

INSTITUTO PROVINCIAL DE LOTERIAS Y CASINOS (IPLYC) C/ ADMINISTRACION
FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS s/ acción declarativa de certeza.



MONTI
Laura
Mercedes

Firmado
digitalmente por
MONTI Laura
Mercedes
Fecha: 2026.04.15
17:46:06 -03'00'

Ministerio Público
Procuración General de la Nación

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

-I-

De las actuaciones digitales obrantes en el sistema de consulta de causas web del Poder Judicial de la Nación, a las que se referirán las citas siguientes, surge que la Sala I de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata confirmó la sentencia mediante la cual se hizo lugar a la acción declarativa de certeza promovida por el Instituto Provincial de Loterías y Casinos de la Provincia de Buenos Aires (seguidamente, IPLyC) contra la entonces Administración Federal de Ingresos Públicos y se declaró que la exención prevista para el "juego de quiniela" en el art. 1º, segundo párrafo, de la ley 20.630, resultaba aplicable a la "Quiniela Plus", ofrecida en el ámbito de dicho instituto por la actora.

Como fundamento descartó, en primer término, el cuestionamiento formulado por la parte demandada con relación a la vía elegida por la accionante, esto es, la acción declarativa de certeza prevista en el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

Al respecto, señaló que si bien el IPLyC había impugnado las resoluciones 265/17 y 36/20 (es decir, aquellas mediante las cuales el Fisco Nacional había determinado de oficio la obligación impositiva a su cargo, por no haber actuado como agente de retención del impuesto establecido por la ley 20.630, durante los periodos 1/2011 a 11/13 y 12/2013 a 12/2014,

respectivamente), mediante el recurso de reconsideración previsto en el art. 76 de la ley 11.683, ello no impedía la utilización *"de las vías de acceso a la jurisdicción que ofrece el resto del ordenamiento jurídico"*. Descartó, además, que la acción de repetición configurase un medio legal más apto para canalizar su pretensión, porque no advierte que dicha vía revista *"el carácter de inmediatez"* al que hace referencia el art. 322 del código de rito. Citó, además, en refuerzo de su tesitura, lo resuelto por V.E. Fallos: 310:606.

Despejada esa cuestión, recordó que el art. 1° de la ley 20.630, modificada por la ley 23.760, establece que *"Quedan sujetos al gravamen de emergencia de la presente ley los premios ganados en juegos de sorteo (loterías, rifas y similares), así como en concursos de apuestas de pronósticos deportivos distintos de las apuestas de carreras hípicas, organizados en el país por entidades oficiales o por entidades privadas con la autorización pertinente. No están alcanzados por el gravamen de la presente ley los premios de juego de quiniela y aquellos que, por ausencia de tercero beneficiario, queden en poder de la entidad organizadora"*.

Paralelamente, expuso que, en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, se facultó al Poder Ejecutivo -mediante el decreto-ley 9.855/82- a implantar el juego de azar denominado *"Quiniela"*, lo que tuvo lugar mediante el dec. 1.059/82. Preciso, luego, que mediante la ley local 10.305 se reguló la explotación y administración de los juegos de azar *"Lotería, Quiniela, PRODE y demás modalidades"*, regulando expresamente a la quiniela en los arts. 14 a 17. Finalmente, destacó que mediante la resolución 3.838/04 de Loterías y Casinos de la



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

Provincia de Buenos Aires, se incorporó la variante denominada "Quiniela Plus", juego en razón del cual el IPLyC no retuvo el impuesto de la ley 20.630 a ninguno de sus ganadores desde que fue implementado.

Al respecto, sostuvo que de esa ley "no surgen diferencias entre quiniela y quiniela plus, como lo señala la demandada" y agregó que "si el legislador hubiera querido darle una significación distinta a la palabra 'juego o Juegos de la Quiniela' ello debió estar plasmado en la misma ley, y no ocurrió".

Afirmó, asimismo, que la Lotería Nacional concibió al "juego de la quiniela" desde un principio como uno solo con distintas variantes, entre las que se encontraba la "poceada". Por ello, destacó que la quiniela "bancada" no era la única variante del juego al tiempo de reformarse la ley 20.630. A tal punto, agregó que el "hecho de que el legislador no hiciera una distinción expresa entre una y otra, no puede ser interpretado como una imprevisión suya, sino como dejar alcanzada a ambas modalidades en el beneficio" antedicho. Refirió que ello no se advierte de la intención del legislador, ni que "la modalidad poceada de la quiniela constituya una desnaturalización de dicho juego".

Señaló que no conmovía dicha tesitura el hecho que el legislador hubiera utilizado el vocablo "juego" en singular, pues no cabe hacer una interpretación que excluya el sentido

genérico del término, esto es, *"comprensivo de todos los juegos de quiniela"*.

Por otra parte, descartó la aplicación al caso del precedente dictado por V.E., el 14 de abril de 2015, en la causa CSJ 201/2013 (49-I)/CS1, *"Instituto de Asistencia Social de la Provincia de Chubut c/ AFIP-DGI s/ contencioso administrativo"*, porque en ese pleito se cuestionaba *"si el juego 'Telebingo Chubutense' debía o no considerarse incluido dentro del art. 1 de la ley 20.630"* y también, porque lo aquí resuelto no se advertía contrario a su doctrina.

Finalmente, con respecto a las costas del pleito, señaló que si bien el art. 68 del código de rito instituye al respecto la aplicación del principio objetivo de la derrota, en el presente caso cabía apartarse de dicha regla general, porque *"si bien la demanda no ha prosperado, la AFIP pudo haberse considerado con mejor derecho para reclamar el tributo"*.

-II-

Contra dicho pronunciamiento, la parte demandada interpuso recurso extraordinario a fs. 1776/1795, el que fue concedido por encontrarse en juego la interpretación y el alcance de normas federales (ley 20.630 y su modificatoria, la ley 23.760). La actora, por su lado, hizo lo propio a fs. 1759/1775 y su recurso fue denegado, debido a que la distribución de las costas constituye una materia ajena a la instancia del recurso extraordinario (fs. 1828). Esto motivó que la accionante se presentara en queja ante el Tribunal (CSJ 2638/2018/5/RH4), que será tratada de manera conjunta con el

INSTITUTO PROVINCIAL DE LOTERIAS Y CASINOS (IPLYC) C/ ADMINISTRACION
FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS s/ acción declarativa de certeza.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

recurso deducido por la demandada, por razones de conveniencia y economía procesal.

-III-

El Fisco Nacional, en primer lugar, reitera su planteo relativo a la admisibilidad de la vía elegida por el demandante, pues considera que no se ha acreditado la afectación de derecho alguno que motive la procedencia de la acción declarativa de certeza prevista en el art. 322 del código de rito. Ello así, en la medida que quien debe abonar el impuesto establecido por la ley 20.630 es el ganador del premio y no el IPLyC, quien solo actúa como agente de retención. Además, sostiene que la pretensión debió haber sido ventilada mediante el cauce procesal específico previsto en la ley 11.683, esto es, la acción de repetición.

En cuanto al fondo del asunto, el Fisco Nacional sostiene que la previsión contenida en el segundo párrafo del art. 1° de la ley 20.630, en cuanto excluye del gravamen a "los premios de juego de quiniela", solo dispensa al juego "en el que se adjudican premios organizados bajo una modalidad puntual: la bancada, coincidente con el juego de quiniela organizado por la Lotería Nacional".

Al respecto, indica que el legislador utilizó el "significado tecnicoexicológico acorde con la terminología empleada comercialmente por la Lotería Nacional de Beneficencia y Casinos que lo identifica oficialmente con el nombre de: juego

de *'la quiniela' o 'quiniela oficial'*", denominación que, según señala, es empleada por las jurisdicciones provinciales.

Precisa que dicho juego, en su modalidad "bancada", no prevé la existencia de un pozo de premios determinado en función de los aciertos de los apostadores y, por ello, la norma excluye de la dispensa a la "Quiniela Plus", en la medida que se trata de un juego *"poceado, esto es, que se maneja sobre la base de un pozo de premios, cuyas condiciones son distintas a las elegidas por el legislador a los fines de su exclusión del impuesto como no alcanzado por el mismo"*.

Refiere que tal extremo puede observarse del debate parlamentario que introdujo la dispensa en la ley 20.630 pues, de las manifestaciones formuladas por el diputado Tomasella Cima, se advierte que lo que se tuvo en cuenta a tal efecto es la modalidad del juego de quiniela donde los *"jugadores tienen la posibilidad de apostar un monto discrecionalmente"*. A su modo de ver, el *"análisis debió centrarse en las características de la forma de realizar la apuesta y el premio que, sobre la base de ésta, se obtenga (...)"*.

Agrega que la quiniela a la que aludió el legislador en esa oportunidad, refería a un juego de azar con premios menores que no repercutían en la recaudación fiscal, mientras que las sumas que el demandante ha omitido ingresar con relación al juego bajo examen son millonarias y, por ello, considera que la postura de la cámara vulnera no solo la letra de la ley sino también su espíritu.

La accionante, por su parte, cuestiona la forma en la que fueron impuestas las costas del pleito, al considerar que no existen razones para apartarse del principio objetivo de la

INSTITUTO PROVINCIAL DE LOTERIAS Y CASINOS (IPLYC) C/ ADMINISTRACION
FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS s/ acción declarativa de certeza.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

derrota (arg. art. 68, del CPCCN); en especial cuando, según indica, la cámara soslayó dicha regla expresando argumentos dogmáticos y auto contradictorios.

-IV-

Ante todo, advierto que el agravio expresado por la demandada relativo a la admisibilidad formal de la acción declarativa de certeza no resulta procedente, toda vez que el análisis de cuestiones procesales, aun aquellas que remitan a la interpretación de leyes federales, como la de procedimiento tributario, se encuentra reservada a los jueces de la causa y son ajenas al recurso extraordinario previsto en el art. 14 de la ley 48. Máxime, cuando lo resuelto cuenta con fundamento suficiente de igual carácter que excluye la tacha de arbitrariedad (Fallos: 315:380; 321:2933; 325:1731, entre otros).

-V-

Despejado ese aspecto, pienso que el recurso extraordinario interpuesto por el Fisco Nacional resulta -en lo restante- formalmente admisible, toda vez que se ha puesto en tela de juicio el alcance e interpretación de preceptos federales (ley 20.630 y su modificatoria) y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa ha sido contraria al derecho que la recurrente ha sustentado en ellas (art. 14, inc. 3°, de la ley 48).

Finalmente, corresponde recordar que, en la tarea de establecer el correcto sentido de las normas de naturaleza federal referidas, la Corte no se encuentra limitada por las posiciones de las partes ni del tribunal apelado, sino que le incumbe realizar *"una declaratoria sobre el punto"* (art. 16 de la ley 48), según la inteligencia que ella les otorgue (arg. Fallos: 307:1457; 320:1915, entre otros).

-VI-

Teniendo ello en cuenta, observo que el aspecto controvertido en este pleito consiste en determinar si los premios otorgados por el juego "Quiniela Plus", organizado por la actora, se encuentran alcanzados por el impuesto establecido por la ley 20.630 o, por el contrario, cabe excluirlos de su objeto, en razón de la previsión expresamente establecida en el art. 1º, segundo párrafo, de esa ley.

En tal sentido, cabe recordar que en el texto original del art. 1º de la ley 20.630 (B.O. 22/01/1974) se establecía que *"Quedan sujetos al gravamen de emergencia de la presente ley los premios ganados en juegos de sorteo (loterías, quinielas, rifas y similares), así como en concursos de apuestas de pronósticos deportivos distintos de las apuestas de carreras hípicas, organizados en el país por entidades oficiales o por entidades privadas con la autorización pertinente. No están alcanzados por el gravamen de la presente ley los premios que, por ausencia de tercero beneficiario, queden en poder de la entidad organizadora"*.

Dicho precepto, sin embargo, fue modificado por el art. 80 de la ley 23.760 (B.O. 18/12/1989), remplazándolo por el



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

siguiente: "Quedan sujetos al gravamen de emergencia de la presente ley los premios ganados en juegos de sorteo (loterías, rifas y similares), así como en concursos de apuestas de pronósticos deportivos distintos de las apuestas de carreras hípicas, organizados en el país por entidades oficiales o por entidades privadas con la autorización pertinente. No están alcanzados por el gravamen de la presente ley los premios de juego de quiniela y aquellos que, por ausencia de tercero beneficiario, queden en poder de la entidad organizadora" (los destacados, no son del original).

Arribado a este punto, cabe precisar que si bien no es aceptable la analogía en la interpretación de las normas tributarias materiales para extender el derecho más allá de lo previsto por el legislador, ni para imponer una obligación (Fallos: 310:290; 312:912; 316:2329; 329:1568, entre otros), ello no significa que tales disposiciones deban necesariamente entenderse con el alcance más restringido que su texto admita, sino en forma tal que el propósito de la ley se cumpla de acuerdo con los principios de una razonable y discreta interpretación (Fallos: 307:871; 314:745; 326:2987, entre otros).

A tal efecto, no es posible soslayar que la ley 23.760 no solo modificó el segundo párrafo del art. 1° de la ley 20.630, en lo relativo a los premios que estaban excluidos del objeto del gravamen, sino que también removió la mención referida a las "quinielas" entre los términos que el primer

párrafo de ese precepto contenía a título aclaratorio o ilustrativo de los juegos contenidos en el impuesto.

Cabe recordar en este punto que la primera fuente de interpretación de la ley es su letra y las palabras deben entenderse empleadas en su verdadero sentido, en el que tienen en la vida diaria, y cuando la ley emplea varios términos sucesivos, es la regla más segura de interpretación la de que esos términos no son superfluos, sino que han sido empleados con algún propósito, sea de ampliar, de limitar o de corregir los conceptos (Fallos: 314:1849, 327:5736; 328:456, entre otros).

A la luz de estas asentadas premisas, nada encuentro en el texto de la ley 20.630, modificada por su similar 23.760, ni en los debates parlamentarios que precedieron a su sanción que permita distinguir, a los fines de su tratamiento frente al impuesto, entre las distintas modalidades del juego de quiniela.

Al contrario, advierto -por ejemplo- que tal circunstancia fue puesta en consideración en los dictámenes emitidos por la Dirección Nacional de Impuestos y por la Dirección de Asuntos Contractuales, Legislativos y Tributarios, ambas del Ministerio de Hacienda de la Nación, invocados por el Fisco Nacional en su recurso. Ello es así, pues si bien tales reparticiones destacaron las diferencias entre ambos juegos, reconocieron a la "Quiniela Plus" como una "variante" del juego de quiniela o que "deriva" de ella (fs. 1504/1518).

Por ello, pienso que no conmueve el razonamiento que aquí sostengo la tesitura expuesta por el Fisco Nacional fundada en que, al momento de sancionarse la ley 23.760, no existía una variante "poceada" como la "Quiniela Plus".



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

Considero que ello es así pues, si bien de los antecedentes parlamentarios de dicha norma, en particular, las referencias formuladas por el diputado Tomasella Cima, quien propuso la modificación del art. 1° de la ley 20.630, podría inferirse que las circunstancias evaluadas remitían a las características de la modalidad "tradicional" del juego de quiniela, no es posible soslayar que ello no fue precisado por el legislador en esa oportunidad, ni fue objeto de modificaciones posteriores.

En consecuencia, teniendo en cuenta que toda ley está predestinada a recoger y regir hechos posteriores a su sanción (Fallos: 333:2306; 343:1037) y que el legislador no ha formulado distinción alguna respecto del precepto bajo examen, entiendo que éste debe interpretarse evitando suponer su inconsecuencia, falta de previsión u omisión involuntaria; pues cuando la norma emplea determinados términos y omite, en un caso concreto, hacer referencia a un aspecto, la regla más segura de interpretación es que esa omisión no ha sido un descuido, por cuanto, en definitiva, el fin primordial del intérprete es dar pleno efecto a la voluntad del legislador (Fallos: 321:2453; 331:866; 344:2513, entre muchos otros).

Por tales motivos, considero que corresponde confirmar la sentencia apelada en este aspecto.

-VII-

Finalmente, cabe señalar que si bien los agravios planteados por la parte actora, atinentes a la imposición de las costas del proceso, por ser de derecho común y procesal, resultan propios de los jueces de la causa y ajenos -como regla- al recurso del art. 14 de la ley 48 (Fallos: 278:48; 308:1076; 317:1139 y 339:1691), V.E. ha admitido excepción cuando -como en el caso- se advierte que el fallo apelado afecta la garantía de defensa en juicio por otorgar un tratamiento inadecuado a la controversia suscitada, al utilizar una fundamentación dogmática y apartarse sin fundamentos de las normas concretamente aplicables al caso (Fallos: 311:1189; 321:654; 322:464; 329:2856; 347:105, entre otros).

Sentado ello, advierto que en la sentencia apelada, la cámara primeramente destacó la vigencia del principio objetivo de la derrota, que como regla general establece el art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, para luego afirmar que "*si bien la demanda no ha prosperado, la AFIP pudo haberse considerado con mejor derecho para reclamar el tributo*" (subrayado, agregado).

Sobre el punto, cabe destacar que, contrariamente a lo sostenido por la cámara, la demanda prosperó en todos sus términos.

En consecuencia, tal yerro en la fundamentación de su decisión justifica la invalidación del pronunciamiento recurrido, debiendo ordenarse que se remitan las actuaciones a fin de que se dicte un nuevo fallo conforme a derecho.

INSTITUTO PROVINCIAL DE LOTERIAS Y CASINOS (IPLYC) C/ ADMINISTRACION
FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS s/ acción declarativa de certeza.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

-VIII-

Por lo hasta aquí expuesto, opino que corresponde declarar formalmente admisible el recurso extraordinario interpuesto por el Fisco Nacional - con la salvedad indicada en el acápite V - y confirmar la sentencia apelada, excepto en lo relativo a las costas del pleito, con relación a lo cual cabe admitir el recurso extraordinario interpuesto por la parte actora y ordenar que, por quien corresponda, se dicte una nueva conforme a derecho.

Buenos Aires, de abril de 2026.