

COOPERATIVA DE VIVIENDA, CREDITO, CONSUMO Y SERVICIOS SOCIALES
PALMARES LIMITADA C/ COMISION ARBITRAL DEL CONVENIO MULTILATERAL Y
OTROS s/ proceso de conocimiento.



MONTI Laura
Mercedes

Firmado digitalmente
por MONTI Laura
Mercedes
Fecha: 2025.05.16
10:52:45 -03'00'

Ministerio Público
Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

-I-

Según surge de las actuaciones digitales obrantes en el sistema de consulta de causas web del Poder Judicial de la Nación (al que se referirán las citas siguientes), la Cooperativa de Vivienda, Crédito, Consumo y Servicios Sociales Palmares Limitada (en adelante, la "cooperativa") promueve acción declarativa de certeza contra la Comisión Arbitral del Convenio Multilateral (seguidamente, "CACM"), a fin de que se declare la inconstitucionalidad de la resolución general (CACM) 104/2004, en cuanto estableció el "Sistema de acreditación y control de acreditaciones bancarias" (SIRCRESB)

Explica que, por medio de la resolución impugnada, la CACM creó un sistema de recaudación y control sobre los importes de dinero acreditados en las cuentas bancarias de los contribuyentes del impuesto sobre los ingresos brutos (ISIB) comprendidos en las normas del Convenio Multilateral.

Expresa que, para efectuar el control de los fondos detraídos, la norma estableció un órgano de administración que confecciona el padrón de contribuyentes incluidos en el régimen.

Los fondos detraídos de las cuentas bancarias del contribuyente, agrega, son distribuidos luego entre las provincias.

Expone que el sistema se integra con la totalidad de las entidades financieras regidas por el Banco Central de la

República Argentina, a las que se les impone la obligación de realizar las sustracciones.

Luego de explicar el funcionamiento del SIRCREB, añade que en *"en noviembre de 2016, el Comité de Administración de la Comisión Arbitral, mediante la inclusión de hecho en el padrón publicado, ordena a todas las entidades financieras... que a la Cooperativa...se le detraiga de cada acreditación bancaria el 2.5% para destinarlo a abonar el impuesto sobre los ingresos brutos con destino..."* a las jurisdicciones de Buenos Aires, CABA, Chaco, Córdoba, Entre Ríos, Neuquén y Santa Cruz.

Sentado ello, recuerda que las sociedades cooperativas, por su naturaleza jurídica, no persiguen con su actuación fines de lucro. En esta línea, indica que el propósito de lucro no debe ser asimilado al carácter oneroso con el que se desarrolla una actividad. Este último, añade, prescinde del aspecto subjetivo del *"fin de lucro"*, es decir, la intención de obtener un beneficio y se enfoca en la existencia de contraprestaciones recíprocas entre las partes.

A partir de lo expuesto, arguye que la cooperativa no es contribuyente del ISIB, por lo que las detracciones efectuadas sobre sus cuentas bancarias se hallan en franca colisión con la Ley de Coparticipación Federal 23.548, cuyo art. 9º, apartado 1), inc. b), prescribe que solo deben gravarse con el ISIB las actividades realizadas con fin de lucro.

Agrega que la cooperativa actora fue creada en el año 1998, y tiene por objeto la adquisición y construcción de viviendas, como así también el otorgamiento de préstamos para sus asociados.

COOPERATIVA DE VIVIENDA, CREDITO, CONSUMO Y SERVICIOS SOCIALES
PALMARES LIMITADA C/ COMISION ARBITRAL DEL CONVENIO MULTILATERAL Y
OTROS s/ proceso de conocimiento.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

En este marco, sostiene que, por cada acreditación que recibe en sus cuentas bancarias, el 75% responde a devolución del capital de los créditos concedidos y el 25% restante son intereses. Por el contrario, expone que las detracciones efectuadas por el SIRCREB se practican sobre la totalidad de los montos depositados, lo que implica prescindir de la base imponible del ISIB en su caso.

Así, remarca que la ley 23.548 prescribe que para la determinación de la base imponible de la gabela mencionada se deben computar los ingresos brutos devengados en el período fiscal, que en el supuesto de la cooperativa se encuentran configurados por los intereses de los empréstitos otorgados mas no por el capital.

-II-

Con posterioridad, la actora amplía demanda contra el Banco de Comercio, Banco de la Nación Argentina, Banco de San Juan, Banco de Galicia y Buenos Aires, BICA y Nuevo Banco Santa Fe, quienes actuaron en carácter de agentes de recaudación. Además, solicita la restitución de los fondos detraídos.

En esta oportunidad, recuerda que la Constitución Nacional consagró el principio de legalidad y reserva de ley en materia tributaria, por lo que, según su postura, "una detracción patrimonial sobre los depósitos bancarios de los administrados requiere de una ley emanada del Congreso, ya sea

que ella se imponga como tributo o como pago a cuenta de aquél...".

En esta línea, agrega que el mencionado principio es absoluto, por lo que la regulación de la materia tributaria le corresponde de manera exclusiva, excluyente e indelegable al Poder Legislativo.

Destaca que, de acuerdo al art. 76 de la Constitución Nacional, la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo solo resulta procedente en materias determinadas de administración o de emergencia pública, sin que la tributaria encuadre en ninguna de ellas.

Con sustento en ello afirma que *"solo el legislador puede determinar quienes y en que condiciones deben actuar como agentes de retención y quienes y en que condiciones pueden ser recaudados"*.

Indica que el régimen de recaudación descripto es inconstitucional, pues la CACM y sus organismos carecen de competencia para disponer la sustracción directa de fondos bancarios de los contribuyentes.

En efecto, según su posición, el Convenio Multilateral no le otorga a la CACM atribuciones para establecer un sistema como el aquí cuestionado.

Por otro lado, esgrime que el SIRCREB vulnera el art. 75, inc. 13, de la Carta Magna. En este sentido, sostiene que si la cooperativa desarrollara sus actividades en una única jurisdicción, no le resultarían aplicables las detracciones que impone el régimen impugnado, por lo que la resolución 104/2004 *"discrimina en contra de las actividades interjurisdiccionales"*.

COOPERATIVA DE VIVIENDA, CREDITO, CONSUMO Y SERVICIOS SOCIALES
PALMARES LIMITADA C/ COMISION ARBITRAL DEL CONVENIO MULTILATERAL Y
OTROS s/ proceso de conocimiento.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

Asimismo, señala que en Fallos: 333:935, esa Corte declaró la inconstitucionalidad del régimen establecido en el art. 92 de la ley 11.683, en cuanto otorgaba a los funcionarios del organismo recaudador la potestad de disponer y trabar unilateralmente medidas cautelares.

Considera que las conclusiones allí vertidas resultan plenamente aplicable a esta causa, con el agravante de que en el caso existe una ablación patrimonial directa y definitiva, dispuesta por un órgano incompetente. Por ello sostiene que *"la situación del SIRCREB es mucho más gravosa que la verificada en el caso Intercorp, por lo cual el reproche constitucional surge con una claridad evidente"*.

Reitera que las detracciones se ejecutan sobre el importe total de las operaciones efectuadas, sin reparar en si el monto acreditado en la cuenta bancaria constituye o no un ingreso gravado por el ISIB, lo que implica un desapoderamiento injustificado de su patrimonio.

En conexión con lo anterior, insiste en que la cooperativa no resulta alcanzada por el ISIB, pues en el ejercicio de su actividad no persigue un fin de lucro.

De este modo, esgrime que la definición del hecho imponible de la referida gabela, prevista en los códigos fiscales de las jurisdicciones involucradas, es contraria al art. 9°, inc. b), punto 1) de la ley 23.548.

Finalmente, solicita el dictado de una medida cautelar de no innovar con el objeto de que se le ordene al Comité de

Administración de la CACM que deje sin efecto la designación de la cooperativa en el padrón de contribuyentes afectados a las detracciones bancarias del SIRCREB.

-III-

La CACM, al contestar demanda, solicita que se cite como terceros a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a las provincias de Buenos Aires, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Neuquén y Santa Cruz, por entender que la controversia resulta común con ellas.

El Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 6 admitió, en los términos del art. 94 del CPCCN, la intervención solicitada y citó en calidad de terceros a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias indicadas en el párrafo anterior.

La Provincia de Buenos Aires se presentó en el expediente y, en lo que aquí interesa, opuso excepción de incompetencia, al entender que el conocimiento de la causa corresponde al poder judicial local o, subsidiariamente, a la competencia originaria de V.E., lo cual fue rechazado por el juzgado interviniente.

Disconforme con ese pronunciamiento, la Provincia de Buenos Aires dedujo recurso de apelación.

A su turno, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (Sala III) revocó tal decisión, al entender que el expediente debía tramitar ante la instancia originaria de esa Corte, por ser parte una o más provincias en una causa de manifiesto contenido federal, de conformidad con los arts. 116 y 117 de la Carta Magna.

COOPERATIVA DE VIVIENDA, CREDITO, CONSUMO Y SERVICIOS SOCIALES
PALMARES LIMITADA C/ COMISION ARBITRAL DEL CONVENIO MULTILATERAL Y
OTROS s/ proceso de conocimiento.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

En estas condiciones, a fs. 862, se corre vista a este Ministerio Público, por la competencia.

-IV-

Sentado lo hasta aquí expuesto, el asunto radica en determinar si en esta causa se configuran los requisitos para acceder a la competencia originaria de la Corte prevista en los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional (reglamentados por el art. 24, inc. 1°, del decreto-ley 1285/58), para lo cual corresponde atender de modo principal a la exposición de los hechos que el actor hace en su demanda y, después, solo en la medida en que se adecue a ello, al derecho que se invoca como fundamento de la acción (doctrina de Fallos: 339:1663; 340:391; entre muchos otros).

Asimismo, se ha dicho que, a tal fin, se debe indagar la naturaleza de la pretensión, examinar su origen, así como la relación de derecho existente entre las partes (Fallos: 340:28; 340:431; 340:819).

Del escrito de demanda y de su ampliación surge que la cooperativa actora promueve la acción prevista en el art. 322 del CPCCN contra la CACM, el Banco de Comercio, Banco de la Nación Argentina, Banco de San Juan, Banco de Galicia y Buenos Aires, BICA y Nuevo Banco de Santa Fe a fin de que: i) se declare la inconstitucionalidad de la resolución (CACM) 104/2004, por estimarla contraria al art. 9°, inc. b), apartado 1) de la ley 23.548 y al art. 75, incs. 1°, 2° y 13 de la Carta

Magna; ii) se ordene la restitución de los fondos que, según dijo, le fueron detraídos de las cuentas bancarias que posee en las mencionadas entidades por aplicación del régimen cuestionado y; iii) se disponga el cese de las detracciones hacia el futuro.

La CACM, al contestar la demanda, solicitó la citación como terceros de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de las provincias de Buenos Aires, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Neuquén y Santa Cruz.

En el caso particular de los terceros, cabe recordar que resulta exigible a quien solicita dicha citación la carga de demostrar que se trata de alguno de los supuestos que autorizan a disponerla, esto es, la afectación de un interés propio o la presencia de una comunidad de controversia con las partes, que pueda traer aparejada una futura acción de regreso contra dicho tercero (cfr. arts. 90, 92 y 94 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y doctrina de Fallos: 310:937; 320:3004; 322:1470, entre otros).

A mi modo de ver, según se desprende de las constancias de autos, las características de la intervención referidas precedentemente se verifican en esta causa.

En efecto, en mi opinión, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Neuquén y Santa Cruz tienen interés directo en el conflicto, en la medida en que integran la relación jurídica sustancial en que se apoya la pretensión de la actora, y, por ende, son ellas quienes poseen aptitud para cumplir con el mandato restitutorio del derecho solicitado, en el supuesto de admitirse la demanda (Fallos: 339:1732, cons. 10, y sus citas).

COOPERATIVA DE VIVIENDA, CREDITO, CONSUMO Y SERVICIOS SOCIALES
PALMARES LIMITADA C/ COMISION ARBITRAL DEL CONVENIO MULTILATERAL Y
OTROS s/ proceso de conocimiento.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

Así lo estimo, pues los fondos que, por aplicación del régimen cuestionado, han sido presuntamente detraídos de las cuentas bancarias de la demandante y cuya devolución ahora solicita, debieron ser transferidos por las entidades financieras a las citadas provincias, quienes, por lo tanto, podrían resultar obligadas a su restitución.

Tal circunstancia determina la procedencia inexcusable de la citación de esas provincias, según la doctrina de Fallos: 310:937; 320:3004; 322:1470, entre otros, y dictamen de este Ministerio Público del 6 de abril del 2009 en la causa R.21. XLIV. ORI. "Rodríguez, José Antonio c/ Santiago del Estero, Provincia de y otros s/ daños y perjuicios", cuyos términos V.E. compartió e hizo suyos en su sentencia del 9 de marzo de 2010.

-V-

Despejado lo anterior, estimo necesario recordar que el SIRCREB, cuya constitucionalidad aquí se debate, obliga a las entidades financieras que se hallan regidas por las normas dictadas por el Banco Central de la República Argentina, quienes forman "el universo de agentes de recaudación." (art. 2º, RG CACM 104/2004).

La actora dirige su demanda, en particular, contra el Banco de Comercio, Banco de la Nación Argentina, Banco de Galicia y Buenos Aires, BICA y Nuevo Banco Santa Fe, con el objeto de que repongan las sumas retenidas "...con más las recomposiciones que fueran necesarias para que a la actora se le

repare íntegramente el daño material sufrido" (cfr. punto III, último párrafo de la ampliación de la demanda).

Ahora bien, se desprende de lo anterior que en este proceso se encuentra codemandado el Banco de la Nación Argentina, entidad con derecho al fuero federal, según los arts. 116 de la Ley Fundamental, 27 de la ley 21.799 y 10 del decreto 116/2025, que establece su Carta Orgánica.

Cierto es que la mencionada entidad, al contestar demanda, opuso la excepción de falta de legitimación pasiva (v. fs. 486/498), pero no menos cierto es que el magistrado de primera instancia difirió su tratamiento para el momento de dictar sentencia (v. fs. 520).

En consecuencia, a partir de la forma como esta contienda llega a estudio de V.E., forzoso es colegir que existe una comunidad de controversia entre la CACM, las entidades financieras demandadas y las provincias citadas como terceros, en la que se cuestiona la constitucionalidad de la resolución general (CACM) 104/2004 y, a partir de allí, se exige el cese de las detracciones y la restitución de las sumas indebidamente retenidas por aplicación de la norma aquí impugnada. Es decir, se verifica una relación jurídica común e indivisible con respecto a la pluralidad de los sujetos involucrados, que no tolera un tratamiento procesal por separado, con lo cual resulta imposible buscar una solución útil que garantice el derecho de defensa de las partes y restituya el derecho que se pretende tutelar sin la participación de todas ellas, por lo que considero que existe un litisconsorcio pasivo necesario en los términos del art. 89 del CPCCN.

COOPERATIVA DE VIVIENDA, CREDITO, CONSUMO Y SERVICIOS SOCIALES
PALMARES LIMITADA C/ COMISION ARBITRAL DEL CONVENIO MULTILATERAL Y
OTROS s/ proceso de conocimiento.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

Bajo ese prisma, pienso que la única forma de forma de conciliar lo preceptuado respecto de las provincias por el art. 117 de la Constitución Nacional con la prerrogativa jurisdiccional que le asiste al Banco de la Nación Argentina al fuero federal, es sustanciando la acción en la instancia originaria de V.E. (T.355, XXXV, "Transportadora Gas del Sur S.A. c/ Santa Cruz, Provincia de s/ acción declarativa de certeza", sentencia del 27/03/2001 y Fallos: 325:3284).

-VI-

Por lo expuesto, entiendo que la presente causa corresponde a la competencia originaria de la Corte.

Buenos Aires, de mayo de 2025.