cual se instauró el Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones -RIGI- (TÍTULO VII), que tiene por objeto promover proyectos de los sectores de forestoindustria, turismo, infraestructura, minería, tecnología, siderurgia, energía, petróleo y gas (art. 164 y ss.).

En dicha regulación se establece que las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios que adhieran al régimen en cuestión no podrán imponer a los Vehículos de Proyecto Único (VPU) nuevos gravámenes locales, salvo las tasas retributivas por servicios efectivamente prestados (art. 225).

---

19 Fallos: 319:221, cons. 5º.

Al respecto, en el referido precepto se aclara que, en el caso de tasas retributivas por servicios prestados, existentes o a crearse en el futuro, “...ésta no podrán exceder el costo específico del servicio efectivamente prestado a los sujetos individualmente considerados. Se entenderá que una tasa excede el costo específico del servicio efectivamente prestado cuando su base imponible se determine sobre la base de ventas, ingresos brutos, ganancias o parámetros análogos.” (énfasis agregado).

Además, se impone como apercibimiento al incumplimiento de lo prescripto, la “nulidad absoluta e insanable” (art. 165, último párrafo).

#### **IV. Conclusiones**

Uno de los principales desafíos de los sistemas federales gobierno es la determinación del alcance y los límites de la potestad tributaria municipal.

El reconocimiento de la autonomía municipal importa, necesariamente, garantizar los medios para su subsistencia. Sin embargo, los municipios deben evitar crear cargas de manera anómala para suplir las deficiencias del federalismo fiscal<sup>20</sup>.

Producto el esquema tributario vigente, en la práctica, la potestad tributaria municipal se encuentra circunscripta al cobro de tasas retributivas de servicios efectivamente prestados (exceptuadas del examen de analogía).

La legitimidad de la pretensión fiscal requiere que las tasas municipales observen un estándar constitucional que, entre otras cosas, exige: a) la redacción clara y precisa del hecho imponible; b) la organización y puesta a disposición de un servicio estatal concreto, efectivo e individualizado en el contribuyente que le sirva de causa; c) una relación lógica entre el aspecto material del hecho imponible -definición de los servicios prestados- y la base imponible -elemento de cuantificación del tributo-; y d) en el plano empírico, ante el acaecimiento del hecho imponible, un resultado razonable y proporcionado en la determinación de la obligación tributaria.

---

---

20 Fallos: 344:2123.

# TRIBUTACIÓN DE LAS RENTAS FINANCIERAS EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

## TAXATION OF FINANCIAL INCOME AT THE MUNICIPAL LEVEL

---

**Diego E. Rubio<sup>1</sup>**

---

### RESUMEN:

Los Municipios han avanzado con la gravabilidad de actividades económicas a través de la imposición de tasas, incluso, pretendiendo captar ingresos brutos provenientes de rentas financieras, lo cual, lógicamente, repercute en el costo de financiación de las empresas. Producto de la inflación, las empresas invierten sus excedentes en colocaciones e instrumentos financieros obteniendo como retribución un rendimiento o un resultado por su enajenación. Nos proponemos mediante el presente, analizar los aspectos centrales que debemos observar para decidir acerca de la viabilidad de que dichos ingresos tributen en el ámbito municipal.

### SUMMARY

The Municipalities have advanced with the taxability of economic activities through the imposition of rates, even attempting to capture gross income from financial income, which, logically, has an impact on the cost of financing of companies. As a result of inflation, companies invest their surpluses in loans and financial instruments, obtaining a return or result for their disposal as compensation. We propose hereby to analyze the central aspects that we must observe to decide on the viability of said income being taxed at the municipal level.

**PALABRAS CLAVE:** Municipalidad - Tasas - Ingresos brutos - Rentas financieras - Convenio Multilateral

**KEY WORDS:** Municipality - Rates - Gross income - Financial income - Multilateral Agreement

---

<sup>1</sup> Contador Público (Universidad Nacional de Córdoba). Abogado (UE SIGLO 21). Especialista en Tributación (Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas UNC). Diplomado en Procedimiento Tributario (Universidad Blas Pascal). Actualmente, Director de Impuestos en Lisicki, Litvin & Asociados. Docente en carreras de grado y posgrado: Universidad Nacional de Córdoba y del Comahue. Disertante en diversos cursos y congresos dictados en la Asociación Argentina de Estudios Fiscales, Universidad Blas Pascal, Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Córdoba, Colegio de Escribanos de Córdoba, entre otros. Miembro de la Comisión de Estudios Tributarios del CPCE Córdoba. Coautor del libro "Código Tributario de Córdoba" comentado, Advocatus, 2022. Autor de diversas publicaciones en Revistas especializadas en Impuestos: Errepar Doctrina Tributaria, Práctica Integral Córdoba y Práctica Integral Santa Fe. cr.diegorubio@gmail.com. Número de ORCID: 0009-0009-2304-0666.

## I. Introducción

La recaudación de los Municipios se nutre, principalmente, de los fondos que reciben de la nación y sus provincias provenientes de la coparticipación federal y de los que generan por la prestación de determinados servicios cuya retribución son las tasas.

En la actualidad, Argentina cuenta con más de 2200 Municipios que tienen potestad para establecer tasas, entre otras, la comúnmente denominada “seguridad e higiene” o “comercio e industria” que recaen sobre el ejercicio de una actividad económica y que tienen como denominador común a los ingresos de las empresas como su base de medición, similar al impuesto sobre los ingresos brutos provincial.

En tal sentido, cada Municipio posee una ordenanza fiscal (no siempre debidamente publicada en cada Boletín Oficial) que debe ser minuciosamente analizada para poder discernir el alcance de la tributación de las rentas financieras que proponemos abordar en esta colaboración.

Sabemos que existe un marco general que los Municipios deben observar y que está dado, nada más, ni nada menos, que por la Constitución Nacional, cada Constitución Provincial y la Ley de Coparticipación Federal, incluso el Convenio Multilateral.

De acuerdo a este diseño, el municipio como ente autónomo encuentra su origen normativo en la Constitución Nacional y el quantum de sus atribuciones, competencias e incumbencias, en las constituciones provinciales y demás normas complementarias de derecho público interno<sup>2</sup>.

La Ley de Coparticipación Federal<sup>3</sup> establece limitaciones a la potestad tributaria de los municipios: no pueden establecer tributos análogos a los impuestos nacionales coparticipables, excepto que se traten de “tasas retributivas de servicios efectivamente prestados”<sup>4</sup>.

Haciendo un poco de historia para comprender la problemática que queremos abordar, podemos decir que lejos de cumplirse con los compromisos asumidos en el Pacto Fiscal<sup>5</sup> del año 1993, es decir, con posterioridad a la Ley de Coparticipación, han proliferado las tasas municipales que no retribuyen ningún servicio, con alícuotas elevadas en relación al costo de su “prestación”, avanzando, inclusive, sobre ingresos que históricamente quedaron al margen de tributación local, nos referimos a las rentas financieras.

2 CSJN, “ESSO Petrolera Argentina SRL y otro c/Municipalidad de Quilmes”, 02/09/2021.

3 Ley 23548, art. 9 inc. b).

4 Ley 23548, art. 9: La adhesión de cada provincia se efectuará mediante una ley que disponga:.. b) Que se obliga a no aplicar por sí y a que los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, sean o no autárquicos, no apliquen gravámenes locales análogos a los nacionales distribuidos por esta Ley.

En cumplimiento de esta obligación no se gravarán por vía de impuestos, tasas, contribuciones u otros tributos, cualquiera fuere su característica o denominación, las materias imposables sujetas a los impuestos nacionales distribuidos ni las materias primas utilizadas en la elaboración de productos sujetos a los tributos a que se refiere esta ley, esta obligación no alcanza a las tasas retributivas de servicios efectivamente prestados, salvo lo dispuesto en el párrafo siguiente.

5 Decreto 1807/1993: Asimismo se promoverá la derogación de las Tasas Municipales que afecten los mismos hechos económicos que los impuestos provinciales detallados en los párrafos anteriores, sea a través de la remisión del respectivo proyecto de ley a la Legislatura Provincial o a través de la recomendación a los Municipios que cuenten con competencia para la creación y derogación de tales gravámenes. Igual actitud se seguirá respecto de las Tasas Municipales en general, en los casos que no constituyan la retribución de un servicio efectivamente prestado, o en aquellos supuestos en los que excedan el costo que derive de su prestación.

Seguidamente, desarrollaremos temas referidos a la naturaleza jurídica de las tasas, tratando de relacionar cada uno de ellos con la posibilidad (o no) de gravar estas rentas en el ámbito municipal.

## II. Concepto de renta financiera

Resulta útil recordar que tanto el Estado como las actividades empresariales, necesariamente, requieren de financiamiento para poder afrontar sus necesidades operativas de corto plazo y, principalmente, para poder efectivizar inversiones que repercuten en el mediano y largo plazo.

Por el lado del Estado, normalmente accede a capitales por medio de la emisión de títulos públicos, bonos, letras, etc, las cuales prevén el pago de un rendimiento o intereses al tenedor. Asimismo, el inversor puede obtener un resultado producto de la enajenación del instrumento.

Por el lado de las empresas, el costo financiero que deben asumir para poder acceder al financiamiento repercute de manera directa en la evaluación de los proyectos (y, eventualmente, en la fijación de los precios de los productos y servicios) y uno de los ítems que lo define es la carga impositiva que recae sobre las distintas alternativas de financiación.

Como sabemos, las empresas se financian a través de los siguientes medios:

- \* mediante capital propio, como por ejemplo la emisión de acciones, cuya renta está representada por los dividendos distribuidos o, eventualmente, por el resultado de su enajenación.

- \* mediante capital ajeno, por ejemplo, recurriendo a préstamos bancarios, descuento de cheques, pagaré bursátil, a la emisión de obligaciones negociables<sup>6</sup> o a la titulación de créditos que luego se cristalizan en fideicomisos financieros<sup>7</sup>.

La contrapartida de los préstamos bancarios se refleja en la tasa pasiva (interés) que reconoce el banco a los inversores que depositan sus fondos, por ejemplo, a través de plazos fijos.

Otras formas que han proliferado son la emisión de pagarés bursátiles, de obligaciones negociables o los valores representativos de deuda o certificados de participación de los Fideicomisos Financieros, en los cuales se prevé el pago de un rendimiento o interés al inversor que decide aportar el capital.

En el caso de obligaciones negociables y fideicomisos financieros, el inversor también puede obtener un rendimiento derivado de la enajenación de sus tenencias.

En este escenario, cobran relevancia los fondos comunes de inversión<sup>8</sup> que son patrimonios de titularidad de diversas personas a las cuales se les reconocen derechos de copropiedad representados por cuotas partes, los que están integrados, entre otros, por:

---

6 Ley 23576 de obligaciones negociables.

7 Código Civil y Comercial de la Nación, art. 1693 y siguientes.

8 Ley 24083

i) valores negociables con oferta pública (acciones, obligaciones negociables, títulos de deuda o certificados de participación de fideicomisos financieros), ii) títulos públicos nacionales, provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipales, y iii) depósitos bancarios, por ejemplo, plazos fijos.

Los tenedores de cuotas partes de fondos comunes de inversión obtienen un resultado derivado de la enajenación de las mismas, cuyo valor depende del rendimiento de las inversiones que integran cada patrimonio.

Todos estos títulos valores se negocian en el ámbito de la Comisión Nacional de Valores<sup>9</sup> y se denominan “valores negociables”.

Como venimos desarrollando, el costo de la financiación depende, entre otros, de los costos impositivos asociados que se trasladan a las tasas de interés y al precio de los productos o servicios, motivo por el cual resulta importante entender cómo impacta cada tributo.

### **III. Punto de comparación: tratamiento impositivo de las rentas financieras en el impuesto a las ganancias, IVA e ingresos brutos**

Tal como se afirmó en otra colaboración<sup>10</sup>, en el impuesto a las ganancias, a las sociedades y sujetos empresas se les grava la totalidad de las ganancias obtenidas en un ejercicio comercial sin importar el origen de esas rentas, criterio conocido como “teoría del balance”, motivo por el cual la totalidad de las rentas obtenidas, sea que se traten de intereses por colocación de depósitos a plazo fijo o rendimientos derivados de la tenencia o enajenación de acciones, obligaciones negociables, fideicomisos financieros y fondos comunes de inversión<sup>11</sup>.

En el caso de personas humanas, por ejemplo, se encuentran exentos los rendimientos derivados de los siguientes instrumentos (siempre que coticen en bolsas o mercados de valores): bonos y títulos públicos argentinos, letras del tesoro, obligaciones negociables de empresas argentinas y fondos comunes de inversión. También se encuentran exentos los plazos fijos en pesos.

Por el lado del impuesto al valor agregado, se encuentran exentos<sup>12</sup> los rendimientos de plazos fijos, de obligaciones negociables, de títulos públicos y los resultados por la enajenación de acciones. Los dividendos están fuera del objeto del gravamen.

---

9 Ley 26831 de mercado de capitales, art. 3: Valores negociables: títulos valores emitidos tanto en forma cartular así como a todos aquellos valores incorporados a un registro de anotaciones en cuenta incluyendo, en particular, los valores de crédito o representativos de derechos creditorios, las acciones, las cuotas partes de fondos comunes de inversión, los títulos de deuda o certificados de participación de fideicomisos financieros o de otros vehículos de inversión colectiva y, en general, cualquier valor o contrato de inversión o derechos de crédito homogéneos y fungibles, emitidos o agrupados en serie y negociables en igual forma y con efectos similares a los títulos valores; que por su configuración y régimen de transmisión sean susceptibles de tráfico generalizado e impersonal en los mercados financieros. Asimismo, quedan comprendidos dentro de este concepto, los contratos de futuros, los contratos de opciones y los contratos de derivados en general que se registren conforme la reglamentación de la Comisión Nacional de Valores, y los cheques de pago diferido, certificados de depósitos de plazo fijo admisibles, facturas de crédito, certificados de depósito y warrants, pagarés, letras de cambio, letras hipotecarias y todos aquellos títulos susceptibles de negociación secundaria en mercados.

10 Rubio, Diego E. (2019), “El objeto de las Sociedades y la no habitualidad en Ingresos Brutos. Análisis de los precedentes de la CSJN”, Práctica Integral Córdoba N° 151, Errepar.

11 Cabe remarcar que el costo impositivo se atenúa en ejercicios fiscales en los cuales rige el ajuste por inflación impositivo, ya que se tratan de activos que generan pérdidas, compensando de esa manera el rendimiento devengado.

12 Ley 23349 de IVA, art. 7, inc. h, punto 16, apartados 1, 6 y 7, e inc. c).

Asimismo, por leyes específicas<sup>13</sup>, se prevé la exención en el IVA de las operaciones financieras y prestaciones vinculados con obligaciones negociables, títulos públicos, fondos comunes de inversión y fideicomisos financieros.

A nivel provincial, casi todas las jurisdicciones exigen al rendimiento o resultado de la enajenación de títulos públicos, pero existe mucha disparidad de tratamiento para el resto de los instrumentos que venimos marcando: plazos fijos<sup>14</sup>, obligaciones negociables, fondos comunes de inversión y fideicomisos financieros.

Incluso, al igual que lo sucedido a nivel municipal, la mayoría de las jurisdicciones no prevén bases impositivas especiales para el caso de enajenación de estos valores negociables (diferencia entre precio de compra y venta) ni tampoco un rubro de actividad específico para determinar la alícuota aplicable, lo cual torna dudosa la posibilidad de gravar estas rentas financieras a nivel local, claramente, porque se vulnera el principio de legalidad o reserva de ley que debe respetarse en materia tributaria, dejando al arbitrio del fisco la "forma" de establecer la base imponible y la alícuota aplicable, generalmente, encuadrando la actividad en rubros "residuales".

#### **IV. Requisitos para poder cobrar una tasa municipal**

Las tasas municipales de "seguridad e higiene" o "comercio e industria" se determinan de manera similar al impuesto sobre los ingresos brutos, es decir, se aplica una alícuota sobre los ingresos mensuales de las actividades.

Ahora bien, sabemos que por definición las tasas deben respetar ciertas pautas:

- 1) debe corresponderse a la prestación efectiva de un servicio individualizado, de lo cual se deriva la necesaria existencia de local en la jurisdicción municipal.
- 2) el valor de la tasa debe responder al costo del servicio y a la capacidad contributiva del sujeto obligado al pago.
- 3) para aquellos contribuyentes que ejercen actividad en más de una jurisdicción, debe aplicarse el régimen de Convenio Multilateral, en especial, su artículo 35.
- 4) la ordenanza debe establecer su base imponible y la alícuota aplicable.

Cada punto referido tiene su problemática en particular que trataremos desarrollar en los puntos siguientes.

#### **1. Efectiva prestación del servicio y existencia de local**

La posibilidad de que los Municipios cobren tasas se justifica en el ejercicio del poder de policía municipal, tendiente a verificar el cumplimiento de ciertas obligaciones en materia de salubridad, seguridad e higiene, de los locales, oficinas y demás establecimientos dentro del ejido municipal<sup>15</sup>.

A modo de ejemplo, traemos a colación el hecho imponible previsto en el Código Tributario de la Municipalidad de Córdoba<sup>16</sup>: *"EL ejercicio de cualquier actividad comercial,*

13 Nos referimos al art. 36 bis de la Ley 23576, art. 25 de la Ley 24086 y art. 83 inc. a) de la Ley 24441.

14 Ello a pesar que en el pacto fiscal del año 1993 las provincias asumieron el compromiso de eximir del impuesto sobre los ingresos brutos las prestaciones financieras realizadas por entidades de la ley 21526.

15 Borrego, Daniel (2016), "Notas sobre tributación local y financiamiento empresario", Asociación Argentina de Estudios fiscales, III Jornadas de Derecho Tributario Provincial y Municipal. Tomado de: <https://web.aaf.org.ar/wp-content/uploads/2020/08/III-Jornadas-de-Derecho-Tributario-Provincial-y-Municipal.pdf>

16 Ordenanza 13438, art. 256.

*industrial, de servicios, u otra a título oneroso y todo hecho o acción destinado a promoverla, difundirla, incentivarla o exhibirla de algún modo, está sujeto al pago del tributo establecido en el presente Título, conforme a las alícuotas, adicionales, importes fijos, índices y mínimos que establezca la Ordenanza Tarifaria Anual, en virtud de los servicios municipales de contralor, salubridad, higiene, asistencia social y cualquier otro no retribuido por un tributo especial, pero que tienda al bienestar general de la población”.*

Nótese que la última parte del artículo transcrito refiere a “cualquier otro” servicio no retribuido pero que tienda al “bienestar general de la población”.

Respecto el primer punto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>17</sup> (en adelante “Corte”) ha opinado que la excesiva latitud o amplitud en la caracterización de los servicios que las tasas municipales pretenden gravar convierte a dichas tasas en tributos que los municipios están inhibidos de crear.

Así lo expresó el juez Belluscio en la causa “Compañía Química”<sup>18</sup> al sostener que no discriminar debidamente los servicios cuya manutención solicita contrarían el principio de legalidad tributaria, pues posibilitan “la eventual recaudación de los fondos para una finalidad ajena a la que presuntamente le habría dado origen”.

Es por ese motivo que, ante normas que realizan la descripción del hecho imponible en términos excesivamente amplios se acrecienta la obligación de demostrar la efectiva prestación de un servicio concreto, efectivo e individualizado.

Por lo tanto, cuando la descripción de la actividad gravada se hace por defecto y de modo residual, tal como la Corte lo decidiera también en “Quilpe”<sup>19</sup>, no es justo imponer al contribuyente, cuando ha negado la prestación del servicio, la carga de probar que no ha sido efectivamente prestado.

Respecto el segundo punto, existen servicios públicos *uti singuli* y *uti universi*. En los primeros, el usuario o el beneficiario está identificado o individualizado por un uso y pago diferenciados.

En cambio, los segundos consisten en servicios colectivos que benefician a toda la población, es decir, su beneficiaria directa es la comunidad (seguridad, educación, salud, etc.).

En ese marco, nuestro máximo tribunal ha sentenciado que no resulta necesario que el cobro de la tasa tenga como objetivo primordial satisfacer intereses individuales, es decir, la validez de aquéllas, como la de todos los tributos, depende de un interés público que justifique su aplicación<sup>20</sup>. Por tal razón, ha resuelto que la sola circunstancia de que el contribuyente carezca de interés en el servicio estatal no basta para eximirlo del pago de la tasa respectiva<sup>21</sup>.

---

17 CSJN, “Gasnor SA c/ Municipalidad de La Banda”, 07/10/2021.

18 CSJN, “Compañía Química SA c/Municipalidad de Tucumán”, del 05/09/1989.

19 CSJN, “Quilpe SA”, 09/10/2012.

20 CSJN, “Frigorífico Cía. Swift de La Plata, S.A. c/ Nación”, 11/10/1961.

21 CSJN, Municipalidad. de San Lorenzo c/ Yacimientos Petrolíferos Fiscales, 08/11/1961.

No obstante ello, la Corte<sup>22</sup> también ha expresado que los precedentes citados presuponen un requisito fundamental respecto a las tasas como lo es también que *“al cobro de dicho tributo debe corresponder siempre la concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio relativo a algo no menos individualizado (bien o acto) del contribuyente”*<sup>23</sup>, quedando encuadrados dentro de esta definición, sólo servicios públicos uti singuli.

Recordemos que el leading case en materia de tributación municipal tiene como sujeto involucrado a la Municipalidad de Córdoba en los autos “Laboratorios Raffo”<sup>24</sup>, donde la Corte revocó la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba que había ratificado la legitimidad de la “Contribución que incide sobre el Comercio, la Industria y las Empresas de Servicios”.

El caso se trató de una empresa que dentro del ejido municipal contaba con un agente de propaganda médica que se desempeñaba en relación de dependencia, cuyo domicilio particular estaba ubicado en la ciudad de Córdoba y que vendía productos en la Ciudad de Córdoba, para lo cual había encargado la distribución a una tercera empresa pero carecía de local, depósito o establecimiento de cualquier tipo en el territorio del municipio. Por tal motivo, el Municipio no pudo acreditar qué servicio prestaba efectivamente a la empresa.

Otro punto interesante que debemos mencionar se refiere a la posibilidad de que una empresa ejerza una actividad pero en locales pertenecientes a terceros. En estos casos, la Corte ha sentenciado que tampoco procede el cobro de la tasa, teniendo en cuenta que por una misma fiscalización realizada en un único local, se cobraría dos veces el mismo tributo y en virtud del mismo hecho imponible<sup>25</sup>.

En la causa “Western”<sup>26</sup> el Municipio pretendía el cobro de la tasa por la actividad de intermediación financiera a través de la cual se puede enviar y recibir dinero desde, hacia y en distintos países del mundo, realizada en locales comerciales de propiedad o alquilados por parte de agentes comerciales que percibían una comisión. En la causa “Nación AFJP”<sup>27</sup> la única vinculación con la Municipalidad de Concordia era el hecho de tener ciertos afiliados domiciliados allí, a quienes atendía un empleado del Banco de la Nación Argentina, en un mostrador ubicado en la sucursal que esa entidad bancaria poseía en la ciudad. Idénticos razonamientos aplicó la Corte en la causa “Directv”<sup>28</sup>.

22 CSJN, “Compañía Química SA c/Municipalidad de Tucumán”, del 05/09/1989, con cita a “Bodegas y Viñedos Graffigna SA Ltda. c/Provincia de San Juan”, 18/05/1945, Fallos: 201:545.

23 CSJN, “De Gregorio Vda. de Cipriano, Cándida, y otros”, 03/10/1956.

24 Sentencia de fecha 23/06/2009.

25 CSJN, “Massalín Particulares SA c/Tierra del Fuego, Provincia”, 12/3/2006.

26 CSJN, “Western Union Financial Services Argentina SRL c/Municipalidad de Merlo”, del 28/06/2018”. Se trataba de cuatro locales ubicados en el Partido de Merlo pertenecientes a terceros: dos del Correo Argentino, uno en la localidad de Merlo y el otro en la de San Antonio de Padua -según lo informado por Correo Argentino, uno de propiedad de este y el otro alquilado por Correo, en los cuales Correo brindaba un servicio de transferencia por cuenta y orden de la rubrada por un pago de comisión-, otro de la empresa Credilogros Cía. Financiera y otro de la firma Compañía Financiera Argentina SA, éstas haciendo las veces de agentes comerciales de la entidad en función de una comisión.

27 CSJN, “Municipalidad de Concordia c/Nación Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones SA s/ ejecución fiscal”, 26/03/2009. Nación AFJP tenía un contrato de comodato que había celebrado con el Banco de la Nación Argentina, por el cual este le había cedido un espacio de su inmueble de la Ciudad de Concordia, donde había ubicado un escritorio desde el cual un promotor, también empleado del Banco, brindaba asistencia para afiliaciones, traspasos, tramitaciones, otorgamiento y pago de prestaciones y otros trámites.

28 CSJN, “Directv Argentina SA c/Municipalidad de Merlo”, 13/11/2018. La Municipalidad de Merlo pretendía el cobro de la tasa por desarrollar actividad en su jurisdicción a través de agentes independientes en dos locales

En conclusión, el punto de partida del análisis impositivo en materia de tasas radica en tener en claro que resulta excluyente contar con asiento físico propio en el ejido municipal para que el Municipio tenga potestad o sustento territorial y que el Municipio haya prestado efectivamente<sup>29</sup> el servicio por el cual cobra la tasa, resultando ello *“la clave de bóveda del sistema de distribución de competencias tributarias entre las distintas jurisdicciones pues son estos servicios los que permiten a las municipalidades gravar a los contribuyentes que se benefician con ellos sin violar con ello la Constitución Nacional”*<sup>30</sup>.

## **2. Valor de la tasa acorde al costo del servicio y a la capacidad contributiva**

La Corte<sup>31</sup> ha expresado que la relación que debe existir entre la tasa y el costo del servicio público que justifica su cobro no implica una equivalencia estricta, por lo que la impugnación del monto de una tasa considerada exorbitante debe ser juzgada desde el punto de vista de su posible carácter confiscatorio.

En otras palabras, es posible fijar la cuantía de la tasa, no solo en función del costo efectivo de dichos servicios, sino también respecto a la capacidad contributiva de cada contribuyente<sup>32</sup>.

En cuanto al quantum de la tasa, la Corte ha expresado que no existen reparos de índole constitucional para recurrir a los ingresos brutos del contribuyente como indicador de capacidad contributiva y factor para el cálculo de la base imponible de una tasa, en tanto ello no derive en resultados irrazonables, desproporcionados y disociados de las prestaciones directas e indirectas que afronta el municipio para organizar y poner a disposición el servicio<sup>33</sup>.

Vemos como, a priori, la obtención de rentas financieras podrían ensanchar la base imponible tenida en cuenta como “ingresos brutos”, en tanto y en cuanto exista razonabilidad y proporcionalidad con el costo de los servicios prestados por el Municipio.

Se trata de una pauta que debe analizarse en cada caso en particular, opinando la doctrina que impugnada una tasa por un sujeto pasivo, será a cargo de la administración municipal acreditar la razonabilidad entre el costo del servicio y el monto exigido, no obstante ello la jurisprudencia no es pacífica en este sentido<sup>34</sup>.

Incluso, de los propios antecedentes de la Corte no surge una postura clara al respecto,

---

comerciales, lo cual fue confirmado por un notario, más allá de que no posea locales propios y de que el servicio estatal de seguridad era prestado a dichos sujetos. Ello, en base a que la ordenanza local estipulaba que “están obligados a pagar los tributos, multas, recargos, intereses, actualizaciones y accesorios legales con los recursos que administren o de que dispongan y, subsidiariamente, con los propios, como responsables solidarios del cumplimiento de la deuda y demás obligaciones de sus antecesores, representados, mandantes, agentes y/o cualesquiera de las diferentes denominaciones que se asignen a los factores de comercialización de la actividad gravada, o titulares de los bienes administrados o en liquidación, en la forma y oportunidad que rijan para aquellos”.

29 CSJN, “Quilpe SA”, 09/10/2012. La Municipalidad de La Rioja pretendió exigir una tasa por seguridad e higiene a un contribuyente no habiendo probado de manera fehaciente la efectiva prestación de servicios inherentes al mismo, a pesar que tenía un establecimiento en el municipio.

30 CSJN, “Gasnor SA c/ Municipalidad de La Banda”, 07/10/2021.

31 CSJN, “Bodegas y Viñedos Graffigna SA Ltda. c/Provincia de San Juan”, 18/05/1945, Fallos: 201:545.

32 CSJN, “Banco de la Nación Argentina c/Municipalidad de San Rafael”, 16/5/56, Fallos: 234:663. En igual sentido, CSJN, “Cooperativa Minera de Productores de Arena y Piedra del Noreste Ltda. s/ acción de inconstitucionalidad”, 19/11/2020.

33 CSJN, “ESSO Petrolera Argentina SRL y otro c/Municipalidad de Quilmes”, 02/9/2021.

34 Robledo, Natalia (2022), “Tasas municipales. Relación del monto del tributo con el costo del servicio prestado”, Errepar, Práctica Integral Santa Fe.

ya que en la causa “Transportes Navarro”<sup>35</sup> afirmó que la carga de probar el costo del servicio de mantenimiento de calles pavimentadas y de tierra no puede imponerse a la empresa de transportes, pues constituiría una exigencia procesal de imposible cumplimiento que frustraría el derecho sustancial, pero en la causa “Esso”<sup>36</sup> rechazó este planteo por falta de argumentos que demuestren en concreto la irrazonabilidad o desproporción de la tasa.

Este último punto es criticado por la doctrina<sup>37</sup> en el sentido que dicha causa podría reflejar un cambio de criterio de la Corte al asignarle al principio de capacidad contributiva un rol exclusivo para ponderar la cuantía de la tasa y desechar la consideración de la correlación entre el costo global de las prestaciones y la cuantía de la tasa, a pesar que el Fisco Municipal en la causa referida admitió que no podía determinar el costo, ya que no contaba con el detalle de los insumos, ni el personal abocado, lo que impidió explicitar la preceptiva correlación entre la recaudación total por la tasa y el costo global de los servicios prestados.

En relación a la renta financiera, nos detenemos por un instante en un concepto que suele no ser claro al momento de decidir si realmente son ingresos gravados o no: nos referimos a los resultados por tenencias.

Estos resultados se originan a partir del método de valuación contable de un bien, por lo que el resultado obtenido no se traduce en un ingreso genuino de la operatoria comercial de la firma.

En tal sentido, por ejemplo, la Municipalidad de Córdoba<sup>38</sup> considera deducibles “Los resultados por tenencia de títulos valores o inversiones, en la medida que cuando se perfeccione la venta de estos valores, el resultado de la venta se encuentre contablemente registrado, considerando como precio de costo el valor de origen de los mismos”.

Respecto al Convenio Multilateral, para las entidades financieras que aplican el régimen especial del art. 8 “los resultados originados en la aplicación de normas contables de valuación según las disposiciones del Banco Central de la República Argentina” quedan excluidos de los ingresos para el cálculo de las proporciones atribuibles a los fiscos<sup>39</sup>.

En conclusión, los resultados por tenencia no son ingresos brutos provenientes del ejercicio de una actividad a título oneroso, más bien se originan por la aplicación de normas contables que reflejan las valuaciones al cierre del ejercicio contable de determinado bien. En todo caso, al momento de enajenarse el título valor, se podría llegar a generar un resultado por dicha operación.

### **3. Aplicación del régimen de Convenio Multilateral, en especial, su artículo 35.**

Esta pauta se encuentra vinculada a la proporcionalidad del quantum de la tasa con el costo del servicio, en tanto, como ya dijimos, la Corte ha admitido como parámetro de la

35 CSJN, “Empresa de Transporte de Pasajeros Navarro Hnos. S.R.L. c/ Municipalidad de Puerto Tirol, 10/10/1996”.

36 CSJN, “ESSO Petrolera Argentina SRL y otro c/Municipalidad de Quilmes”, 02/09/2021.

37 Spisso, Rodolfo R., “Desnaturalización de la tasa, especie del género tributo, en trascendente decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, La Ley Online.

38 Ordenanza 13438, art. 297 inc. 10.

39 RG CA 15/2023, art. 59 inc. a).

base imponible la posibilidad de ponderar los ingresos brutos del contribuyente.

A los fines de una mejor comprensión, dividiremos el análisis en tres puntos.

### **I. Ingresos atribuibles a cada provincia.**

El art. 35 del Convenio Multilateral dispone que las Municipalidades podrán gravar en concepto de tasas sobre los comercios, industrias o actividades ejercidas en el respectivo ámbito jurisdiccional, únicamente la parte de ingresos brutos atribuibles a las provincias.

Y aquí comienzan las dudas en el sentido del alcance de los “ingresos brutos atribuibles a las provincias”. ¿Puede suceder que la provincia exima, por ejemplo, la renta originada en títulos públicos o plazos fijos pero el municipio no. Entonces, ello constituye una limitación para la asignación de esos ingresos al Municipio? La respuesta, en nuestra opinión, es no.

El Convenio Multilateral prevé que para la confección de los coeficientes anuales (régimen general, art. 2) se computarán la totalidad de los ingresos -exentos y gravados o gravados a tasa cero-, es decir, el tratamiento que luego le otorgue el Municipio es una facultad propia que puede ir en línea o no con la gravabilidad o exención por parte de la provincia<sup>40</sup>.

La Comisión Arbitral opina<sup>41</sup> que la circunstancia de que algunas jurisdicciones provinciales o municipales hayan excluido de la conformación de la base imponible a esos ingresos (en el caso se trataban de depósitos a plazo fijos y fondos comunes de inversión cuyo subyacente eran también los plazos fijos), no hace que pierdan ese carácter (ingreso), sino que para las mismas ese concepto se encuentra exento del pago y se deduce a los fines de la determinación de la base imponible gravada, pudiendo el Municipio establecer el tratamiento que considere.

En caso que no asignen la renta financiera a las jurisdicciones para el armado de los coeficientes unificados justificando ello con la existencia de alguna “exención” provincial (cuestión respecto la cual ya brindamos nuestra opinión), se corre el peligro de que el Municipio de turno pretenda atribuirse esos ingresos, ante lo cual la Comisión Arbitral<sup>42</sup> se ha declarado incompetente “en lo tocante a la inclusión de los intereses como parte de la base imponible de la tasa municipal”, justamente, porque no se asignaron en los términos del Convenio Multilateral. Vaya paradoja ante la casi inexistencia de antecedentes o resoluciones generales que definan el criterio de asignación.

En cuanto a los ingresos no gravados, el hecho imponible de ingresos brutos y de las tasas refieren, en general, a actividades habituales y a título oneroso, motivo por el cual no vemos controversias en este punto, pudiendo mencionar como ejemplo los ingresos por ventas de bienes de uso o los resultados por tenencia ya mencionados

40 En igual línea de pensamiento, Lorena Almada, Informe 26 Área Tributaria, CECYT, FACPCE, “Las tasas municipales y el convenio multilateral”.

41 Res. CA 27-22, “AMX Argentina SA c/ municipalidad de La Matanza, provincia de Buenos Aires”.

42 Res. CA 8-95, “Banca Nazionale del Lavoro c/ Municipalidad de Río Cuarto” y Res. CA 14/22, “Acindar Industria Argentina de Aceros SA c/ municipalidad de La Matanza”.

que no son computables<sup>43</sup> para el armado de los coeficientes unificados, casualmente, por su condición de no gravados.

## II. Asignación de ingresos a los municipios

Continúa disponiendo el art. 35 mencionado en su segundo párrafo que la distribución del monto imponible entre las Municipalidades, se hace con arreglo a las disposiciones del Convenio Multilateral, es decir, primero debo asignar a cada jurisdicción el ingreso proveniente de la renta financiera, para luego distribuirlo entre los Municipios.

Ahora bien, ¿cuál es el criterio correcto para asignar ingresos provenientes de rentas financieras? ¿Domicilio donde se encuentra radicada la cuenta bancaria en caso de plazos fijos? ¿Lugar de radicación de la cuenta comitente en el caso de enajenación de acciones, títulos públicos u obligaciones negociables? Domicilio de la bolsa o mercado donde se negocian? ¿Domicilio de la empresa que asume el pago del rendimiento, por ejemplo, en caso de obligaciones negociables? Lugar de donde provienen los ingresos que permiten estas colocaciones/adquisiciones de títulos valores?

La gran mayoría de las operaciones bursátiles argentinas se realizan en el ámbito de la Bolsa de Comercio de Bs. As. y de su Mercado de Valores (Merval SA). Existen otras bolsas en el país, con sus respectivos mercados adheridos, pero las operaciones de compraventa de acciones y títulos públicos que allí se realizan son ínfimas (como ejemplo, podemos nombrar a la de Santa Fe, donde principalmente se operan futuros agropecuarios, certificados de fideicomisos y cheques de pago diferidos)<sup>44</sup>.

Para el caso de dólar futuro, cierta doctrina entiende que en los “futuros” operados en el MATBA/ROFEX (Pcia. de Santa Fe) corresponde atribuir el ingreso a la jurisdicción del mercado donde instrumento se opera, dado que es en dicho lugar donde jurídica y económicamente tiene lugar la transacción y sus efectos<sup>45</sup>.

En sentido contrario se expidió recientemente la Comisión Arbitral<sup>46</sup> afirmando que ante la ausencia de una norma general interpretativa para establecer de qué jurisdicción provienen los ingresos, ni antecedentes aplicables, corresponde que ingresos de contratos derivados de futuros de dólar realizados en el MATBA-ROFEX sean asignados en la misma proporción de los restantes ingresos provenientes de la actividad ejercida.

Para el caso de los títulos públicos, referido al régimen especial de entidades financieras, la Comisión Arbitral y Plenaria<sup>47</sup> convalidaron la atribución conforme la proporción de los ingresos financieros de cada Provincia (intereses por préstamos, intereses por adelantos, descuentos de documentos, etc.) sobre los totales a nivel país, aplican-

43 Tribunal Fiscal de Buenos Aires, “Telefónica de Argentina SA”, 05/02/2019.

44 Zócaro, Marcos Tomas, “MARCO IMPOSITIVO DE LAS OPERACIONES BURSÁTILES: Acciones y Títulos Públicos con cotización en el mercado local. Tomado de: <http://catalogo.econo.unlp.edu.ar/meran/opac-detail.pl?idI=19551>

45 Borrego, Daniel (2016), “Notas sobre tributación local y financiamiento empresario”, Asociación Argentina de Estudios fiscales, III Jornadas de Derecho Tributario Provincial y Municipal. Tomado de: <https://web.aafef.org.ar/wp-content/uploads/2020/08/III-Jornadas-de-Derecho-Tributario-Provincial-y-Municipal.pdf>

46 Res. CA 7/24 “Irsa Propiedades Comerciales SA c/ provincia de Santa Fe”.

47 Res. CP 16/12 “Nuevo Banco de Entre Ríos c/ Pcia. Santa Fe” y 2/15, “Banco Santander Río SA c/Provincia de Santa Fe”.

do esa proporción a los resultados por títulos públicos, dejando de lado el lugar donde se ha efectuado la concertación de las operaciones o donde se la haya registrado.

Tal criterio fue recogido por la reglamentación del Convenio Multilateral, previendo que las inversiones que realicen las entidades financieras, como ser rentas por Títulos Públicos Nacionales, Provinciales y Municipales, cédulas, letras, bonos, obligaciones y demás valores emitidos por entidades públicas y/o privadas, Fideicomisos Financieros (Rendimiento de Certificados de Participación y Títulos de Deuda) y/u obligaciones negociables, se atribuirán en la misma proporción de las restantes cuentas de ingresos financieros<sup>48</sup>.

Lo interesante de tal disposición, repetimos, aplicable por las entidades financieras, es el motivo que tuvo en cuenta la Comisión Arbitral reflejado en sus considerandos al afirmar que ciertos "ingresos por la modalidad de las operatorias que los generan, no exteriorizan la magnitud de la actividad desarrollada en cada jurisdicción".

Este criterio resulta fácilmente extrapolable a los contribuyentes que asignan ingresos por el régimen general del art. 2 que, en los hechos, proceden a colocar el excedente de fondos para obtener una renta financiera, sea por su rendimiento, sea por la enajenación del título valor, en línea con lo resuelto por la Comisión Arbitral en los autos "IRSA", es decir, que "sean asignados en la misma proporción de los restantes ingresos provenientes de la actividad ejercida" y con los considerandos del régimen especial de entidades financieras en cuanto ciertos "ingresos por la modalidad de las operatorias que los generan, no exteriorizan la magnitud de la actividad desarrollada en cada jurisdicción".

En los casos de regímenes especiales, surge la duda de cómo debieran asignar esos ingresos, incluso la cuestión se complejiza cuando para la provincia se tratan de ingresos exentos pero para el municipio no.

Como vimos, la única certeza la encontramos en el régimen especial del art. 8 para entidades financieras que comprende todas las rentas, incluso las exentas.

Para el resto de los regímenes especiales, traemos a colación un antecedente de la Comisión Plenaria<sup>49</sup> donde afirmó que no deben interpretarse restrictivamente, por lo que, en caso de duda, como la que podría surgir respecto de los ingresos que no son estrictamente financieros (en el caso se trató la situación de Tarjeta Naranja que obtenía ingresos por emisión de resumen, revistas, etc.), debe prevalecer la aplicación del Régimen Especial por sobre el General.

Tal como surge de la resolución en comentario, la Comisión Plenaria ha respetado este tipo de interpretación no restrictiva de los Regímenes Especiales, como lo avalan numerosas decisiones de casos concretos o de normas de interpretación<sup>50</sup>.

Idéntico criterio adoptó el Tribunal Fiscal de Apelaciones de la Provincia de Buenos

---

48 Res. CA 15/23, art. 62 inc. 2, cuyo origen fue la RG 04/2014.

49 Res. CP 14-2005, "Tarjeta Naranja c. Municipalidad de Río Cuarto".

50 Como la inclusión de las AFJP en el régimen del art. 7, la prevalencia del Régimen Especial por sobre el General en los ingresos de tipo accesorio a la actividad principal (Res. 08-03 CA, "Maruba SCA c/Tierra del Fuego").

Aires en la causa Esco<sup>51</sup>, referida a la asignación de rentas financieras para contribuyentes que aplican el régimen especial del art. 7.

No obstante ello, recientemente en la causa "Intagro"<sup>52</sup> la Comisión Plenaria decidió que los ingresos por comisiones en la intermediación de derechos de cobertura no se asignan por art. 11 (en línea con lo que venía decidiendo para servicios), pero agregó que tampoco correspondía asignar ingresos por el régimen especial del art. 11, ya que no era una actividad complementaria a la intermediación de granos. En este caso, para la Comisión Plenaria si bien se trata de una actividad conexas, sus ingresos van por art. 2.

En línea con este precedente, Sebastián Perlati y Pablo Michelini<sup>53</sup> entienden que tratándose de contribuyentes de Convenio Multilateral que obtienen excedentes financieros (plazos fijos, títulos públicos, obligaciones negociables, suscripción en fondos comunes de inversión, cedears, etc.), quedan inmiscuidos en el artículo 2° del Convenio Multilateral, con total independencia del régimen de atribución (general o especial) que puede dispensar el contribuyente a los ingresos provenientes de la actividad económica que le permite la generación de excedentes para la colocación de tales ingresos en operaciones financieras.

Resulta de suma importancia la definición del criterio de asignación que utilicen los contribuyentes, ya que ello determinará la porción de rentas financieras atribuibles a cada Provincia y que cada Municipio debe tomar como límite al efectuar el cálculo de lo que le corresponde atribuirse.

Por nuestra parte, opinamos que los ingresos por rentas financieras deben atribuirse en la misma proporción que el resto de los ingresos de la actividad de cada empresa, sea que utilice el régimen general del art. 2 y/o algún régimen especial del art. 6 al 13 del Convenio Multilateral, ya que entendemos que el objeto del régimen del convenio multilateral es medir razonablemente la actividad del contribuyente en cada jurisdicción, pudiendo incurrir en su desnaturalización si agregamos como variable de decisión para aplicar uno u otro régimen el carácter de conexas de las actividades financieras pero no complementarias, parámetro este último que sí resulta concluyente para definir el tratamiento impositivo (gravado, exento, no gravado, alícuota aplicable, base imponible) que cada provincia o municipio prevé para sus ingresos asignados.

En la práctica muchos contribuyentes aplican simultáneamente a sus actividades tanto el régimen general como alguno/s especial/es, pudiendo llegar a desnaturalizarse la magnitud de la actividad en cada jurisdicción si aplicáramos art. 2 a todos los ingresos financieros, siendo que los excedentes para realizar las colocaciones/inversiones provienen de actividades con distinto régimen de asignación.

---

51 Tribunal fiscal de Pcia. Bs. As, "ESCO SA de Capitalización y Ahorro", del 31/08/07.

52 Res. CP 19-2023.

53 Perlati, Sebastián y Michelini, Pablo, Las operaciones financieras y su gravabilidad en el impuesto sobre los ingresos brutos de la provincia de Córdoba, "REVISTA de ESTUDIO de Derecho Tributario, Contabilidad y Auditoría N° 1", Universidad Blas Pascal.

### III. Exigencia de local para poder cobrar la tasa

Retomando la lectura del art. 35 mencionado, su tercer párrafo prevé que cuando las normas legales vigentes sólo permitan la percepción de tasas en aquellos casos en que exista local, establecimiento u oficina donde se desarrolle la actividad gravada, las Municipalidades en las que el contribuyente posea la correspondiente habilitación, podrán gravar en conjunto el ciento por ciento (100%) del monto imponible atribuible al Fisco provincial.

En cuanto a las “normas legales vigentes” debemos recordar que las jurisdicciones de la Provincia de Buenos Aires<sup>54</sup> como la Provincia de Santa Fe<sup>55</sup> sancionaron leyes provinciales que estipulan que las municipalidades solo podrán recaudar la tasa de seguridad e higiene cuando el sujeto pasivo posea un establecimiento o local en el ejido municipal habilitado o susceptible de ser habilitado.

Los municipios en Santa Fé aplican dicho párrafo del Convenio, es decir, si la empresa cuenta con local habilitado en Rosario, el fisco va a atribuir el 100% de los ingresos asignados a la Pcia. de Santa Fé<sup>56</sup>. Así lo ha ratificado la Corte Suprema de Justicia de Santa Fé en numerosos precedentes<sup>57</sup> y también los Organismos de aplicación del Convenio Multilateral<sup>58</sup>.

Respecto Pcia. de Bs. As, la Ley 14.393<sup>59</sup> (con vigencia a partir del 1/1/2013) introdujo modificaciones a la Ley Orgánica de Municipalidades incorporando una previsión en el sentido de limitar la posibilidad de aplicar la tasa a la existencia en el ámbito municipal de “local habilitado”.

Prestigiosa doctrina<sup>60</sup> explica que hasta el pronunciamiento dictado por la Comisión Plenaria en “Supermercados Mayoristas Yaguar”<sup>61</sup>, la Comisión Arbitral pacíficamente había sostenido la aplicación del tercer párrafo del artículo 35 del Convenio Multilateral<sup>62</sup>. Luego, mediante el pronunciamiento citado migró hacia la correcta jurisprudencia y recién en los últimos años (luego de la ley 14393) ha avalado la aplicación del “tercer párrafo”.

Para el resto de las jurisdicciones la Comisión Arbitral<sup>63</sup> es pacífica en la aplicación del “segundo párrafo”.

54 Ley 14393, art. 94, modificó el inc. 17) del art. 226 del DL 6769/1958 de la Provincia de Buenos Aires, aplicable desde el 01/01/2013.

55 Ley 8173, art. 77, de la Provincia de Santa Fe, aplicable desde el 13/01/1978.

56 Ver art. 1 del Dto. 1094/2017 de la Municipalidad de Rosario.

57 CSJ Santa Fé, “Fábrica de Aceites Santa Clara”, “Sipar Aceros S.A.”, “Litoral Gas S.A.” e “Ingeniero Pellegrinet S.A.”, todos contra la Municipalidad de Rosario.

58 Res. CA 5-2011 y 19-2021.

59 ARTÍCULO 94.- Modifícase el inciso 17) del Artículo 226 del Decreto- Ley 6769/58, el que quedará redactado de la siguiente manera: "Inciso 17) Inscripción e inspección de seguridad, salubridad e higiene en establecimientos u oficinas, en los que se desarrolle actividades comerciales, industriales, servicios, científicas y toda otra actividad, cuando exista local, establecimiento y/u oficina habilitado o susceptible de ser habilitado, situado dentro del ejido del Municipio."

60 Borrego, Daniel, “Impuestos municipales. Potestades de los Municipios y el principio de territorialidad para contribuyentes del art. 35 del Convenio Multilateral”, Errepar.

61 Res CP 26-07, “Supermercados Mayoristas Yaguar SA c/Municipalidad de Avellaneda”.

62 Esgrimiendo como único sustento un “dictamen” de la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires que supuestamente así lo avalaba.

63 Res. CP 6-17, “Cementos Avellaneda S.A. c/ municipalidad de Córdoba”.

Merece que nos detengamos por un instante en la causa “Esso” de la Corte. En el caso, la Municipalidad de Quilmes había determinado para el período 8/2000 al 7/2002 un ajuste en la tasa municipal por inspección de seguridad e higiene asignando el 100% de los ingresos correspondientes a la Provincia de Buenos Aires, a pesar que tenía ingresos en otros Municipios en los que no poseía local. La particularidad del caso es que al momento de dictarse la Resolución de determinación de oficio (ano 2002), la Comisión Arbitral todavía avalaba la aplicación del “tercer párrafo”, al menos en el caso de la Provincia de Buenos Aires, es decir, fue antes del plenario “Supermercados Mayoristas Yaguar”.

En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Pcia. de Buenos Aires<sup>64</sup> expresó que “Tal criterio era el sostenido, al tiempo de liquidarse el tributo, por la Comisión Arbitral -resol. 6/2000 del 30-V-2000, ratificada por res. 13/2000 de la Comisión Plenaria-. Posteriormente la ley 14.393 modificó el inc. 17 del art. 226 del dec. ley 6769/1958, ratificando dicha interpretación”.

Con el comentario efectuado queremos reflejar que la Suprema Corte Bonaerense ya se había expedido en causas análogas<sup>65</sup>, estableciendo que la circunstancia que no concurren otros municipios no desplaza la posibilidad de gravar en un ciento por ciento (100%) los ingresos provinciales por aplicación del “tercer párrafo”.

Al tratarse de una cuestión de interpretación del art. 35, la Corte en la causa “Esso” se declaró incompetente para tratar el tema, además que rechazó el planteo de inconstitucionalidad del tercer párrafo del artículo 35 del Convenio Multilateral por falta de sustento fáctico y jurídico.

No obstante lo cual, tengamos en cuenta que la Comisión Arbitral a partir del año 2007 modifica el criterio y, como sabemos, los decisorios de los organismos de aplicación de Convenio Multilateral son obligatorios para las partes (fisco y contribuyente), por lo que resulta fundamental elegir adecuadamente la vía procesal para la discusión de que se trate.

Por último, no queremos dejar de mencionar que la Comisión Arbitral<sup>66</sup>, ratificado recientemente por la Corte<sup>67</sup>, ha establecido una excepción a la aplicación del tercer párrafo: cuando se trate de actividades sujetas a los regímenes especiales del art. 6 a 13 del Convenio Multilateral.

Para este tipo de actividades, la existencia o no de local habilitado no es un elemento determinante para la atribución de los ingresos brutos generados por la misma, motivo por el cual debe aplicarse el régimen especial que corresponda en cada caso (transporte, seguros, comisionistas, etc), prescindiendo de tal manera del tercer párrafo.

---

64 SCJ Pcia. Bs. As, “Esso Petrolera Argentina S.R.L. c/ Municipalidad de Quilmes”, 22/06/16.

65 Causas B. 54.620, “Compañía Argentina de Seguros Providencia S.A.”, sent. del 28-V-1996 y B. 62.784, “Abb-Elster S.A.”, sent. del 4-IV-2012.

66 Res CA 5-22, “Willis Towers Watson Argentina SA c/Municipalidad de General Pueyrredón, Provincia de Buenos Aires” y 19-23 “Vía Bariloche SA c/Municipalidad de Malvinas Argentinas, Provincia de Buenos Aires”.

67 CSJN, “Petersen Thiele y Cruz S.A. de Construcciones y Mandatos c/ Municipalidad de Vicente López”, 30/04/2024.

#### 4. Definición clara de la base imponible y la alícuota aplicable.

Recientemente, la Corte expresó que la atribución de los municipios para crear una tasa, entendida como un recurso de naturaleza coactiva, con fuente legal, se encuentra sujeta a determinadas pautas, entre otras, *“la adecuada y precisa cuantificación del tributo (base imponible, alícuota, exenciones y deducciones)”*<sup>68</sup>

A modo de repaso, tomando como análisis el caso de la enajenación de fondos comunes de inversión, sólo dos jurisdicciones provinciales (Córdoba y Entre Ríos) prevén una base imponible especial y un rubro específico para encuadrar las rentas financieras derivadas de estas operaciones con la alícuota correspondiente. En el resto de las 22 jurisdicciones, brillan por su ausencia.

Ni que hablar en los Municipios analizados<sup>69</sup>: sólo la Municipalidad de Córdoba prevé una base imponible especial como diferencia entre precio de venta y compra (actualizando costo), no previendo un rubro específico para estos ingresos, *“infiriendo”* que debería encuadrarse en un rubro residual<sup>70</sup>.

¿Entonces... cómo se tributa por la renta financiera en los Municipios? (ya que estamos, agrego a las provincias). ¿Debo *“inferir”* que la base imponible es la diferencia entre el precio de venta y compra? ¿Al costo lo puedo actualizar? ¿Encuadro los ingresos en un rubro residual y aplico la alícuota prevista para ese rubro? ¿Me puedo deducir las pérdidas en la enajenación de valores negociables?

Resulta de suma importancia analizar los rubros de actividades establecidos en cada norma para poder arribar a una conclusión certera del encuadramiento y la alícuota a aplicar, en tanto esté previsto.

Otro tema que surge respecto de los fondos comunes de inversión es el relativo a la transparencia fiscal: recordemos que están compuestos por diversos títulos valores (acciones, bonos, títulos públicos, obligaciones negociables, etc) donde cada renta financiera generada podría estar gravada o exenta según lo prevea cada Código Tributario Provincial o, en su caso, cada Ordenanza Municipal.

En tal sentido, destacada doctrina<sup>71</sup> opina que siendo entonces que las colocaciones más habituales en los fondos comunes de inversión son acciones, títulos públicos o depósitos a plazo fijo, se considera que el tratamiento impositivo de los mismos será el que corresponde a cada activo que compone el patrimonio. A fin de cuentas, existe sobre tales activos un derecho de copropiedad por parte del inversor.

68 CSJN, “ESSO Petrolera Argentina SRL y otro c/Municipalidad de Quilmes”, 02/9/2021.

69 Municipalidad de Córdoba, Ordenanza N° 12140; Municipalidad de San Francisco, Ordenanza Tributaria Municipal N° 7670; Municipalidad de Río Cuarto, Ordenanza N° 58/21; Municipalidad de Villa María, Ordenanza N° 3155; Municipalidad de Rafaela, Ordenanza N° 5.513; Municipalidad de Santa Fe, Ordenanza N° 11962; Municipalidad de Rosario, Decreto – Ordenanza 9476/1978; Municipalidad de Junín, Ordenanza N° 7297/17; Municipalidad de Paraná, Ordenanza N° 6410, to Decreto N° 2422/1995; Municipalidad de Posadas, Ordenanza XVII – N° 15 – Anexo I; Municipalidad de San Miguel de Tucumán, Ordenanza N° 4.536; Municipalidad de Salta, Ordenanza N° 15921.

70 649999 servicios de financiación y actividades financieras n.c.p, alícuota del 5%.

71 Caranta, Martín, “Informe de relatoría”, Asociación Argentina de Estudios fiscales, III Jornadas de Derecho Tributario Provincial y Municipal. Tomado de: <https://web.aef.org.ar/wp-content/uploads/2020/08/III-Jornadas-de-Derecho-Tributario-Provincial-y-Municipal.pdf>

En sentido opuesto otros autores<sup>72</sup> afirman que el hecho de que las inversiones realizadas por un fondo común sean en su mayor parte -o en su totalidad- activos subyacentes que generen ingresos exentos (vgr., depósito a plazo fijo, títulos públicos, etc.) no implica extender tales beneficios a los inversores del fondo común ya que los ingresos que obtiene el fondo le resultan propios al mismo, luego este en oportunidad del rescate solicitado por el inversor (en especial en los FCI abiertos) procede a reembolsar, en dinero, el valor de la participación que el inversor tiene en el fondo.

Por nuestra parte, coincidimos parcialmente con el razonamiento expuesto en primer término que refiere a la “transparencia”, es decir, debe considerarse el tratamiento impositivo que corresponde a cada activo que compone el patrimonio, en tanto la enajenación de cuotapartes de fondos comunes de inversión no se encuentren expresamente previstos por la norma, tal como sucede en la mayoría de los Códigos Tributarios Provinciales/ Municipales. No sería el caso de Pcia. de Córdoba o la Municipalidad de Córdoba donde sus normativas prevén una base imponible especial para la enajenación de estos valores negociables.

Son muchos los interrogantes que se generan, lo cual nos lleva a pensar que el tema abordado en esta colaboración referido a las rentas financieras en el ámbito municipal, es un claro ejemplo de lo que debieran hacer los Municipios (sumo a las provincias) y no lo hacen: *“la adecuada y precisa cuantificación del tributo (base imponible, alícuota, exenciones y deducciones)”*, tal como lo expresó la Corte en la causa “Esso” y en numerosos fallos refiriendo al principio de legalidad.

A ello se suma la falta de reglamentación por parte de los Organismos de Aplicación del Convenio Multilateral respecto a la asignación de las rentas financieras, con uno o dos casos concretos que no otorgan claridad al tema, excepto para entidades financieras, combo que genera un verdadero desafío intentar “liquidar” el impuesto o la tasa sobre este tipo de ingresos, sabiendo que con seguridad será controvertido por el fisco de turno, sea cual sea el criterio que se utilice.

## V. Conclusiones

Teniendo en cuenta el incremento en los costos de financiación de las empresas que genera la gravabilidad de rentas financieras, tanto en el impuesto sobre los ingresos brutos, como en las tasas municipales, sería conveniente revisar su imposición.

En el caso de las tasas municipales debe cumplirse con el requisito básico de que el contribuyente tenga local en el municipio para poder acreditar el sustento territorial que valide los servicios que, efectivamente, debe prestar el Municipio.

Incluso, si bien no fue materia de tratamiento en el presente, en cada caso habrá que analizar la existencia de habitualidad de las operaciones, tema que desarrollamos en otra colaboración<sup>73</sup>.

Por el lado del quantum de la tasa, resulta de vital importancia la asignación de ingresos

72 Perlati, Sebastián y Michelini, Pablo, Las operaciones financieras y su gravabilidad en el impuesto sobre los ingresos brutos de la provincia de Córdoba, “REVISTA de ESTUDIO de Derecho Tributario, Contabilidad y Auditoría N° 1”, Universidad Blas Pascal.

73 Rubio, Diego E (2019), “Compraventa de acciones, cuotas y participaciones sociales, dividendos y utilidades”, Práctica Integral Córdoba N° 154, Errepar.

que se efectúe por aplicación del art. 35, no existiendo reglamentación alguna de parte de la Comisión Arbitral que otorgue claridad al tema, excepto en el caso de entidades financieras que aplican el régimen especial del art. 8.

A ello se le suma la existencia de diferentes tratamientos a nivel provincial de las rentas financieras que, tal como vimos, independientemente de ello, deben asignarse a cada Municipio y analizar el tratamiento que le otorgue cada Ordenanza.

Observamos también que casi ninguna ordenanza Municipal (incluso Códigos Provinciales) prevé expresamente bases imponibles especiales para la enajenación de valores negociables, ni mucho menos cómo se imputan las pérdidas de estas operaciones.

Tampoco rubros específicos para determinar la alícuota aplicable, sea para el caso de la obtención de rendimientos (ej. intereses de plazos fijos, de obligaciones negociables o de fideicomisos financieros o dividendos), sea para el resultado de la enajenación de valores negociables (ej. acciones, obligaciones negociables o fondos comunes de inversión), debiendo en cada caso realizar un análisis exhaustivo del alcance de los rubros residuales en cada Ordenanza Municipal para concluir en el cumplimiento o no del principio de legalidad que rige en materia tributaria.



# LA REVOLUCIÓN MATERIAL Y LA NECESIDAD DE ASISTENCIA REMOTA PARA EL PROCESAMIENTO DE DATOS A LOS FINES DE CONTROL Y TRANSPARENCIA DEL SISTEMA INTERNACIONAL TRIBUTARIO. -EL CASO ARGENTINO-

---

THE MATERIAL REVOLUTION AND THE  
NEED FOR REMOTE ASSISTANCE FOR DATA  
PROCESSING FOR THE PURPOSES OF CONTROL  
AND TRANSPARENCY OF THE INTERNATIONAL  
TAX SYSTEM. -THE ARGENTINE CASE-

---

**Mariano Luchessi<sup>1</sup>**

---

## RESUMEN:

el presente trabajo tiene por objeto describir las implicancias del intercambio automático de información tributaria con relación al procesamiento remoto de los datos por parte de las Administraciones tributarias y los intermediarios para el correcto control y verificación de las operaciones transfronterizas, junto con la necesaria protección de los datos personales del contribuyente de transmisión.

## SUMMARY

The purpose of this work is to describe the implications of the automatic exchange of tax information in relation to the remote processing of data by tax administrations and intermediaries for the correct control and verification of cross-border operations, together with the necessary protection of the personal data of the transmission taxpayer.

---

<sup>1</sup> Abogado, Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Asesoría Fiscal, Universidad de Navarra. LLm en Derecho Tributario, Universidad Torcuato Di Tella. Doctorando en Derecho Fiscal, UBA. Docente UBA. Coordinador de la Comisión de Derecho Internacional Financiero y Tributario, Centro de Estudios de Derecho Financiero y Tributario, UBA. Investigador adscripto, Instituto A. L. Gioja, UBA. El autor puede ser contactado a: mluchessi@derecho.uba.ar. ORCID iD: 0009-0009-1929-1833.

**PALABRAS CLAVE:** EL intercambio automático de información con fines fiscales. La asistencia remota y el nuevo estándar de AEOI. La asistencia remota y el nuevo estándar de AEOI. Los datos personales del contribuyente

**KEY WORDS:** The automatic exchange of information for tax purposes. Remote assistance and the new AEOI standard. Remote assistance and the new AEOI standard. The taxpayer's personal data

## I. Introducción

El sistema internacional tributario ("SIT") en la actualidad puede ser analizado desde dos aristas principales, y complementarias entre sí. La primera, se fundamenta sobre la Política fiscal Convencional de los Estados, basada en la forma de acuerdos tributarios, bilaterales o multilaterales entre partes junto con los modelos que asisten a los países para su negociación. La segunda, refiere a la Política Fiscal Cooperativa entre las partes, de forma bilateral o multilateral junto con los modelos de acuerdos de intercambio. A los fines del presente artículo tomaremos los modelos, lineamientos y recomendaciones propuestos por la Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico ("OCDE"), tanto para fines convencionales como cooperativos<sup>2</sup>.

Como antecedente podemos ver que el SIT tuvo un inicio instrumental a la hora de establecer los modelos, tanto a nivel OCDE como ONU/Liga de las Naciones, que si bien comprendió desde sus inicios la asistencia entre los países para intercambiar información tributaria bilateral; lo cierto es que dicho mecanismo no avanzó formalmente ni materialmente sino hasta el año 2008 en adelante, a consecuencia de diversos factores como: la crisis económica mundial, el conocimiento de casos públicos de evasión y elusión fiscal internacional (i.e. *HSBC*, *UBS*, *panama papers*<sup>3</sup>, *OPENLUX*<sup>4</sup>, entre otros) y el avance diametral de la economía digital, y las nuevas formas de negocios a nivel global.

Por ello, sobre estos últimos 16 años se ha visto un avance formal y material en el intercambio de información y, por ende, en la cooperación internacional tributaria con relación a la gran mayoría de jurisdicciones. Por dicho motivo, si concebimos al EOI como un proceso y no como un acto aislado de reciprocidad de datos consensuado entre los Estados de manera bilateral o multilateral; analizamos, entonces, al mismo como un mecanismo de política fiscal global de las jurisdicciones con el objeto de transparentar el sistema para dotarlo de mayor control y, así, poder combatir la evasión y la elusión fiscal internacional.

Este mecanismo podemos concebirlo a raíz de tres fases concretas. La primera, con relación a los marcos regulatorios internacionales. En otras palabras, estaría ligado al consenso para la transacción de los datos entre los distintos países, como: a. Convenios tributarios, b. Acuerdos bilaterales y c. Acuerdos multilaterales. La segunda fase del proceso, se concibe sobre la obtención de la información por parte de los países y la potestad de estos para poner en cabeza de terceros (intermediarios o no) la recopilación de la misma (Cumplimiento tributario o *Tax Compliance*, en inglés). Finalmente, la última fase para el cumplimiento efectivo buscado por las jurisdicciones apunta al procesamiento y

2 Ver. <https://www.oecd.org/tax/> (17/05/2024)

3 Ver. <https://www.icij.org/investigations/panama-papers/> (17/05/2024)

4 Ver. <https://www.occrp.org/en/openlux/> (17/05/2024)

uso efectivo de la información obtenida (Por los Estados, los Intermediarios o los propios contribuyentes). Sobre dicho procesamiento, y por la masividad de datos a nivel global, se desprende la necesidad de optimización en la misma a través de la asistencia remota (Big Data, *machining learning*, IA).

En consecuencia, al hablar de EOI como un proceso y no, solamente, como una herramienta, el objeto de la transparencia fiscal para el control y la lucha contra la evasión y la elusión tributaria internacional se compone tanto de aspectos formales como materiales o de ejecución<sup>5</sup>.

Sobre este marco conceptual, identificamos situaciones propias de los Estados a la hora de lograr sus objetivos de control y verificación sobre transacciones *crossborder*: (i) por la propia masividad de información que deviene en la faz material, para su procesamiento y ejecución; (ii) por los costos asociados de los Estados para la implementación y traslado a la contraparte y (iii) por la protección de datos personales del contribuyente.

El presente trabajo busca analizar los puntos más relevantes en el procesamiento y traspaso de información con fines tributarios a consecuencia de operaciones transfronterizas, y la necesidad remota por parte de las Administraciones tributarias para su correcta aplicación.

## II. El intercambio automático de información con fines fiscales (“AEOI”)

### 1. El AEOI como nuevo estándar para una efectiva trazabilidad de datos del contribuyente.

El intercambio de información con fines fiscales entre Estados (“EOI”) no es algo novedoso sino que data de hace más de un Siglo, como el propio SIT<sup>6</sup>. Diversos modelos de organismos internacionales y propios Estados<sup>7</sup> se han abocado al mismo como una herramienta de asistencia entre los países para un mayor control de sus residentes a nivel global, con el objeto de luchar contra la evasión y elusión fiscal internacional.

Dentro de los modelos se encuentra el de la OCDE, desde 1963<sup>8</sup>, que mostró en sus inicios una faceta “limitante” del EOI por cuanto: i) la información a transmitirse se encontraba restringida con relación a las personas que aplicaba el CDI y ii) la misma debía ser tratada como secreto con relación a la legislación doméstica de cada país, sin perjuicio de que ni las normas ni los comentarios del Modelo preveían qué debiera ser considerado como secreto<sup>9</sup>. Posteriormente, en 1977; se amplía el alcance a nivel comentarios del Modelo con relación a personas y se flexibiliza el alcance sobre el secreto bancario sobre temas judiciales. Además, los comentarios del artículo 26 establecen 3 formas de intercambiar información: *previa petición, espontaneo y automático*<sup>10</sup>.

5 Cfr. Mariano Luchessi, Parte II, Riesgos y Contingencias Fiscales; “Intercambio de información con fines fiscales. La transparencia de las operaciones con paraísos fiscales a raíz del nuevo estándar internacional del sistema global tributario (el caso argentino); en Compliance Fiscal. Bases para un análisis integral. Dir. Juan Manuel Alvarez Echague (et al), Ed. Ad-Hoc, Pgs. 381 y ss.

6 Oberson, Xavier, International Exchange of Information in Tax Matters, EE, 2015, p. 4.

7 Por ejemplo: MOCDE, MONU, la Unión Europea, el Consejo Europeo, Suiza y Estados Unidos.

8 La preparación del modelo y su borrador puede ser consultado en: [https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/draft-double-taxation-convention-on-income-and-capital\\_9789264073241-en#page6](https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/draft-double-taxation-convention-on-income-and-capital_9789264073241-en#page6) (12/6/2023)

9 Nota 3, P.24.

10 Grondona V., Barreiro Cavaco M., Intercambio de información internacional: uso efectivo de la información para una fiscalización basada en riesgo, en: Revista Debates de Derecho Financiero y Tributario, Nro. 4, Corti H. y Luchessi

Pero es recién cuando el fenómeno de la globalización de los años 90, a través de los avances en la tecnología, casos públicos de evasión y elusión fiscal internacional junto con la ampliación de las transacciones *crossborder* de los contribuyente ponen en crisis al SIT, requiriendo un compromiso aún mayor a nivel Global, que el proceso de EOI comienza una nueva etapa.

Por ello ya en el año 2000<sup>11</sup>, la OCDE postula que todos los Estados partes deberían permitir el acceso a la información bancaria, este avance sobre el EOI da origen al Foro Global en Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales (Foro Global)<sup>12</sup>.

Ante el origen de un nuevo consenso formal global para el EOI la OCDE consideró la necesidad de generar un instrumento que pudiera utilizarse para establecer un intercambio efectivo de información<sup>13</sup>. En el 2002, el Foro Global genera el modelo de los Acuerdos de Intercambio de Información con fines fiscales (TIEA, por sus siglas en inglés), principalmente dirigido a países que no eran propensos a negociar Convenios tributarios (como: los paraísos fiscales)<sup>14</sup>. Por otro lado, se aceleró el fomento por acuerdos multilaterales de asistencia; el Modelo multilateral de 1995 se abre en 2010 a la totalidad de los países<sup>15</sup>.

Por eso, si bien entre los años 1998 y 2008 se ve un avance formal del EOI con consenso cada vez más amplio por parte de los países, lo cierto es que el mismo no cumplió los efectos buscados por las partes de forma efectiva. Es recién desde 2008<sup>16</sup>, cuando podemos detectar un avance material del EOI<sup>17</sup> a consecuencia, entre otras, por la crisis financiera mundial del 2008.

En efecto, en el año 2009, 4 puntos quedaron reflejados en la reunión de Londres por parte del G-20. El primero es que había que tomar medidas contra las jurisdicciones no cooperantes, incluidos los paraísos fiscales. El segundo, es que había que proteger las finanzas públicas y sistemas financieros de los países, imponiendo sanciones si era necesario. El tercero fue que la era del secreto bancario había terminado y el último fue la trascendencia del trabajo del Foro Global según el estándar internacional para el intercambio de información fiscal<sup>18</sup>. Notamos, entonces, que desde ese momento la agenda de política fiscal internacional comienza a posicionarse sobre las bases de la cooperación internacional para la efectiva y correcta aplicación del sistema.

---

M. (Dir.), 2022, p. 39-40. El artículo puede ser consultado online en: <http://www.derecho.uba.ar/institucional/centro-estudios-der-tributario/revista/revista-Tributario-Ed0004.pdf> (12/6/2023)

11 En 1998, se lleva a cabo un avance indirecto del EOI, al crearse el Foro Global sobre Prácticas Nocivas de la OCDE. El objetivo era analizar la competencia fiscal lesiva entre los Estados. Dos puntos relevantes se desprendieron del mismo: 1. la falta de efectividad del intercambio de información y, 2. la limitación en el secreto bancario. Se concibe entonces, por un lado, la relevancia del EOI y por el otro, la problemática de las estructuración en determinados Estados. Del informe se desprende que "... la limitación al acceso que determinados países tienen sobre la información bancaria con propósitos fiscales es inadecuado para detectar y prevenir el abuso del régimen preferencial para los contribuyentes". Estos avances también se vieron a nivel regional de la Unión Europea.

12 Ver: [www.oecd.org/tax/transparency](http://www.oecd.org/tax/transparency) (12/6/2023)

13 Capellano Luis M., El Intercambio de Información Fiscal, el desafío de su funcionalidad hacia la transparencia fiscal, 2013, La Ley, P. 47.

14 Echegaray Ricardo, La administración tributaria frente al contribuyente global: aspectos técnicos y prácticos relevantes, 2013, La Ley, P. 210-211.

15 Los países adherentes pueden ser consultados a la fecha en: [www.oecd.org/ctp/exchange-of-information/status\\_of\\_convention.pdf](http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-information/status_of_convention.pdf) (12/6/2023)

16 Ver: Carlos Marichal, Nueva historia de las grandes crisis financieras. Una perspectiva global, 2010, Debate.

17 Alberto Barreix, Jerónimo Roca y Fernando Velayos, Breve historia de la transparencia tributaria, 2016, BID, P.3.

18 Ver online en: <https://www.oecd.org/ctp/42497950.pdf> (12/6/2023)

Desde entonces se desprende una masiva expansión en las formas de intercambiar información a nivel bilateral y multilateral<sup>19</sup>, y es el momento en el cual el AEIO cobra consenso global<sup>20</sup>, posicionándose como un nuevo estándar para la cooperación internacional para el control y lucha contra la evasión y la elusión fiscal internacional.

El avance diametral del AEIO<sup>21</sup> fue la consecuencia de la dificultad de conseguir de manera rápida y efectiva el EOIR<sup>22</sup>, sumado a la necesidad de los países de conseguir recursos financieros a gran escala por parte de los fiscos<sup>23</sup>. Por ello, en 2014, el Foro Global elabora un proceso gradual para la implementación del AEIO sobre cuentas financieras (CRS, por sus siglas en inglés)<sup>24</sup>. De los postulados se acuerda que el punto clave es el “efectivo” intercambio de información entre los Estados y el mismo se encuentra basado en la automaticidad de la misma<sup>25</sup>. Por lo tanto, el AEIO queda abordado como un nuevo estándar internacional; siendo numerosos países, miembros de la OCDE y no, que intercambian información de manera directa a la fecha<sup>26</sup>, materializando la efectividad del instrumento, para el control y la lucha contra la evasión y la elusión fiscal internacional.

## 2. AEIO y CRS<sup>27</sup>. El caso de Argentina

Si bien, como mencionamos previamente, ya existían diferentes bases jurídicas para el intercambio fiscal de información; como los TIEA o los Convenios Tributarios (artículo 26 del MOCDE) que permiten tales intercambios, se consideró que podía ser más eficiente establecer relaciones de EOI a través de un instrumento multilateral de intercambio de información, tomando como intermediarios en la obtención de la misma a las entidades financieras.

19 Jeffrey Owens, Tax Transparency: the full monthly, Bulletin for international taxation, 2014, IBFD, Vol. 68, P. 3..

20 Si bien el instrumento del AEIO no es producto de la crisis financiera del 2008, dado que el mismo ya había sido contemplado en 1936 por el Comité Fiscal de la Liga de las Naciones; lo cierto es que el impulso y adhesión masiva se gestó desde entonces.

21 En paralelo la OCDE desarrollaba el Plan de Acción para la Erosión de las Bases Imponibles y Deslocalización de las Ganancias (Plan BEPS, por sus siglas en inglés), a través de 15 acciones con recomendaciones para las jurisdicciones a fin de cumplir con los nuevos estándares del SIT. Si bien dentro del Plan BEPS, el EOI no forma parte directa de sus acciones, se desprende su importancia de manera transversal para el cumplimiento del Plan y de manera tangencial en las Acciones 5 y 13 de BEPS relacionadas con: Intercambio de información entre Administraciones tributarias sobre prácticas fiscales nocivas y el reporte país por país con relación a Precios de Transferencia. Sobre estos temas ver: <https://www.oecd.org/tax/beps/> (17.05.2024)

22 Se trata del intercambio de información relativa a un caso concreto, solicitada o requerida a una administración tributaria por otra administración tributaria, cuando sea previsiblemente pertinente para aplicar las normas tributarias del país requirente. Esta información puede ser financiera, contable o de titularidad (beneficiarios efectivos). Una vez justificada la pertinencia de la información a la Administración requerida, es indiferente si el país requerido tiene o no un interés doméstico en la petición o su definición de fraude fiscal. También es indiferente si la administración tributaria requerida posee ya esa información y, cuando esté en poder de entidades financieras, en ningún caso se puede denegar alegando la existencia de secreto bancario. Debe también garantizarse la plena confidencialidad en el tratamiento de la información transmitida. Base legal: (i) el artículo 26 (o equivalente) del Convenio Bilateral de Doble Tributación, relativo al intercambio de información; (ii) un Acuerdo bilateral de Intercambio de información (AII); o bien (iii) el artículo 5 de la Convención multilateral OCDE/Consejo de Europa sobre asistencia administrativa mutua en materia fiscal (Protocolo de modificación para su universalización y actualización de 2011).

23 Nota 10, P. 80.

24 <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0404> (12/7/2023)

25 Nota 29. P. 1; “... co-operation between tax administrations is critical in the fight against tax fraud and tax evasion and in promoting international tax compliance, and that a key aspect of such cooperation is effective exchange of information on an automatic basis subject to appropriate safeguards”.

26 OECD (2017), Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264216525-en> (17/05/2024)

27 A diferencia del Modelo FATCA de EEUU; el CRS consiste en un sistema de intercambio automático totalmente recíproco del que se han eliminado las especificidades estadounidenses. Por ejemplo, se basa en la residencia y, a diferencia de FATCA, no se refiere a la ciudadanía. Se han estandarizado términos, conceptos y enfoques, lo que permite a los países utilizar el sistema sin tener que negociar anexos individuales. A diferencia de FATCA, la Norma no establece umbrales para cuentas individuales preexistentes, pero incluye una prueba de dirección de residencia basada en la directiva de ahorro de la UE. También prevé una búsqueda simplificada de indicios para dichas cuentas. Finalmente, tiene reglas especiales que tratan con ciertas entidades de inversión cuando tienen su sede en jurisdicciones que no participan en el intercambio automático según la norma.

Si bien, el Convenio Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Cuestiones Fiscales, modificado en 2011, es un instrumento de ese tipo que permite el intercambio automático de información, dicho Convenio requiere un acuerdo separado entre el autoridades competentes de las partes, que pueden ser celebrados por dos o más partes permitiendo así para un acuerdo único con varias partes (con un intercambio automático real que tiene lugar a nivel bilateral).

Por eso, en 2013 el Foro Global estableció un nuevo Grupo de AEOI voluntario. Este grupo está compuesto por miembros y observadores del Foro Global que desean unirse para trabajar hacia una objetivo común de participar en AEOI. A raíz de esta iniciativa, se propuso el diseño sobre un marco universal para el AEOI. Luego, en 2014 el Consejo de la OCDE publicó la norma internacional de intercambio automático de información de cuentas financieras denominada "*Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters*", la cual incluye los documentos "Model Competent Authority Agreement" (MAAC) y "Common Reporting Standard (CRS)", así como sus comentarios y anexos<sup>28</sup>. El CRS, por su amplio alcance y su amplia cobertura de países, es sustancialmente diferente de cualquier iniciativa en el campo del intercambio de información lanzada hasta ahora. Esto genera que el mismo sea concebido como un cambio de paradigma dentro del sistema, con la posibilidad de cumplimiento del objetivo del EOI sobre la dinámica de la evasión y la elusión fiscal transfronteriza. En la actualidad, más de 100 países en todo el mundo se han comprometido con el CRS<sup>29</sup>. En particular, la lista de países participantes incluye la mayoría de los llamados paraísos fiscales, lo que implica un cambio sustancial en el secreto bancario.

Cabría entonces preguntarse en qué consiste este nuevo estándar. Puntualmente, el AEOI establece la información de las cuentas financieras a intercambiar, las instituciones que deben reportar, los diferentes tipos de cuentas y contribuyentes cubiertos, así como procedimientos comunes de diligencia debida que deben seguir las instituciones financieras. Asimismo, la misma consta de dos componentes: (I) el CRS, que contiene las normas de información y diligencia debida que se impondrán a instituciones financieras; y (II) el Modelo CAA, que contiene las reglas detalladas sobre el intercambio de información<sup>30</sup>. Finalmente, la implementación y el dinamismo del AEOI posee un mecanismo de monitoreo y revisión.

El objeto del CRS es que las instituciones financieras recopilen información tanto sobre individuos como cuentas de la entidad. Con relación a los últimos, las instituciones financieras están obligadas llevar a cabo una investigación precisa sobre el propietario individual final de la cuenta financiera (beneficiario final). Por lo tanto, a la hora de analizar el nuevo estándar de AEOI, vemos que la investigación y debida diligencia esta puesta en terceros ajenos al Estado. Dicho de otra manera, se pone el coste de trazabilidad de datos al intermediario a fin de que el mismo realice la identificación de cuentas a reportar al Fisco, a fin de que este, posteriormente, transmita dicha información al otro u otros Estados, con relación a sus residente que operen en el Estado local. A tal fin, la normativa

---

28 Ver: <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/common-reporting-standard/> (17/05/2024)

29 Ver: <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/crs-by-jurisdiction/> (17/5/2024)

30 La versión completa del Estándar, aprobada por el Consejo de la OCDE el 15 de julio 2014, incluye también (III) los Comentarios al Modelo CAA y al CRS, y siete anexos al Estándar. Dichos anexos son: (1) el Modelo Multilateral CAA; (2) el Modelo CAA No Recíproco; el modalidades técnicas, que incluyen (3) el esquema CRS y la guía del usuario, y (4) un cuestionario con respecto a la confidencialidad y salvaguardia de los datos; (5) el Enfoque Más Amplio del CRS; (6) la Declaración sobre Intercambio Automático de Información en Materia Tributaria; y (7) la Recomendación sobre la Norma.

se puede sintetizar en la síntesis de identificación: (i) Sujeto reportable; (ii) Cuentas reportables, (iii) Debida diligencia, (iv) información a reporte; (v) plazos de presentación y (vi) sanciones para el sujeto de reporte.

Con relación al CRS, Argentina ha demostrado una activa participación en la evolución del EOI. En efecto, el país es miembro asociado al comité de asuntos fiscales de la OCDE, y se comprometió a cumplir con las iniciativas del organismo, también como miembro del Foro Global con los estándares mencionados previamente. Nuestro país se encuentra en un estatus de reciprocidad respecto del EOI. Sobre el desarrollo automático y multilateral, Argentina firmó la Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa (CMAA) de 1998, con vigencia desde el 1 de enero de 1993. Posteriormente, firmó el Acuerdo Multilateral de AEOI en 2014.

Dentro del marco normativo interno del país, a la hora de establecer los nuevos estándares de AEOI, notamos diversas resoluciones de la Administración tributaria (AFIP). La primera, es la Res. Gral. AFIP Nro. 3826/15, refiere a la adhesión del MAAC por parte de nuestro país para el cumplimiento sobre el AEOI. Asimismo, entre los considerandos de la norma, el Estado deja en claro que *“entre los estándares internacionales vigentes sobresale el intercambio automático de información como medio para el logro de los citados objetivos (con referencia al fraude, la evasión y las prácticas de elusión fiscales)”*. La Segunda, es la Res. Gral. E Nro 4056/2017, modificatoria de la RG AFIP 3826, la cual determina la implementación del CRS<sup>31</sup> a nivel local. Asimismo, la propia norma doméstica refiere por un lado que: *“el cumplimiento de dichas obligaciones debe efectuarse de en los términos del mencionado “CRS”* y la segunda que *“para la correcta interpretación y aplicación de dichos procedimientos por parte de las instituciones financieras obligadas, resulta necesario incorporar en un anexo, los aspectos fundamentales de los comentarios que forman parte del mencionado “CRS”*. En otras palabras, la norma determina la injerencia del soft law sobre los temas del AEOI que guardarían diferencia con los comentarios de los Modelos de Convenios, donde la Jurisprudencia ha dicho que deben ser tenidos como Guías simplemente, teniendo en consideración que nuestro país no es miembro de la OCDE”.<sup>32</sup>

A posterior, y luego del acuerdo bilateral firmado por Argentina y Estados Unidos para el AEOI entre dichas jurisdicciones, Argentina implementa el AEOI con dicho país a nivel doméstico a través de la RG AFIP Nro. 5303, que pasará a formar parte del Anexo V de la RG AFIP E Nro.4056-17; la cual podemos determinar que será la norma madre que nuclea de manera actualizada la implementación del régimen de intercambio de información para entidades financieras en el país.

A los fines de describir la norma interna, que se insertan en nuestro plexo normativo de acuerdo con el CRS y comentarios establecido por la OCDE, vemos que, como criterios generales tanto para el CRS como FATCA; 1. se debe realizar un reporte anual, sobre año fiscal previo; 2. La presentación de la información se realiza a través de micrositio AFIP *“Información financiera CRS FATCA”*, enviándose por Formulario DDJJ F 8301 Web Services Presentación DDJJ-Perfil de contribuyente; 3. La institución financiera sujeta a reportar que no tenga cuentas reportables debe, igualmente, al menos presentar *“Sin cuentas a declarar”*.

31 Argentina fue adoptante temprano (“Early Adopter”) junto a otros países, mediante la firma de una Declaración Conjunta donde se estableció que el primer intercambio de información se realizará en el mes de septiembre de 2017.

32 Posteriormente, se generan enmiendas a la RG AFIP E 4056, sobre las RG AFIP 4422/2019 y 5065/2021.

Sobre el fondo de la norma, la misma tal como mencionamos con relación al estándar internacional del CRS podemos identificar. En primer lugar, los sujetos reportables, los cuales estarían referenciados a (i) Institución de Custodia, aquellas entidades que mantenga activos financieros por cuenta de terceros como parte sustancial de su actividad económica; (ii) Institución de Depósito, aquellas entidades que acepta depósitos en el giro ordinario de su actividad; (iii) Entidad de Inversión; aquellas entidades que realizan negociación con instrumentos de mercado monetario, divisas, instrumentos referenciados a tipo de cambio, de tasas de interés o índices, valores negociables o negociación de futuros sobre mercancías, administración de inversiones individuales o colectivas, entre otras; y (iv) Compañías de seguros específicas; aquellas entidades que sea una compañía de seguros (o la sociedad controladora de una compañía de seguros) que emita o este obligada a hacer pagos con respecto a Contratos de Seguro con Valor en Efectivo o a Contratos de Renta Vitalicia.

Por otro lado, la normativa realiza exclusión de cumplimiento de determinados sujetos tales como: Entidad gubernamental, Organización internacional, Banco central, Fondo de retiro de participación amplia, Fondo de retiro de participación reducida, Fondo de pensiones de una entidad gubernamental, organización internacional o banco central Emisor de tarjetas de crédito calificado, Vehículo de inversión colectiva exento, Instituciones financieras pequeñas o de alcance limitado que clasifiquen cumplidoras (FATCA), entidades de inversión que consideradas cumplidoras y otras normas especiales.

De la misma manera, la normativa establece las cuentas excluidas y las cuentas reportables. Con relación a las últimas, el CRS determina que será la cuenta mantenida (titular) por una o más Personas declarables o por una Entidad No Financiera (ENF) Pasiva con una o más Personas que Ejercen el Control que sean Personas declarables; mientras que en el caso de FATCA, será la cuenta mantenida (titular) por una Institución Financiera de Argentina Sujeta a declarar y mantenida por una o más Personas Especificadas de Estados Unidos o por una "Entidad que no es de Estados Unidos" con una o más Personas que ejercen el Control que sean Personas Especificadas de Estados Unidos.

Una vez determinado el sujeto reportable y la cuenta reportable, en otras palabras no excluida; el agente de información debe realizar la debida diligencia sobre dichas cuentas. En este sentido, la normativa determina que se discrepe entre cuentas preexistentes y cuentas nuevas, que variará en caso de CRS y FATCA por la vigencia de dichos acuerdos (CRS al 2015 y FATCA al 2023 serán preexistente y luego nuevas). A los fines de lograr la debida diligencia por el sujeto obligado a reporte, se requiere de una evidencia documental, la cual estará conformada en rasgos generales por: autocertificación, búsqueda electrónica y en registros de papel; procedimientos adicionales; procedimientos de AML/KYC; indicios; acumulación de cuentas.

Luego, realizada la DD y obtenida la información, se determina qué información debe ser enviada anualmente a la AT. En este sentido, la misma se corresponderá sobre la cuenta y también sobre el agente de información. Con relación a la primera, la normativa determina que se enviará: Nombre / Razón social; Dirección de notificación Jurisdicción(es) de residencia fiscal; Número de identificación tributaria (NIT) del país al que se reporta; Fecha y lugar de nacimiento; Número de cuenta y fecha de apertura, Montos de la cuenta en pesos (\$); en caso de entidad de Custodia: intereses, dividendos, otros ingresos y monto bruto total de productos; en caso de entidad de depósito: intereses pagados;

Otras cuentas: monto bruto pagado. Por otro lado, con relación a la entidad sujeta a informe, Nombre / Razón social; Dirección de notificación, Número de identificación tributaria (NIT); Número de Identificación de Intermediario Global (GIIN) – FATCA; País al que se remite la información; Cuentas cerradas, para CRS: Saldo \$0, y para FATCA: Saldo antes del cierre.

Finalmente, con relación al incumplimiento de la normativa de CRS, Argentina estipuló diversas sanciones, tales como: crecimiento de Riesgo en SIPER; suspensión o expulsión de los registros especiales tributarios que estuviera inscripto; suspensión de la tramitación de certificados de exclusión o de no retención solicitador; aplicación de la LPT (Ley 11.683); Multas Formales (art. 38, 45, 46 LPT) y aplicación de inicios administrativos y judiciales. Una de las críticas al sistema sancionatorio de Argentina por parte de la comunidad internacional, puede ser visto por la baja punibilidad de valores sobre multas en la LPT, lo que podría generar una externalidad negativa para el cumplimiento efectivo de la normativa, en su caso.

En resumen, de lo descripto previamente se desprende que nuestro país ha dado cumplimiento con el compromiso adoptado para la trazabilidad de datos para el control transfronterizo de residentes de otros países que operen en nuestra jurisdicción. En este sentido, y haciendo alusión a los reseñas preliminares podemos preguntarnos cuál es el incentivo de Argentina como país importador de capitales para llevar a cabo este tipo de compromisos de manera material, más allá del consenso global contra la lucha de la evasión y la elusión fiscal internacional.

En este punto, cobra relevancia las estructuras jurídicas realizadas por parte de contribuyentes con el objeto de eludir las normas tributarias con incidencia transfronteriza. Por dicho motivo, el cumplimiento del sistema internacional cooperativo para alcanzar los objetivos cobra relevancia para nuestro país, sobre dos premisas iniciales: Por un lado, por el hecho de que tendría la posibilidad, por la asistencia que harían los demás países para el envío de Argentinos que operen en otras jurisdicciones, a los fines de controlar su carga impositiva genuina y, por el otro, por la posibilidad de tomar conocimiento, ante determinadas situaciones de estructuras societarias que (o no son declaradas por el accionista final residente en el país o les serían aplicables normas específicas del ordenamiento tributario internacional – como la transparencia fiscal internacional). Sobre este último punto, cobra trascendencia la problemática del beneficiario final, a los fines de que la AT local pueda determinar la incidencia o no a nivel fiscal internacional.

Sentada las bases del funcionamiento del AEOI en esta nueva etapa del Sistema Internacional Tributario como un pilar necesario para el funcionamiento del sistema, y tomado al mismo como un proceso y no una herramienta, notamos que la complejidad que atraviesa el mismo en esta última fase, y teniendo en consideración la masividad futura de datos que absorberán las Administraciones tributarias, vemos que el “procesamiento” de la información se posiciona como el desafío real para llevar a cabo la revolución material a los fines de garantizar la efectividad de los objetivos del sistema. Dicho de otra manera, si los Fisco no poseen las herramientas humanas y tecnológicas necesarias para procesar la información y llevar a cabo el control de manera efectiva, el sistema solamente habría avanzado de manera formal y parcialmente de manera material, pero con imposibilidad para llevar a cabo el objetivo final el cual se determina en el procesamiento, control y determinación de las obligaciones fiscales del contribuyente de manera directa y efectiva.

### III. La asistencia remota y el nuevo estándar de AEOI

Sobre este punto, notamos la importancia y necesidad de la asistencia remota para el cumplimiento efectivo por parte de las AT en el plano internacional. Por lo general, a la hora de abordar estos temas se hace referencia de manera directa a la Inteligencia Artificial. Comprendida como un sistema con capacidad de interpretar correctamente información externa, para aprender de esa información y utilizar dicho aprendizaje para cumplir con los objetivos y adaptarse al cambio<sup>33</sup>. Sin embargo, este campo de estudio tiene diversas aristas o campos; por lo que podría ser definida como una rama de la computación que estudia modelos capaces de realizar actividades típicamente humanas, particularmente sobre dos capacidades intrínsecas de razonamiento y comportamiento.

Por ello, podemos diferenciar el procesamiento masivo de datos y la Inteligencia Artificial. En efecto, la Big Data, refiere al uso masivo de datos, para crear valor capacidad analítica: Análisis Predictivo, Descriptivo y Prescriptivo, el cual se encuentra vigente en nuestro sistema. Por otro lado, podemos ver que la Inteligencia Artificial específica, es aquella capacidad de un sistema para interpretar correctamente datos externos, aprender de dichos datos y utilizar esos aprendizajes para lograr objetivos y tareas específicas a través de adaptación flexible; denominada tecnología cognitiva. Este mecanismo se encuentra vigente en la actualidad con sesgos para corrección. Finalmente, la Inteligencia Artificial General ( o Autónoma-), es un sistema autónomo que supera la capacidad humana a la hora de realizar la mayor parte de tareas con valor económico; este tipo de IA no se encuentra vigente. A tal fin, la Industria 4.0, fomenta las soluciones enfocadas en la interconectividad, la automatización y los datos en tiempo real, que se encuentra en proceso<sup>34</sup>.

Ahora bien, es claro que a nivel de incidencia tributaria, la IA en los términos generales mencionados, es una herramienta eficaz para el cumplimiento de los objetivos de hacienda, por los motivos que se comentan seguidamente.

#### 1.- Procesamiento masivo de datos automatizados como herramienta necesaria para una eficiencia y eficacia del sistema internacional tributario cooperativo. Estado actual y desafíos futuros.

En primer lugar, utilización y la incidencia de la información en el plano internacional es llevada a cabo por el sujeto activo (Estado) y por terceros obligados (Sujetos obligados de reporte); cuyo objetivo es la eficiencia y prevención de riesgos para las arcas públicas. Del análisis comparativo de la OCDE en 2023<sup>35</sup>, se da muestra de cómo las Administraciones tributarias aumentaron su eficiencia y eficacia utilizando IA.

Lo dicho se desprende por cuanto: a. Más del 90% de las Administraciones utilizan herramientas analíticas y de ciencia de datos para analizar y trabajar sobre los datos electrónicos de terceros, sobre los que se suministran por otras Administraciones tributarias en el marco del procedimiento de intercambio de información fiscal internacional; b. Más del 50% de las Administraciones están utilizando inteligencia artificial y aplicaron la automatización robótica de procesos, con incrementos elevados positivamente. No obstante, en

33 B. Goraysaka & J. Marsh, *Epistemic Technology and Relevance Analysis: Rethinking Cognitive Technologies in Cognitive Technology in search of human interface* pp. 27-41 (Elsevier 1996).

34 Ver: <https://www.argentina.gob.ar/produccion/planargentina40/industria-4-0> (17.05.2024)

35 Ver: <https://www.oecd.org/digital/artificial-intelligence/> (17.05.2024) y [https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/innovative-technologies-implementation-and-usage-blockchain-artificial-intelligence-and-cloud-computing\\_fd8f37b5-en](https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/innovative-technologies-implementation-and-usage-blockchain-artificial-intelligence-and-cloud-computing_fd8f37b5-en) (17.05.2024)

el Informe no se compara el estado sobre los derechos y garantías de los contribuyente, un tema que podría ser clave para la operatividad masiva por parte de la tecnología, y debería ser corregida por las propias jurisdicciones.

Por otro lado, la utilización tecnológica en este campo, está permitida tanto para el sujeto activo como para los terceros obligados; ya que la propia normativa de CRS da la posibilidad de utilización de sistemas automatizados para llevar a cabo la debida diligencia y la clasificación de cuentas declarables; no obstante ello no genera el cambio del sujeto obligado, por lo que la propia normativa lo impone como una asistencia remota.

En otras palabras, la asistencia remota de datos en el plano internacional se encuentra dirigida tanto a las AT como a los sujetos obligados de reporte; no obstante dicha asistencia en la actualidad está basada en una eficiencia y eficacia para el procesamiento de los datos, pero no en tomas de decisiones ni escisión de responsabilidades propias.

Con relación a la utilización de la IA por parte de las AT en el plano internacional, podemos identificar que su objetivo es maximizar el riesgo subjetivo y con ello modificar la conducta de los contribuyentes de modo que el cumplimiento voluntario sea cada vez mayor. Por ello, la IA puede utilizarse para analizar las relaciones entre los contribuyentes para así identificar las relaciones ocultas o simuladas o las redes de incumplimiento tributario potencialmente de alto riesgo, que pueden generar nuevas fuentes de información para las reglas de selección que no son obvias<sup>36</sup>.

En otras palabras, la AT se asiste del procesamiento masivo de los datos para realizar métricas de riesgo a los fines de identificar posibles relaciones ocultas o simuladas. Por ello el objetivo final es la posibilidad de aplicación de la IA no solo como una herramienta de asistencia remota para la configuración de indicios de riesgo sino poder aplicar la misma para la declaración propia del contribuyente. Sin embargo, el presente y futuro de la IA no puede generalizarse, dado que la implementación del objetivo mencionado dependerá de cada jurisdicción.

Ahora bien, esta masividad de datos que poseen los Fiscos, a través del volumen de datos que generan e ingresan, requiere de un refuerzo sobre la transparencia de los mismos. Ello por cuanto los contribuyentes deben encontrarse protegidos con relación a sus derechos personales. En este sentido, la OCDE ha destacado el valor de los datos positivamente y encomendado a los Estado la apertura de la información como la reutilización tanto dentro como fuera del sector público<sup>37</sup>.

No obstante, los modelos predictivos de AI requieren de big data, preparados de forma que sea compatible con los requerimientos específicos para el entendimiento de los algoritmos. Por ello, es trascendente por un lado, el nivel de confidencialidad en los contenidos del modelo predictivo, como la calidad de la información y, por el otro, el riesgo o las incorrecciones basadas en errores humanos. Un caso, entro del plano internacional, puede ser visto cuando la información obtenida no puede ser compatible de manera certera con relación al contribuyente, ya que el resultado de análisis puede ser limitado

---

36 Cfr. <https://ciat.org/ciatblog-inteligencia-artificial-aplicada-a-la-fiscalizacion/> (17.05.2024)

37 Cfr. Serrano Antón, Fernando, Artificial Intelligence and Tax Administration : Strategy, Applications and Implications, with Special Reference to the Tax Inspection Procedure (September 27, 2021). In: World tax journal. - Amsterdam. - Vol. 13 (2021), no. 4 ; p. 575-608.

para una determina acción (por ejemplo, el envío de aviso al contribuyente basado en indicios no específicos o con sesgos propios).

Otro punto de interés en el procesamiento de datos masivos es el modo de generación del resultado por parte de la IA. En otras palabras, cómo se llega por parte del modelo predictivo a ese resultado (transparencia del algoritmo utilizado). Por ejemplo, la posibilidad de los contribuyentes para tener información de los datos utilizados en la inspección<sup>38</sup>. No obstante, dependerá de la publicidad de la jurisdicción del algoritmo para que pueda ser tenido en consideración por parte del contribuyente para poder controlar los datos que se toman a los fines del modelo predictivo.

Por dicho motivo, la utilización del algoritmo por parte de las AT debe ser considerado a los fines de no perjudicar derechos propios del contribuyente. En efecto, las AT deberían poner especial énfasis para el uso apropiado de la información que procesan y los resultados que se generan con el modelo predictivo.

Estos puntos de reflexión merecen aún mayor atención dentro del plano internacional, ya que los fiscos y terceros obligados se encuentran manipulando datos extraterritoriales. Ello por cuanto el diseño en la asistencia de datos a nivel global, lleva inserto el procesamiento de información de no residentes que posteriormente es enviado al otro Estado para su control y procesamiento.

## **2.- Los indicios generados por modelos remotos hacia una efectividad del sistema de AEOI. Desafíos futuros**

A los fines de la efectivización del AEOI en esta tercera etapa, podemos identificar el procesamiento por parte de dos sujetos involucrados en el mismo. Por un lado, el sujeto activo: Estado/AT; y por el otro el tercero obligado (Entidades financieras en sentido amplio). Con relación al primero, la incidencia del mismo para la aplicación de modelos predictivos y generación de indicios y riesgos se encuentra basada en la recepción de la información, en la mayoría de los casos, por parte de las otras AT<sup>39</sup>. Con relación al segundo, se encuentra basado en la posibilidad de aplicación de asistencia remota para dar cumplimiento con la información requerida por el Estado de manera anual (CRS-FATCA).

Ahora bien, en el caso de la obtención de información por parte del Estado a través de los acuerdos internacionales firmados y vigentes con organismos y países intervinientes (OCDE – EEUU), se sustentan sobre la base de pase y volúmenes de datos que tienen que ser absorbidos por parte de las AT de manera anual. Dentro de esa masividad de datos ingresados, las AT generan, dentro de sus posibilidades un mecanismo de procesamiento de datos a gran escala (big data) a los fines de poder delimitar indicios o riesgos de fraude o elusión fiscal internacional. Por otro lado, son catalizadores de información hacia las demás jurisdicciones que hayan acordado el traspaso automático anualizado.

No obstante, dentro del marco normativo internacional se encuentran delimitadas determinadas situaciones que son necesarias para el correcto funcionamiento del sistema del AEOI. Por un lado, la confidencialidad de los datos a transmitirse a los fines de no vulnerar derechos personales del contribuyente. Asimismo se establece la necesidad de sis-

38 Ver: <https://www.df.cl/opinion/columnistas/transparencia-algoritmica-e-impuestos> (17.05.2024)

39 No obstante, a consecuencia de las ENF, el Estado podría tener indicios sobre beneficiarios finales residentes que genere la posibilidad de inspecciones para un mayor control.

temas securitizados para la viabilidad de la información a transmitirse. Por otro lado, se establecen modelos de formas en que la información debe transmitirse (txt, hml, entre otros). Finalmente, se determina la posibilidad de inspección por parte del otro Estado para el cumplimiento propio del acuerdo de transmisión de datos a los fines de controlar posibles perjuicios propios de su derecho doméstico<sup>40</sup>.

En otro punto, las entidades financieras en sentido amplio que son sujetos obligados para el cumplimiento del régimen, y que gozan de la posibilidad de asistencia remota para efectuar la debida diligencia y el correspondiente pase de información, sin que esto elimine su obligación de sujeto reportable; requieren la utilización de modelos predictivos que no vulneren los derechos personales, bancarios y fiscales. En este sentido, las entidades deben guardar relación, al aplicar asistencia remota, al cumplimiento normativo tanto regulatorio (PLAFT/Bancario) como al Fiscal. Asimismo, el pase de información a los propios fiscos estará determinado por la propia jurisdicción que, por lo general, aplica los mismos mecanismos acordados entre los Estados para su traspaso.

Finalmente, un tema de relevancia son los costes para ambos sujetos. Con relación a los Estados, por ejemplo en el acuerdo con EEUU se determina que *“A menos que las Autoridades Competentes indiquen lo contrario por escrito, cada Autoridad Competente tiene el propósito de asumir sus propios costos ordinarios en los que haya incurrido por la administración de sus leyes internas y el suministro de asistencia conforme el presente Acuerdo. Las Autoridades Competentes podrán consultarse mutuamente por anticipado sobre la incidencia de los costos extraordinarios a los fines de considerar si se distribuyen entre ellas, y en dicho caso, la forma de hacerlo”*. En otras palabras, la regla es que los costos ordinarios son absorbidos por parte del Estado para generar y transmitirla y, en caso de costes extraordinarios serán consensuados a posterior entre las jurisdicciones. Asimismo, con relación a los terceros obligados, las normativas internas ponen en cabeza del sujeto obligado la absorción de dichos costes, generando una terciarización no solo de tareas sino de recurso a cargo del intermediario.

#### **IV. Los datos personales del contribuyente**

Es indudable, en este aspecto, la importancia de la cooperación entre los Estados a través del AEOI y el procesamiento de datos remotos para la asistencia efectiva en el control y lucha contra la evasión fiscal internacional<sup>41</sup>.

Sin embargo, la transmisión masiva de datos se sustentan sobre la base de datos personales del contribuyente; siendo los mismos un límite constitucional que no se puede violar. Tal como mencionamos antes, se desprende con claridad que las potestades de los Estados se han incrementado exponencialmente, pero los derechos de los contribuyentes no han acompañado ese mismo crecimiento.

En este sentido, y a la luz de la fase dos del intercambio de información de cumplimiento tributario, a través de las entidades de control (tax compliance), la OCDE promueve cada vez más una relación cooperativa entre el Estado y los contribuyentes; y en pos del

40 Ver: <https://www.afip.gob.ar/convenios-internacionales/materia/documentos/Estados-Unidos-Acuerdos-Autoridades.pdf> (17.05.2024). <https://www.afip.gob.ar/convenios-internacionales/materia/documentos/Acuerdos-de-cooperacion-y-asistencia-mutua/Multilaterales/Impositivos/PDF/OCDE-Sobre-Cuentas-Financieras.pdf> (17.05.2024)

41 Ver: Juliana Paccini – Mariano Luchessi, en “Tributación Internacional en LATAM y nuevas tendencias a partir del COVID-19, Mariano Luchessi... (et al) 1ra ed. CABA, La Ley, 2020.

fortalecimiento de esa relación destaca como pilares la transparencia, la confianza y la certeza jurídica.

Esa relación cooperativa entre las dos partes de la relación tributaria -Estado y contribuyentes- debe reflejarse en todos sus aspectos. En ese sentido, como el intercambio de información automático representa para los Estados una herramienta fundamental, incluso les podría permitir engrosar su análisis de riesgos respecto de los contribuyentes<sup>42</sup>, también debe existir una fuerte protección de los derechos de los contribuyentes brindando la tutela que necesitan.

Cabe preguntarnos si en la actualidad, esta relación cooperativa tiene un correlato en materia de intercambio de información y si el crecimiento del intercambio automático no generará mayores preocupaciones en relación a la protección de los datos personales de los contribuyentes; ya que de nada sirve a los Estados intercambiar información y utilizar la misma, junto con el procesamiento remoto que luego en la práctica, será cuestionada por lesiones a los derechos de los contribuyentes, siendo que el AEOL permite una transferencia de datos “en masa”.

En precedentes como el caso HSBC -lista Falciani-, muchos fueron planteos de exclusión probatoria por considerar ilegal el origen de la documentación y por violación a la intimidad<sup>43</sup>.

Es por ello que la manipulación de datos personales no se puede resolver exclusivamente a nivel nacional. En este sentido, la OCDE promovió desde hace ya mucho tiempo -1980- que se establezca un consenso sobre los principios fundamentales en los que se debe basar la protección del individuo<sup>44</sup>. Así, se elaboraron directrices sobre política internacional de protección de la privacidad y los flujos transfronterizos de datos personales<sup>45</sup>. Estas directrices constituyen principios aplicables tanto en los ámbitos nacional e internacional para ayudar a la protección de la información. Sin embargo, se presentan nuevos desafíos en virtud de la creciente globalización y digitalización de las economías.

Las primeras directrices identificaban como “datos personales” cualquier información relacionada con un individuo identificado o identificable (sujeto de los datos) y el “flujo transfronterizo de datos personales” como el movimiento de estos datos a través de fronteras nacionales. Estas directrices se proponen como estándares mínimos que se puedan complementar con otras medidas de protección de la privacidad y de las libertades individuales.

A nivel internacional se establecieron como principios básicos las restricciones en el libre flujo y la legitimidad. Los países miembros deberán considerar las implicaciones que el

---

42 El Sistema de Perfil de Riesgo (SIPER) es un sistema informático de calificación a efectos de categorizar a los contribuyentes y/o responsables, de acuerdo con el grado de cumplimiento de sus obligaciones Fiscales formales y/o materiales que se utiliza para profundizar la transparencia en la relación Fisco – contribuyente.

43 Con fecha 29/04/2019, respecto del derecho a la intimidad el Tribunal Constitucional Español en pleno, resaltó que la vulneración originaria en el derecho fundamental frente a la violación cometida por un empleado de la entidad bancaria en otro país no contiene ninguna conexión territorial con el proceso penal español y que los datos utilizados por la Hacienda Española se refieren a aspectos periféricos e inoocuos de la llamada “intimidad económica”. No habiéndose introducido en el proceso los movimientos de las cuentas, que puedan revelar o que permita deducir los comportamientos o hábitos de vida del interesado.

44 <http://www.oecd.org/internet/ieconomy/privacy-guidelines.htm>.

45 OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data.

procesamiento nacional y la reexportación de datos personales puedan tener para otros países miembros, los países miembros deben seguir los pasos razonables para que la transferencia se realice de forma ininterrumpida y segura, sin restringir el intercambio, excepto cuando el país receptor todavía no observe de forma sustancial las directrices o cuando la reexportación de tales datos burle la legislación nacional sobre privacidad.

Los principios básicos de aplicación nacional, pueden ser catalogados como: (i) Principio de limitación de recogida; (ii) Principio de calidad de los datos; (iii) Principio de especificación del propósito; (iv) Principio de limitación de uso; (v) Principio de salvaguardia de la seguridad; (vi) Principio de transparencia; (vii) Principio de participación individual; (viii) Principio de responsabilidad del controlador de datos. Estas directrices sirvieron de base para la mayor parte de los convenios, recomendaciones y normas regionales en materia de privacidad y protección de datos<sup>46</sup>.

En 2007 se creó la Global Privacy Enforcement Network (GPEN) como parte de la implementación de la recomendación del Consejo de la OCDE sobre cooperación transfronteriza en la aplicación de las leyes de protección de la privacidad. Los principios o directrices fueron revisados en el año 2013 en virtud de los avances tecnológicos para incluir situaciones que no habían sido incorporadas al momento de su promulgación. Se agregaron conceptos como el de programas de gestión de privacidad, notificaciones de quiebres de seguridad, e interoperabilidad global. Además, se actualizaron conceptos como los de responsabilidad, flujos de datos transfronterizos y cumplimiento de privacidad desde el punto de vista de la implementación en la práctica.

Resaltando el enfoque en el manejo de los riesgos –gestión de riesgos de privacidad- y la interoperabilidad – los países deben cooperar en la aplicación de las leyes de protección de la privacidad y facilitar la interoperabilidad internacional de los marcos de privacidad-.

Por su parte, la Convención Multilateral expresamente establece en su art. 21 que nada de lo dispuesto allí afectara los derechos y salvaguardas a favor de las personas, de conformidad con la legislación o práctica administrativa del Estado requerido.

Sin perjuicio de lo expuesto, la doctrina internacional está reconociendo que en esta materia si bien se habla de protección de los derechos de los contribuyentes la realidad es que no se establece ningún mecanismo de participación de los contribuyentes en este intercambio.

En resumen, sin perjuicio de que los países actualmente reciben en cantidad información de los contribuyentes “en masa” no parece haber un proceso estandarizado de protección al contribuyente que sea aplicado en la práctica por todos los Estados.

## V. Conclusiones preliminares

Sobre las consideraciones descriptas en el presente trabajo, notamos que el AEOL, ya sea CRS-FATCA, con relación a la injerencia de entidades financieras en sentido amplio comentadas, es un nuevo estándar para el control y lucha contra la evasión y la elusión fiscal internacional.

---

46 Cada país miembro establecerá los procedimientos o instituciones legales para garantizar la protección de la privacidad y las libertades individuales en relación con los datos personales. Estas directrices sirvieron de base para la mayor parte de los convenios, recomendaciones y normas regionales en materia de privacidad y protección de datos

Por un lado, por su amplio acuerdo entre diversas jurisdicciones que lo hacen multilateral. Por otro lado, por cuanto el diseño del AEOI se encuentra diseñado de una forma en la cual los Estados transmiten la información de manera formalmente ordenada y cronológica (anualizada), lo que lleva a los Estados receptores gozar de un orden para la recepción de la misma y tener continuidad en la recepción, gozando de la posibilidad de poder sistematizar sus modelos para el correcto control.

Por otro lado, pareciera claro que la terciarización de la información a las entidades financieras, para el Estado hace alivio en costes humanos y recaudatorios, que son trasladados al agente que debe cumplir con la norma tributaria; y que tiene sus incentivos para la inaplicabilidad de sanciones propias (Riesgo SIPER, etc).

Asimismo, con el avance formal tanto a nivel acuerdos internacionales como la implementación de los mismos a nivel doméstico por parte de los contribuyentes, y por la propia masividad de los datos que se generan, sobre todo en una economía cada vez más financiera, el procesamiento remoto se vuelve una herramienta indispensable para la posibilidad del cumplimiento de los objetivos de cooperación internacional.

No obstante, la transparencia de los modelos, los algoritmos y los derechos personales a la hora de la aplicabilidad del sistema se vuelven temas imprescindibles para el Estado a los fines de no generar una externalidad o litigiosidad futura que entorpezca al funcionamiento general del sistema en esta última etapa.

En este sentido, los derechos personales del contribuyente, tomando la faz cooperativa que busca el intercambio de información en esta nueva etapa, debería dar paso a la participación del contribuyente para la verificación y aceptación de los datos de manera previa a su transmisión, a fin de cumplir con los objetivos y recomendaciones de organismos internacionales; junto con la coordinación por parte de los Estados.



---

**- *Actualidad*** *(Sin Referato)*

---



# ANÁLISIS DE LA NUEVA NORMA UNIFICADA ARGENTINA DE CONTABILIDAD- RESOLUCIÓN TÉCNICA N.º 54 (TO RT N.º 56)

---

## ANALYSIS OF THE NEW ARGENTINE UNIFIED ACCOUNTING STANDARD - TECHNICAL RESOLUTION NO. 54 (TO RT NO. 56)

---

Ariel Alejandro Castañeda<sup>1</sup>; Ana María Robles<sup>2</sup>

---

### RESUMEN:

En el presente artículo se hace una descripción de la nueva Norma Unificada Argentina de Contabilidad que comenzará a regir en Argentina en poco tiempo. Con la misma se ha logrado mejorar la presentación de conceptos, criterios de reconocimiento, medición, presentación y revelación en notas de la información contable de las entidades. Asimismo, con su implementación se busca facilitar la interpretación y aplicación por parte de los profesionales que preparan, revisan, gestionan, examinan o analizan información contable en nuestro país.

### SUMMARY

This article describes the new Argentine Unified Accounting Standard that will come into force in Argentina in a short time. With it, it has been possible to improve the presentation of concepts, recognition criteria, measurement, presentation and disclosure in notes of the entities' accounting information. Likewise, its implementation seeks to facilitate the interpretation and application by professionals who prepare, review, manage, examine or analyze accounting information in our country.

**Palabras clave:** Normas contables, criterios de reconocimiento, medición, presentación y revelación, estados contables.

**KEY WORDS:** Accounting standards, recognition criteria, measurement, presentation and disclosure, financial statements.

---

1 Ariel Alejandro Castañeda, Contador Público (UBP), Docente e investigador, Miembro de la Comisión de Contabilidad y Auditoría del CPCE de Córdoba. [acastagneda@gmail.com](mailto:acastagneda@gmail.com). Número de ORCID: 0001-0008-4327-5544.

2 Ana María Robles, Contadora Pública (UNC), Directora de la carrera de Contador Público Universidad Blas Pascal, Córdoba, Docente e investigadora, Miembro titular de la Comisión de Contabilidad de CENCYA – FACPCE. [arobles@ubp.edu.ar](mailto:arobles@ubp.edu.ar). Número de ORCID: 0009-0008-3218-1308.

## I. Objetivos y alcance

El 30 de junio del año 2023 la Junta de Gobierno de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas (FACPCE) aprobó a través de la emisión de la Resolución Técnica (RT) N.º 56, el ordenamiento de la RT N.º 54, denominada Norma Unificada Argentina de Contabilidad (NUA).

Según la FACPCE será de aplicación obligatoria para la preparación de estados contables correspondientes a ejercicios iniciados a partir del 1º de julio de 2024 inclusive, sin exigir su aplicación a los periodos intermedios comprendidos en el primer ejercicio, sujeto a que los Consejos Profesionales de Ciencias Económicas de las distintas jurisdicciones aprueben la misma.

Se admite su aplicación anticipada para los ejercicios iniciados a partir del 1 de enero de 2023.

Con esta nueva normativa se derogan varias resoluciones técnicas, interpretaciones y resoluciones de Mesa Directiva o de la Junta de Gobierno de la FACPCE, entre ellas las RT N.º 6, 8, 9, 11, 14, 17, 18, 21, 22, 23, 41, 42 y 48. La iniciativa plasmada en esta norma no fue derogar todo lo que estaba reglamentado en las mismas, sino unificar, ello, en un solo cuerpo normativo, clarificar conceptos allí incluidos, mejorar la redacción, incluir temas no tratados y suprimir lo innecesario.

Esta norma es aplicable para todas aquellas entidades que no apliquen de manera obligatoria u opcional la Resolución Técnica N.º 26 [“Adopción de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) del Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad (IASB) y de la Norma Internacional de Información Financiera para Pequeñas y Medianas Entidades (“NIIF para las pymes”)].

Quedó como un cuerpo de normas de contabilidad en nuestro país que tiene como objetivo incluir en un único documento lo que hoy está tratado en numerosos pronunciamientos, logrando así facilitar la tarea de quienes preparan, revisan o analizan estados contables.

Es importante señalar que esta resolución técnica prescribe normas para distintos tipos de entidades clasificadas de la siguiente manera:

- a. *entidades pequeñas;*
- b. *entidades medianas; y*
- c. *las restantes entidades.*

En ese sentido, una entidad se considera *pequeña* si:

- a. En el ejercicio actual:
  - (i) no está alcanzada por la Ley de Entidades Financieras y no realiza operaciones de capitalización o ahorro ni requiere recursos del público con promesa de prestaciones o beneficios futuros;

(ii) no es una entidad aseguradora bajo el control de la Superintendencia de Seguros de la Nación;

(iii) no es una sociedad anónima con participación estatal mayoritaria o de economía mixta;

b. En el ejercicio inmediato anterior obtuvo ingresos iguales o inferiores al importe definido por la FACPCE en la RJG 608/22; y

c. no se trata de una entidad:

(i) controladora de otra entidad excluida por los incisos anteriores del presente párrafo.

(ii) controlada por otra entidad excluida por los incisos anteriores del presente párrafo.

Se considera *mediana* si:

a. En el ejercicio actual:

(i) no está alcanzada por la Ley de Entidades Financieras y no realiza operaciones de capitalización o ahorro ni requiere recursos del público con promesa de prestaciones o beneficios futuros;

(ii) no es una entidad aseguradora bajo el control de la Superintendencia de Seguros de la Nación;

(iii) no es una sociedad anónima con participación estatal mayoritaria o de economía mixta;

b. en el ejercicio inmediato anterior obtuvo ingresos:

(i) superiores a los definidos por la FACPCE en la RJG 608/22, de acuerdo con el inciso b) del párrafo inmediato anterior; y

(ii) menores o iguales al importe definido por la FACPCE en la RJG 608/22; y

c. no se trata de una entidad:

(i) controladora de otra entidad excluida por los incisos anteriores del presente párrafo.

(ii) controlada por otra entidad excluida por los incisos anteriores del presente párrafo.

Los importes que sean establecidos de acuerdo con los párrafos previos (b) estarán expresados en poder adquisitivo de un determinado mes. Para su aplicación, la entidad:

a. Actualizará dicho importe multiplicándolo por un coeficiente que refleje la variación

del índice de precios FACPCE, hasta la fecha de cierre del ejercicio inmediato anterior a la fecha de los estados contables.

b. En el caso de que el ejercicio inmediato anterior hubiera tenido duración irregular, anualizará las cifras correspondientes.

### **1. Tratamiento General de la NUA**

La NUA está integrada por tres partes o, como se los denomina en la misma, Títulos, los cuales son:

TITULO I: NORMAS GENERALES

TITULO II: NORMAS PARTICULARES

TITULO III: NORMAS ESPECÍFICAS

Para un mayor entendimiento y seguimiento de los temas tratados en toda la NUA, en la misma se han numerado todos los párrafos. Ello ayuda a encontrar y referenciar rápidamente cada tema.

Durante el presente artículo se irán referenciando entre paréntesis, los párrafos donde se explicitan lo tratado para facilitar su ubicación, si ello fuere necesario, por parte de cada lector.

#### **Título I**

Esta primera parte de la NUA trata sobre *Cuestiones de Aplicación General* y está conformada por 6 capítulos, los cuales se describirán en relación a su composición, tratamiento de distintas temáticas y algunas novedades o cambios relevantes.

Aquí se abordan bases sobre cómo preparar estados contables con fines generales para satisfacer los requisitos que debe cumplir la información contable. En ese sentido, la misma establece *requerimientos sobre reconocimiento, baja en cuentas, medición, presentación y revelación de los elementos sobre los que una entidad informa mediante sus estados contables*.

A continuación, se explica el contenido de cada capítulo:

#### **Capítulo 1**

En este capítulo se tratan *cuestiones de aplicación general para las distintas entidades*, independientemente de su clasificación (p. 10 -100)

Aquí se describen:

a. Las premisas fundamentales consideradas en la preparación de los estados contables:

- Empresa en marcha (p. 14-17)
- Devengado (p. 18-19).

b. Los elementos sobre los que se informa en los estados contables (p. 20-31):

- Información sobre su situación patrimonial
- Información sobre su evolución patrimonial, incluyendo resumen de las causas del resultado.
- Información sobre su evolución financiera

c. El contenido de un conjunto completo de estados contables (p. 32-33):

Aquí se enumera la composición de un conjunto completo de estados contables de una entidad o bien cuando es necesario la presentación de estados contables consolidados.

d. Las operaciones fundamentales para la preparación de los estados contables (p. 34-70). Ellas son:

- Reconocimiento (de activos, pasivos y resultados)
- Baja en cuentas (de activos y pasivos)
- Medición (inicial y posterior)
- Presentación y revelación en notas

e. Las bases generales que una entidad considerará al preparar sus estados contables (p. 71-100). Las cuales son:

- Políticas contables. Si bien se trata sobre selección y aplicación de las mismas, cambios en políticas ya establecidas, se especifica también sobre cuestiones no previstas, sobre significación e introduce un nuevo concepto sobre *costo o esfuerzo desproporcionado*.

Sobre este último tema, en el párrafo 83, se establecen las reglas para seleccionar un tratamiento contable alternativo con base en el principio de "costo o esfuerzo desproporcionado".

Para ello se evaluará:

- a) cómo se espera que sus estados contables sean utilizados, con base en los usuarios de tales estados a la fecha de la aprobación por parte de la dirección; y
- b) el costo de aplicar el tratamiento que se pretende dejar de cumplir.

Será aplicable para los siguientes casos:

1. La aplicación del método del impuesto diferido en entidades medianas,
2. El reconocimiento de forma separada de activos intangibles que surgen de una combinación de negocios, en los estados contables de la adquirente,
3. La medición posterior de ciertos activos biológicos que se encuentren en una etapa

posterior del desarrollo biológico, cuando se trate de una entidad mediana

- Cambios en las estimaciones contables.
- Corrección de errores u omisiones de periodos anteriores.
- Reclasificación de activos y pasivos.
- Consideración de los hechos posteriores en la preparación de los estados contables.
- Unidad de medida.

## Capítulo 2

En este capítulo se tratan *procedimientos contables de aplicación general* (p. 101-200)

Aquí se describen:

a. Los criterios generales que una entidad utilizará en la medición de costos; incluyendo los referidos a:

- la medición de costos en general (p. 102);
- la medición del costo de adquisición (p. 103);
- la medición del costo de producción o del costo de construcción (p. 104-110); y
- la medición del costo de desarrollo (p. 111-112).

b. Los criterios generales que una entidad utilizará en la medición de valores corrientes, incluyendo los referidos a la medición:

- del costo de reposición (p. 113);
- del costo de reproducción y/o reconstrucción (p. 114-116);
- del valor razonable (p. 117-122); y
- del valor neto de realización (p. 123).

c. Los criterios para efectuar mediciones de elementos originalmente denominados en moneda extranjera (p. 124-128).

d. Tratamiento de los componentes financieros, que incluye:

- el tratamiento de los componentes financieros explícitos (p. 129);
- la segregación de componentes financieros implícitos (p. 130- 135). Aquí cabe mencionar que se permite a las entidades pequeñas no segregarlos, como también a las entidades medianas y restantes no segregarlos en operaciones de cobro o pago dife-

rido de largo plazo (cuotas pactadas que superen los doce meses).

- la consideración de los costos financieros como gastos o como parte de la medición de un activo apto para la activación de costos financieros (p. 136-142).

e. La consideración de hechos contingentes (p. 143-144).

f. La comparación de ciertos activos con su valor recuperable (p. 145- 175). Aquí se clarifican conceptos y tratamientos de tipo general con relación al deterioro de activos o su reversión y luego en cada rubro aplicable se mencionan de manera específica cómo deben evaluarse indicios de desvalorización, medición, reconocimiento o reversión.

g. La expresión de los estados contables en moneda homogénea (ajuste por inflación de los estados contables) (p. 176-200). En estos apartados se ha logrado incluir lo necesario para la comprensión y tratamiento del tema. Se incorporó el objetivo, índices y coeficientes a utilizar, procedimiento de aplicación general, el proceso secuencial de ajuste de partidas. Se han clarificado temas controvertidos para medir componentes en moneda de cierre, se incluye la forma de presentación que debe tenerse en cuenta sobre distintos componentes y también trata sobre cuestiones de aplicaciones particulares.

### Capítulo 3

En este capítulo se describen requerimientos de clasificación, reconocimiento, medición, presentación y revelación en notas para partidas del Activo.

Los temas en los que se concentra son generalmente de baja complejidad contable, entendiéndose así a aquellos implicados en la preparación de una entidad emisora de estados contables que presenta, generalmente, una o más de las siguientes características:

a. no está alcanzada por la Ley de Entidades Financieras y no realiza operaciones de capitalización o ahorro ni requiere recursos del público con promesa de prestaciones o beneficios futuros;

b. no es una entidad aseguradora bajo el control de la Superintendencia de Seguros de la Nación;

c. no es una sociedad anónima con participación estatal mayoritaria o de economía mixta;

d. no es una controladora de un grupo económico;

e. no posee participaciones que le otorgan control conjunto o influencia significativa sobre otras entidades;

f. no cuenta con una estructura organizativa, de propiedad o de supervisión complejas;

g. sus transacciones o el sistema de información y los procesos relacionados relevantes para preparar los estados contables de la entidad no son complejos; o las estimaciones contables que la entidad realiza para elaborar sus estados contables no implican cálculos complejos.

Este capítulo en primera instancia trata:

- Cuestiones comunes a todos los rubros (en relación a medición inicial de bienes y servicios) (p. 203-204)

Luego trata de manera específica los distintos rubros del activo y algunos resultados vinculados, según se enuncian a continuación:

- Caja y bancos (p. 205-211)
- Inversiones financieras (p. 212-235)
- Créditos en moneda (p. 236-269)
- Créditos en especie (p. 270-286)
- Bienes de cambio y costo de bienes vendidos (o de los servicios prestados) (p. 287-312)
- Bienes de uso y depreciaciones (p. 313-358)
- Propiedades de inversión (p. 359-388)
- Activos intangibles (distintos a llave de negocio) (p. 389-415)
- Activos no corrientes mantenidos para la venta (p. 416-434)
- Otras inversiones (p. 435-448)

De todos ellos se incluyen las definiciones, los criterios de reconocimiento, su medición inicial, su medición posterior, la presentación en los estados contables, la revelación en notas, y otras normativas aplicables.

Con todo ello se ha logrado mejorar y completar cada partida de activo con lo necesario para lograr información de calidad. Algunos rubros no han cambiado en su sustancia y otros han logrado mejorar o actualizar definiciones, en otros se simplifican criterios, otros se amplían y en otros casos se intenta mejorar la aplicación de la normativa en materia de reconocimiento, medición, exposición y revelación.

#### **Capítulo 4**

En este capítulo se describen requerimientos de clasificación, reconocimiento, medición, presentación y revelación en notas de ciertas partidas del *Pasivo* y del *Patrimonio neto*.

Al igual que en el capítulo anterior, los temas en los que se concentra son generalmente de baja complejidad contable.

En primera instancia trata sobre:

- Distinción entre pasivo y patrimonio neto (p. 451-456). Se enuncia un criterio gene-

ral y luego trata temas particulares sobre Acciones preferidas rescatables y Aportes irrevocables para futuras suscripciones de acciones.

- Luego trata de manera específica los distintos rubros del pasivo y el patrimonio neto, según se enuncian a continuación:

- Pasivos ciertos (deudas) en moneda (p. 457-476)
- Pasivos ciertos (deudas) en especie (p. 477-486)
- Previsiones y otros pasivos contingentes (p. 487-501)
- Patrimonio neto (p. 502-519)

De todos ellos se incluyen definiciones, criterios de reconocimiento, su medición inicial, su medición posterior, la presentación en los estados contables, la revelación en notas, y otras normativas aplicables.

Aquí también se ha logrado mejorar y completar cada partida de pasivo y de patrimonio neto con lo necesario para lograr información de calidad. Al igual que con el activo, en general no ha cambiado su sustancia y se han logrado mejorar o actualizar definiciones, simplificar criterios, ampliar o mejorar la aplicación de la normativa en materia de reconocimiento, medición, exposición y revelación.

## Capítulo 5

En este capítulo se describen requerimientos de clasificación, reconocimiento, medición, presentación y revelación de *determinadas circunstancias, transacciones o contratos*.

Al igual que en los capítulos anteriores, los temas en los que se concentra son generalmente de baja complejidad contable, aunque introduce algunos temas no tratados en otras normas contables anteriores.

Este capítulo trata sobre:

- Reconocimiento de ingresos de actividades ordinarias procedentes de transacciones (operaciones de intercambio) (p. 522-526)
- Compromisos que generan pérdidas (contratos de carácter oneroso) (p. 527-531)
- Arrendamientos (p. 532- 559)
- Subsidios y otras ayudas gubernamentales (p. 560- 570)
- Contabilización del impuesto a las ganancias:
  - (i) Incluye en primera instancia definiciones a tener en cuenta (p 571)
  - (ii) Luego explicita criterios de reconocimiento, medición, presentación y revelación de pasivos por impuesto corriente (p. 572-577)
  - (iii) Por último, explicita criterios de reconocimiento, medición, presentación y revelación de pasivos por impuesto diferido (p. 578-600)

- Reestructuraciones (p. 601- 604)

Aquí se han incorporado temas que antes no estaban tratados, o bien su tratamiento era muy escaso, tales como las operaciones de intercambio, los contratos de carácter oneroso y los subsidios y otras ayudas gubernamentales.

Asimismo, en el tratamiento de los arrendamientos se han introducido aclaraciones sobre modificaciones contractuales y ventas acompañadas o seguidas de arrendamiento. También se incorporan nuevos requisitos de presentación y revelación en notas.

## Capítulo 6

En este capítulo se describen requerimientos generales para la presentación de los estados contables de entidades con y sin fines de lucro, excepto las entidades cooperativas. Para ello deben cumplirse los requerimientos sobre presentación e información a revelar en notas aquí descritas, las cuales incluyen lo siguiente:

- Cuestiones referidas al Estado de Situación Patrimonial (p. 607- 627)
- Cuestiones referidas al Estado de Resultados (p. 628- 641))
- Cuestiones referidas al Estado de Evolución del Patrimonio Neto (p. 642- 648)
- Cuestiones referidas al Estado de Flujos de Efectivo (p. 649- 672)
- Cuestiones referidas a la Revelación mediante Notas (p. 673- 708)
- Presentación de estados contables de entidades sin fines de lucro (p. 709-740)
- Presentación de estados contables correspondientes a periodos intermedios (p. 741- 750)

Aquí se han introducido cambios como los siguientes:

En cuestiones referidas al *Estado de Situación Patrimonial* se permite presentar los rubros basados en el grado de liquidez (exigibilidad) si se la considera más relevante que la clasificación como corriente o no corriente, si no suministra bienes ni presta servicios dentro de un plazo claramente identificable (como por ejemplo en actividades desarrolladas por de entidades financieras, fondos comunes de inversión o entidades aseguradoras). (p. 612 a 614)

En cuestiones referidas al *Estado de Resultados* para todas las entidades se eliminaron los resultados extraordinarios.

En cuestiones referidas al *Estado de Flujos de Efectivo* se plantean simplificaciones en contextos de inflación (p. 666, 667 y 671)

En cuestiones referidas a la Revelación mediante Notas hay mayor claridad en los nuevos requerimientos.

Se aclaran también temas relevantes antes no tratados vinculados a la presentación de estados contables correspondientes a periodos intermedios (p. 741- 750).

## **Título II**

El título segundo está conformado por tres capítulos donde se tratan *Normas Particulares* que incluyen:

### **Capítulo 7**

Aquí se describen los criterios que debe utilizar una entidad para la conversión de estados contables y los requerimientos necesarios para preparar estados contables consolidados.

La estructura del mismo está conformada de la siguiente manera:

- Conversión de estados contables (p. 751-763)
- Preparación de estados contables consolidados (p. 764-806)

Con este capítulo se ha eliminado la clasificación antes existente de entidades integradas y no integradas en el tema de Conversión y se ha incorporado el procedimiento a realizar ante la existencia de un contexto de inflación en el país de la entidad del exterior, como también efectos fiscales de la conversión.

En línea con la normativa internacional, entre otras cuestiones, en los estados contables consolidados, siguiendo con la teoría de la entidad que informa y no la del propietario, las participaciones minoritarias, o intereses no controlantes, se informan como un componente del patrimonio del grupo económico.

Asimismo, para ambos temas se han incluido nuevas definiciones para clarificar conceptos

### **Capítulo 8**

Aquí se describen los criterios que debe utilizar una entidad para la identificación de negocios conjuntos, cómo medir las participaciones en otras entidades y los criterios para reconocer y medir beneficios a los empleados posteriores a la terminación de la relación laboral y otros beneficios a largo plazo.

La estructura del mismo está conformada de la siguiente manera:

- Negocios conjuntos (p. 808-823)
- Participaciones en subsidiarias, asociadas y negocios conjuntos societarios (p. 824-871)
- Beneficios a los empleados posteriores a la terminación de la relación laboral y otros beneficios a largo plazo (p. 872-956)

Aquí se ha logrado agrupar temas dispersos en varias normas, se han clarificado conceptos y han mejorado las explicaciones vinculadas a tratamientos contables de reconocimiento, medición, baja en cuentas, presentación y revelaciones en notas.

## Capítulo 9

Aquí se describen los requerimientos para contabilizar combinaciones de negocios como también para reconocer, y medir instrumentos financieros derivados y otros contratos de naturaleza similar. También se explicitan criterios para aplicar contabilidad de coberturas.

La estructura del mismo está conformada de la siguiente manera:

- Combinaciones de negocios (p. 958-989)
- Instrumentos derivados y operaciones de cobertura (p. 990-1020)

Aquí también se ha logrado agrupar temas dispersos en varias normas, se han clarificado conceptos y han mejorado las explicaciones vinculadas a tratamientos contables de reconocimiento, medición, baja en cuentas, presentación y revelaciones en notas.

En temas vinculados a las combinaciones de negocios se modifica la definición de combinación de negocios: se elimina la posibilidad de que una combinación de negocios pueda ser caracterizada como una "Unificación de intereses" por lo que se elimina el método de unificaciones de intereses. Se introduce el concepto de negocio y se incorporan nuevas definiciones como adquirente, adquirida, combinación de negocios bajo control común, período de combinación y período de medición.

Destaca que las combinaciones de negocios se contabilizarán mediante la aplicación del método de la adquisición.

Se elimina la posibilidad de reconocer un valor llave negativo, en su lugar se reconoce, eventualmente, una ganancia por compra ventajosa.

Se incorporan nuevos elementos para identificar al adquirente en aquellas combinaciones de negocios que se efectúan mediante el intercambio de instrumentos de patrimonio.

En temas vinculados a derivados y operaciones de cobertura se han introducido nuevas aclaraciones como ineficacia de cobertura y riesgo crediticio. Se clarificaron los requerimientos de mediciones iniciales cuando no es posible identificar o estimar un valor razonable. En la medición posterior la tendencia es migrar a la medición a valor razonable, por lo que comparado con la normativa anterior argentina, se elimina la distinción entre activos y pasivos que existía, y se reemplaza el valor neto de realización por el valor razonable para el caso de activos y costo de cancelación por valor razonable para los pasivos.

Para la contabilidad de coberturas se clarifican requerimientos de contabilización tomando como base temas incluidos en las NIIF para PYMES.

## Título III

Este título tercero está conformado por dos capítulos donde se tratan *Normas Específicas* que incluyen:

## Capítulo 10

Aquí se incluyen las normas de reconocimiento, medición, presentación e información a

revelar en notas de la actividad agropecuaria (p. 1021- 1041), dispuestos de la siguiente manera:

- a. Activos biológicos, excepto los activos biológicos utilizados como factores de producción en el curso normal de las operaciones.
- b. Productos agropecuarios en el momento de la cosecha, recolección, obtención o faena.
- c. Resultados atribuidos a la producción agropecuaria, cuyos componentes principales son los resultados generados por la transformación biológica.

En este capítulo se han mejorado definiciones relacionadas con activos biológicos y productos agropecuarios. Se han incorporado ejemplos de ellos como también de productos resultantes de su procesamiento. Se han mejorado los criterios de medición inicial y posterior como los requerimientos vinculados a la presentación y revelación en notas.

## Capítulo 11

Aquí se explican conceptos y cuestiones específicas vinculados con Estados Contables de negocios conjuntos no societarios. (p. 1042-1045), se entiende que resulta conveniente que confeccionen estados contables que muestren el patrimonio en condominio de las partes y los resultados del negocio conjunto no societario, de modo que cada una de sus partes pueda utilizarlos como base para reflejar, en sus propios estados contables, su participación en ellos.

A continuación, se incluye un Apéndice A con todo lo relacionado a Normas de transición para la preparación de:

- a. los estados contables correspondientes al primer ejercicio en que utilice los requerimientos contenidos en la presente RT; y
- b. los estados contables de períodos intermedios comprendidos en el referido ejercicio.

Y finalmente, se dispone de un Glosario, donde se han incluidos nuevos conceptos y clarificado otros.

Como complemento a la NUA, recientemente la FACPCE emitió el Informe N.º 27 elaborado por CENCYA, el cual contiene un ejemplo ilustrativo de Estados Contables correspondientes a un ejercicio regular para entidades con fines de lucro que aplican sólo el Título I de dicha NUA. Con el mismo se pretende ayudar a los responsables de la preparación de estados contables bajo el entorno de la nueva norma técnica.

## II. Conclusión

Con esta Norma Unificada Argentina de Contabilidad, a lo largo de sus 1.045 párrafos, apéndice y glosario, se ha logrado mejorar la presentación de conceptos, criterios de reconocimiento, medición, presentación y revelación en notas, con lo cual se facilita la interpretación y aplicación por parte de los profesionales que preparan, revisan, gestionan, examinan o analizan información contable.

Se han alcanzado objetivos propuestos respecto a prescribir las bases para preparar esta-

dos contables con fines generales satisfaciendo los requisitos de la información contable.

Se ha logrado unificar en un texto cuestiones de aplicación general, procedimientos contables generales y específicos por partidas de ciertos Activos, Pasivos y Patrimonio Neto. De todos ellos se tratan las *definiciones* relevantes para clarificar conceptos, los *criterios de reconocimiento* de las distintas partidas, su *medición inicial*, presentando distintas situaciones que pueden darse y cómo tratarlas, su *medición posterior*, para tener en cuenta cómo deben tratarse a la fecha de cierre de ejercicio las mismas, la *presentación en los estados contables* y la revelación en notas necesaria, para poder con ello lograr una comunicación efectiva de la información contenida en los estados contables, permitiendo así que esa información sea relevante, contribuya a una presentación razonable, y mejore la comprensibilidad y comparabilidad de la información.

Se han incorporado también efectos contables de determinadas circunstancias, transacciones o contratos que permiten clarificar tratamientos y exposición de los mismos.

Se han incluido también normas particulares de conversión y estados contables consolidados, negocios conjuntos, participación en subsidiarias y asociadas, combinaciones de negocios, instrumentos derivados y operaciones de cobertura e incluso trata también sobre beneficios a empleados.

Luego se han incorporado normas específicas aplicables a la actividad agropecuaria y negocios conjuntos no societarios.

Todo lo anterior incluido en la NUA como también en el Informe N° 27 elaborado por CENCYA, permite mejorar la preparación de estados contables de calidad a fin de brindar información útil para la toma de decisiones de cualquier usuario interesado, ya que logra un cuerpo de normas unificadas de contabilidad y modelos, facilitando la tarea de los preparadores de información contable.

---

### Referencias Bibliográficas

- Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas (FACPCE), Resolución Técnica (RT) N.º 56 (2023) y RT N.º 54 (2022)
- Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas (FACPCE), CENCYA, Informe N° 27 (2024)
- Robles, Castañeda y Carrizo (2023) Fundamentos de Contabilidad Financiera Intermedia, Editorial UBP. ISBN 978-987-3991-13-4.





UNIVERSIDAD  
**Blas Pascal**

---

*Saber y Saber Hacer*

**0810 1 22 33 827**  
**[www.ubp.edu.ar](http://www.ubp.edu.ar)**