



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA III

CAF 11.751/2020; “COMPAÑIA DE CIRCUITOS CERRADOS SA Y OTROS c/ EN - FONDO NACIONAL DE LAS ARTES Y OTRO s/ PROCESO DE CONOCIMIENTO”

JSY

En la ciudad de Buenos Aires, a los días del mes de agosto del año dos mil veintiseis, se reúnen en acuerdo los señores jueces de la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, para resolver el recurso interpuesto contra la sentencia de primera instancia dictada en los autos “*Compañía de Circuitos Cerrados SA y otros c/ EN -Fondo Nacional de las Artes y otro s/ Proceso de conocimiento*”, causa CAF 11.751/2020, planteado al efecto como tema a decidir si se ajusta a derecho la sentencia apelada, el señor Juez de Cámara, Dr. Sergio Gustavo Fernández dice:

I. Sumario de los hechos del caso

En 2017, el Fondo Nacional de las Artes (FNA) formuló cargo a diversos cableoperadores por deudas en concepto de Derechos de Representación por Televisión de obras caídas en Dominio Público Pagante, en el marco del régimen establecido por el decreto-ley 1224/58. Las accionantes formularon descargo. Con posterioridad, el FNA rechazó los mismos y determinó de oficio la deuda y los intimó a ingresar los importes adeudados con más sus intereses. Contra aquellos actos, las accionantes interpusieron recursos de reconsideración, los cuales fueron rechazados. Por lo tanto, iniciaron una acción declarativa de certeza a fin de que se declare la invalidez constitucional de las normas que establecen el régimen de dominio público pagante. El juez de grado admitió la falta de legitimación opuesta por el Estado Nacional —Ministerio de Cultura— y rechazó la demanda contra el Fondo Nacional de las Artes.

II. Sentencia de primera instancia

En este entendimiento, el señor juez de primera instancia, mediante sentencia del [11/9/2025](#), y su aclaratoria del [12/9/2025](#), resolvió, por un lado, hacer lugar a la excepción de falta de legitimación pasiva planteada por el Estado Nacional —Ministerio de Cultura— y, por el otro, rechazar la demanda interpuesta por Compañía de Circuitos Cerrados SA, Telecentro SA, Telecom Argentina SA, Supercanal SA y la Asociación Argentina de Televisión por Cable, la cual tenía por objeto la declaración de inconstitucionalidad de diversas normas que integraban el régimen del dominio público pagante.

Para decir de ese modo, manifestó que la acción declarativa de certeza, prevista en el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación,

resultaba la vía procesal adecuada. En efecto, señaló que se habían cumplido los recaudos de admisibilidad formal debido a la existencia de una conducta del Estado tendiente a percibir el gravamen mediante una determinación de oficio. Adujo que la afectación concreta se hallaba probada toda vez que el organismo fiscal había emitido intimaciones de pago y notificaciones de deuda.

Además, el magistrado recordó que la aplicación del trámite recursivo previsto en la ley 11.683 no resultaba conducente en el caso de autos. Afirmó que el control de constitucionalidad de las normas era competencia exclusiva de los jueces que integraban el Poder Judicial. Puso de relieve que, al tratarse de una acción de inconstitucionalidad, no se podía exigir a las actoras un pronunciamiento previo de la autoridad superior de la Administración para acudir a la instancia judicial.

Por otro lado, el juez de grado manifestó que correspondía admitir la excepción de falta de legitimación pasiva opuesta por el Ministerio de Cultura. Manifestó que dicha falta de legitimación ocurría cuando no mediaba coincidencia entre las personas que actuaban en el proceso y los titulares de la relación jurídica sustancial. Recordó que el Fondo Nacional de las Artes es un organismo autárquico con personalidad jurídica propia y constituía la autoridad de aplicación facultada para establecer la percepción del gravamen.

A su vez, el magistrado indicó que la declaración de inconstitucionalidad de un precepto normativo constituía la *ultima ratio* del orden jurídico y un acto de suma gravedad. Señaló que la descalificación constitucional se encontraba supeditada a que en el pleito quedara palmariamente demostrado un perjuicio concreto y una restricción manifiesta de garantías constitucionales. Esgrimió que el planteo exigía de un sólido desarrollo argumental y fundamentos suficientes para que pudiera ser atendido.

En este contexto, recordó que el decreto-ley 1224/58 había creado el Fondo Nacional de las Artes y establecido que su activo se integraría con los derechos de autor que debían abonar las obras caídas en dominio público. Indicó que el art. 6, inc. c) de dicha norma, había facultado al organismo para establecer el monto del gravamen y ejercer las potestades de la ley 11.683. Puso de manifiesto que el decreto 6255/58 había limitado tales montos a los vigentes para el dominio privado en virtud de la ley 11.723.

También, manifestó que no se encontraba controvertida la naturaleza tributaria del gravamen denominado dominio público pagante. Afirmó que la relación tributaria se configuraba cuando la ley definía un presupuesto de hecho que daba origen a la obligación coactiva de ingresar dinero al erario público. Puso de relieve que el principio de legalidad o reserva de ley abarcaba tanto la



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA III

CAF 11.751/2020; “COMPAÑIA DE CIRCUITOS CERRADOS SA Y OTROS c/ EN - FONDO NACIONAL DE LAS ARTES Y OTRO s/ PROCESO DE CONOCIMIENTO”

creación del tributo como la modificación de sus elementos esenciales, tales como el hecho imponible y los sujetos alcanzados.

Por un lado, el juez de grado expresó que el planteo de inconstitucionalidad contra el art. 6, inc. c) del decreto-ley 1224/58 no podía prosperar. Señaló que, pese al origen del decreto original, el inciso cuestionado había sido posteriormente sustituido y aprobado mediante la ley 23.382 emanada del Congreso de la Nación. Esgrimió que se había respetado la prohibición al Poder Ejecutivo de crear tales obligaciones sin una base legal formal.

Además, indicó que las resoluciones 15850/77 y 16001/16 no habían modificado los elementos esenciales de la relación jurídica tributaria. Afirmó que el decreto-ley 1224/58 ya había expresado como hecho imponible el aprovechamiento de obras caídas en dominio público y definido a los sujetos obligados. Señaló que la reglamentación atacada se había limitado a precisar y especificar el contenido del hecho imponible dentro del espíritu y finalidad de la ley.

Asimismo, manifestó que la delegación de facultades para establecer el aspecto cuantitativo del gravamen era constitucionalmente válida. Adujo que el Congreso podía atribuir al Poder Ejecutivo facultades limitadas al monto siempre que se fijaran pautas y límites precisos. Puso de manifiesto que el decreto 6255/58, que establecía el límite máximo del arancel, había adquirido rango de ley mediante la ratificación legislativa dispuesta por la ley 25.148.

Por otro lado, indicó que las actoras no habían logrado cumplir con la carga de la prueba respecto al menoscabo de principios constitucionales. Afirmó que quien invocaba ciertos hechos como fundamento de su pretensión tenía la carga de acreditarlos según el art. 377 del Código Procesal. Adujo que con la prueba producida no se había demostrado debidamente la carencia de medios económicos ni que las medidas resultaran arbitrarias o irrazonables.

Finalmente, el juez de grado manifestó que debía rechazarse el planteo sobre la falta de competencia del Fondo Nacional de las Artes para llevar adelante determinaciones de oficio. Señaló que el art. 6, inciso c), del decreto-ley 1224/58 disponía que la fiscalización se regiría por las disposiciones de la ley 11.683. Puso de relieve que la norma legal facultaba expresamente al organismo para ejercer los poderes que dicha ley acordaba a la Dirección General Impositiva.

III. Agravios de la parte actora

Contra aquel pronunciamiento, la parte actora interpuso recurso de apelación el [6/10/2025](#) y expresó agravios el [4/2/2026](#), los que fueron contestados por el Fondo Nacional de las Artes el [25/2/2026](#) y por el Estado Nacional — Secretaría General de la Presidencia de la Nación— el [26/2/2026](#).

Señala que el fallo resulta arbitrario por desconocer los hechos de la causa y convalidar un plexo normativo que resulta abiertamente inconstitucional. A su vez, manifiesta que la decisión de grado le causa un perjuicio irreparable al validar un régimen tributario que carece de sustento legal suficiente.

Expone los fundamentos de la resolución impugnada, la cual hizo lugar a la excepción de falta de legitimación pasiva del Ministerio de Cultura y rechazó la demanda en todas sus partes. Indica que el juez de grado basó su decisión en la autarquía del Fondo Nacional de las Artes y en la presunta validez de la delegación legislativa para fijar los elementos del gravamen. Por otro lado, resalta que el magistrado consideró que no se había acreditado debidamente la irrazonabilidad de la gabela mediante las pruebas producidas en el expediente.

En este contexto, cuestiona la admisión de la falta de legitimación pasiva del Estado Nacional —Ministerio de Cultura—. Sostiene que la acción no se limita a impugnar resoluciones administrativas del ente autárquico, sino que ataca leyes de fondo y la delegación legislativa efectuada por el propio Estado Nacional. Asimismo, afirma que la participación del Estado es indispensable dado que se debate la constitucionalidad del sistema mismo del dominio público pagante creado por el decreto-ley 1224/58.

Arguye que la sentencia convalida una delegación legislativa que vulnera el principio de reserva de ley previsto en los arts. 4, 17 y 75 inc. 2 de la Constitución Nacional. Pone de relieve que el art. 6 inc. c) del decreto-ley 1224/58 omite describir el hecho imponible y los sujetos responsables, delegando tales definiciones esenciales en el arbitrio de un organismo administrativo. Además, manifiesta que el cobro de una contribución sin una ley formal que la autorice lesiona gravemente el derecho de propiedad de las recurrentes.

Expresa que el Fondo Nacional de las Artes asume funciones legislativas al fijar alícuotas sin parámetros legales ni límites precisos. Aduce que el tribunal de grado incurre en contradicción al reconocer el principio de legalidad para luego validar una norma que no establece topes máximos ni criterios de graduación. También menciona que el dictamen del Ministerio Público Fiscal apoya la invalidez constitucional de esta facultad delegada por la ausencia de una clara política legislativa fijada por la ley.

A su vez, afirma que el juez de grado ha omitido ponderar adecuadamente las constancias de la causa y se produce una indebida inversión de la



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA III

CAF 11.751/2020; “COMPAÑIA DE CIRCUITOS CERRADOS SA Y OTROS c/ EN - FONDO NACIONAL DE LAS ARTES Y OTRO s/ PROCESO DE CONOCIMIENTO”

carga de la prueba por parte del juzgador. Esgrime que la demandada no logró acreditar la existencia de un repertorio de obras ni su utilización efectiva por parte de las empresas de televisión por cable. Indica que el perito contador confirmó que el organismo recaudador no administra ningún listado de obras, lo que tornaría inexistente el presupuesto de hecho que da origen a la obligación tributaria.

Menciona que el dictado de la resolución FNA 662/2022 durante la tramitación del pleito constituye un reconocimiento tácito de la exorbitancia de los aranceles originales. Resalta que la reducción unilateral de la alícuota del 10% al 1% evidencia la improvisación y la falta de razonabilidad con la que actúa el ente autárquico. Asimismo, califica de confiscatorio el gravamen al pretender recaudar sobre la base de ingresos brutos sin guardar relación alguna con el uso real de bienes del dominio público.

Así las cosas, solicita que se revoque la sentencia apelada en todos sus términos y que se declare la inconstitucionalidad del art. 6 inc. c) del decreto-ley 1224/58, del decreto 6255/58 y de las resoluciones reglamentarias que pretenden moldear el hecho imponible.

IV. Alcances del pronunciamiento

De manera preliminar, es necesario advertir que no me encuentro obligado a seguir al apelante en todas y cada una de las cuestiones y argumentaciones propuestas a consideración de esta alzada, sino tan sólo aquellas que sean conducentes para decidir el caso y que basten para dar sustento a un pronunciamiento válido (cfr. CSJN, Fallos: 258:304; 262:222; 265:301; 272:225; 278:271; 291:390; 297:140; 301:970; esta Sala, *in rebus*: “*Caratelli, Stolano c/EN - AFIP- s/ Proceso de Conocimiento*”, del [8/3/2022](#), “*Construmex SA c/EN -DNV- s/ Proceso de Conocimiento*”, del [8/11/2022](#), “*Hilado S.A. c/ EN – AFIP – DGA s/ Dirección General de Aduanas*”; del [21/12/2023](#); “*Western Union Financial Services Argentina SRL c/ EN-AFIP-DGI s/Proceso de conocimiento*”, del [11/4/2024](#), “*Morlacchi, Enzo Enrique c/EN-AFIP-LEY 20628 s/amparo ley 16.986*”, del [11/7/2024](#), “*Expanobras SRL c/EDENOR S.A s/Proceso de Conocimiento*”, del [20/5/2025](#) y sus citas).

V. Marco normativo aplicable al caso

A fin de dar adecuado tratamiento a los cuestionamientos formulados por la parte actora, corresponde referirse al marco normativo aplicable al

“dominio público pagante”, de forma particular, desde cuando ha sido implementado en nuestro país, qué ente administra los fondos percibidos por dicho concepto y proporcionar una descripción de la resolución FNA 16001/2016, debatida en autos.

V.1. Decreto-ley 1224/58 y sus modificaciones (leyes 23.382 y 27.591)

En virtud del Régimen Legal de la Propiedad Intelectual, sancionado con fuerza de ley por el Congreso de la Nación, ley 11.723, y del decreto-ley [1.224/58](#) (modificado por el decreto-ley [6066/58](#) y ratificado por la ley [14.467](#)), por el que se creó el Fondo Nacional de las Artes, las obras descriptas en el art. 1º de la ley —entre ellas, las obras cinematográficas—, al vencimiento del “copyright” o en caso que su autor falleciere sin dejar herederos y se declarase vacante su herencia, pasan al dominio del Estado, de modo tal que la comercialización (lucro o regalía) correspondiente a esas obras, es percibido y administrado por el Estado.

El dominio público pagante lo conforman los derechos de autor que deberán abonar las obras caídas en dominio público. Así, el art. 6, inc. c), en su redacción original y aplicable al caso de autos, establecía que los “fondos de fomento a las artes” se integran, entre otros: *“Con los derechos de autor que deberán abonar las obras caídas en dominio público, el que se convierte por la presente ley, en ‘dominio público pagante’”*.

Por otro lado, cabe puntualizar que la ley 23.382 (B.O. 5/12/1986), en su art. 1º amplió el capital inicial establecido en el art. 5º del decreto-ley 1.224/58 (art. 1º). A su vez, en su art. 3º sustituyó el inc. f) (sic) del art. 6 del decreto-ley citado, por el siguiente: *“Con los derechos de autor que deberán abonar las obras comprendidas en el enunciado del artículo 1 de la Ley N° 11.723 y sus modificaciones, caídas en dominio público por disposición legal expresa que así lo declare, o por reconocimiento de los plazos legales de protección establecidos o que se fijen en el futuro, el que se convierte por la presente ley en ‘dominio público pagante’*. ***El organismo de aplicación queda facultado para establecer el monto del gravamen a que se refiere este inciso***” (el destacado es propio).

El inc. c) del art. 6º del decreto-ley [1.224/58](#) fue sustituido por el art. 100 de la ley [27.591](#) (B.O. 14/12/2020), el cual establece actualmente lo siguiente:

“Con los derechos que deberán abonar las obras, interpretaciones, ejecuciones, producciones fonográficas, emisiones y demás bienes y producciones comprendidas en la Ley de Propiedad Intelectual 11.723, sus modificaciones y la normativa complementaria vigente en la materia, caídas en dominio público por disposición legal expresa que así lo declare, o por vencimiento de los plazos legales



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA III

CAF 11.751/2020; “COMPAÑIA DE CIRCUITOS CERRADOS SA Y OTROS c/ EN - FONDO NACIONAL DE LAS ARTES Y OTRO s/ PROCESO DE CONOCIMIENTO”

*de protección establecidos o que se fijen en el futuro, el que se convierte por la presente ley en Dominio Público Pagante. El Dominio Público Pagante alcanza a todas las modalidades de aprovechamiento comprendidas en la ley 11.723, sus modificaciones y la normativa complementaria vigente en la materia, y a todos los sujetos que obtuvieren algún beneficio directo o indirecto de las obras, interpretaciones, producciones fonográficas, emisiones y demás bienes y producciones antes indicados, **quedando el organismo de aplicación facultado para establecer la forma de percepción de esos derechos, así como a fijar el monto del gravamen a que se refiere este inciso, los que no podrán exceder de los vigentes para el dominio privado en virtud de la aplicación de la ley 11.723, sus modificaciones y decretos reglamentarios y demás normativa sobre la materia dictada o a dictarse**” (el destacado es propio).*

A su vez, incorporó hacia el final del artículo los siguientes párrafos: “*La aplicación, percepción y fiscalización del gravamen previsto en el inciso c) de este artículo, se regirán por las disposiciones de la ley 11.683, texto ordenado por el decreto 821/98 y sus modificaciones y estarán a cargo del Fondo Nacional de las Artes y/o de los organismos o entes a quienes éste encomiende esta función; y de la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS en el caso del inciso a) (decreto-ley 15460/57). A los efectos de esta disposición, el Fondo Nacional de las Artes o los organismos y entes aludidos ejercerán las facultades y poderes que la ley 11.683 acuerda a la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS. Los gravámenes a que se refiere este artículo se aplicarán en todo el territorio del país*

Desígnense como Agentes de Retención para la percepción de los derechos previstos en el presente artículo respecto de aquellos sujetos que posean domicilio o residencia exclusivamente fuera del territorio de la República Argentina a las entidades emisoras de tarjetas de crédito, débito y compra”.

Así, estos conforman el activo del Fondo Nacional de las Artes, el cual tiene por objeto, según surge del art. 2º:

“a) *Otorgar créditos destinados a estimular, desarrollar, salvaguardar y premiar las actividades artísticas y literarias en la República y su difusión en el extranjero:*

b) Otorgar créditos para construir y adquirir salas de espectáculos, galerías de arte, estudios cinematográficos y cualquier otro inmueble necesarios para el desarrollo de labores artísticas; como asimismo para la adquisición o construcción de maquinarias y todo tipo de elementos o materiales que requieran estas actividades;

c) Administrar, fiscalizar y distribuir, conforme a las disposiciones legales, los fondos de fomento a las artes, dispuestos en leyes dictadas o a dictarse”.

La instauración de este sistema de financiamiento del fomento de las artes, data del 3/2/1958, fecha en que el Presidente Provisional en Ejercicio del Poder Legislativo, dictó el decreto- ley 1224.

Los activos así percibidos son administrados por el Directorio del Fondo Nacional de las Artes, conformado por un presidente y catorce vocales, de los cuales doce son designados por el Poder Ejecutivo de la Nación y los dos restantes son el Director General de Cultura y un representante del Banco Central de la República Argentina (art. 8°).

En cuanto a la ejecución de su presupuesto anual de sueldos y gastos, se encuentra sometido a las disposiciones de la Ley de Contabilidad (art. 13).

V.2. Decreto 6255/58

Con posterioridad, fue dictado el decreto [6255/58](#), “*en ejercicio de la facultad que le confiere el **artículo 86, inciso 2°** [actual art. 99, inc. 2] de la Constitución Nacional*” (el destacado es propio).

El art. 6° del decreto 6.255/58, reglamentario del decreto-ley 1.224/58, dispone que las obras de dominio público sujetas al pago del derecho de autor son las comprendidas en el enunciado del art. 1° de la ley 11.723 y en el art. 5° de la misma y sus modificaciones. A su vez, se facultó al Fondo Nacional de las Artes “*para determinar la forma y oportunidad de percepción de estos derechos, así como a **fijar el monto de los mismos, los que no podrán exceder de los vigentes para el dominio privado en virtud de la aplicación de la Ley 11.723, sus modificaciones y decretos reglamentarios***” (el destacado es propio).

A su vez, cabe señalar que el art. 3° de la ley [25.148](#) (B.O. 24/8/1999) estableció lo siguiente: “*Apruébase la totalidad de la legislación delegada, dictada al amparo de la legislación delegante preexistente a la reforma constitucional de 1994*”.

Al mismo tiempo, el art. 4° de la mencionada ley determinó que: “*Las normas dictadas por el Poder Ejecutivo en ejercicio de sus facultades propias de reglamentación, derivadas de lo dispuesto en el artículo 99 inciso 2. de la Constitución Nacional, no se encuentran alcanzadas por las disposiciones de la presente ley*”.



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA III

CAF 11.751/2020; “COMPAÑIA DE CIRCUITOS CERRADOS SA Y OTROS c/ EN - FONDO NACIONAL DE LAS ARTES Y OTRO s/ PROCESO DE CONOCIMIENTO”

V.3. Resolución FNA 15.850/77

Fue por la resolución FNA [15.850/77](#) que se estableció el “Cuerpo Legal sobre Derechos de Dominio Público Pagante” (texto ordenado en 1978), en virtud del cual, se fijaron las modalidades bajo las que se debía aplicar los derechos de autor que deben abonar las obras caídas en dominio público (cfr. arts. 6º, inc. c, decreto ley 1224/58; y 6º del decreto 6255/58; art. 1º resol FNA 15.850/77), entre ellas: 1) el derecho de representación, b) derechos de inclusión; c) derechos de exhibición; d) derechos de ejecución; e) derechos de reproducción; f) derechos de edición. En la Planilla Anexa de aranceles se fijaron los importes, formas y términos en que se debía abonar ese derecho.

La resolución FNA [16001/2016](#), dictada el 10/11/2016, fue motivada en la necesidad de efectuar adecuaciones normativas respecto de las modificaciones de la utilización de obras caídas en el dominio público, sujetas al pago de derechos.

Recordemos que el art. 1º del Título I de la resolución FNA 15.850/77, sus modificatorias y complementarias, aprobatoria del Cuerpo Legal sobre Derechos de Dominio Público Pagante, establecía que “*los derechos de autor que deben abonar las obras caídas en dominio público, conforme lo establecen los artículos 6º, inc c), del decreto ley 1.224/58 u 6º del decreto 6.255, se aplicarán con las siguientes modalidades...*”.

V.4. Resolución FNA 16.001/16

Así las cosas, la resolución FNA 16.001/16 sustituyó el apartado 3º, inc. a), de esta norma, quedando enunciadas estas modalidades, de la siguiente forma:

“a) Derechos de representación:

3. i) De obras teatrales, líricas, literarias, coreográficas, ballets, recitales de poesía y cualquier otra obra oral que se transmitan o difundan por televisión, ya sea directamente o reproducidas por cualquier medio conocido o a conocerse.

ii) De obras cinematográficas y demás obras audiovisuales originarias y derivadas caídas en el dominio público que se transmitan o difundan por televisión, ya sea directamente o reproducidas por cualquier medio conocido o a conocerse”.

Por el art. 3º, se dispuso incorporar como último párrafo al inc. a) del art. 1º de la resolución FNA 15.850/77 que *“los derechos de representación se aplican a toda representación pública de obras originarias y/o derivadas así como a cualquier acto de comunicación pública directa o indirecta de aquellas, incluyendo la difusión, emisión, transmisión y/o retransmisión y/o puesta a disposición, ya sea directamente o por cualquier medio conocido o a conocerse”*.

El art. 2º, sustituyó el inc. c) del art. 1º del Título I de la resolución FNA 15.850/77, sus modificatorias y complementarias, de la siguiente forma:

“c) Derechos de exhibición en salas cinematográficas y/o de exhibición de obras audiovisuales y/o cualquier otro espacio abierto o cerrado donde se exhiban obras cinematográficas y demás obras audiovisuales:

1. De obras teatrales, musicales, literarias, líricas, coreográficas, ballets en películas cinematográficas, que se exhiban directamente o reproducidas por cualquier medio conocido o a conocerse.

2. De obras cinematográficas y demás obras audiovisuales originarias y derivadas caídas en el dominio público, que se exhiban directamente o reproducidas por cualquier medio conocido o a conocerse”.

En cuanto a los derechos de exhibición, en el art. 4º, incorporó como último párrafo del inc. c) del art. 1º del Título I de la Resolución FNA 15.850/77, sus modificatorias y complementarias, el siguiente párrafo: *“Los derechos de exhibición se aplican a toda exhibición pública de obras originarias y/o derivadas así como a cualquier acto de comunicación pública directa o indirecta de aquellas, incluyendo la difusión, emisión, transmisión y/o re-transmisión y/o puesta a disposición, ya sea directamente o por cualquier medio conocido o a conocerse”*.

En el art. 5º estableció que son responsables solidarios del pago de los referidos derechos, en cuanto aquí interesa *“los titulares de licencias y/o explotadores de estaciones y señales, privadas y públicas, de radiodifusión y televisión abierta”*, fijando como agentes recaudadores a ARGENTORES y DAC.

A su vez, el art. 9º modificó la parcialmente la Planilla de Aranceles Anexa a la resolución 15.850/77 y sus modificatorias y complementarias, de la siguiente forma:

“Rubro 3. Derechos de representación - Emisión por Televisión:

i) De obras teatrales, líricas, literarias, coreográficas, ballets, recitales de poesía y cualquier otra obra oral que se transmitan o difundan por televisión, ya sea directamente o reproducidas por cualquier medio conocido o a conocerse.

Arancel: el diez por ciento (10 %) de lo que cada responsable debe abonar en concepto de derechos de dominio privado.



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA III

CAF 11.751/2020; “COMPAÑIA DE CIRCUITOS CERRADOS SA Y OTROS c/ EN - FONDO NACIONAL DE LAS ARTES Y OTRO s/ PROCESO DE CONOCIMIENTO”

Agente recaudador: ARGENTORES.

ii) De obras cinematográficas y demás obras audiovisuales originarias y derivadas caídas en el dominio público que se transmitan o difundan por televisión, ya sea directamente o reproducidas por cualquier medio conocido o a conocerse.

Aranceles:

a) el diez por ciento (10%) de lo que cada responsable debe abonar en concepto de derechos de dominio privado administrados por ARGENTORES.

Agente recaudador: ARGENTORES.

b) el dos por ciento (2%) de lo que cada responsable debe abonar en concepto de derechos de dominio privado administrados por DAC.

Agente recaudador: DAC.

Los porcentajes indicados se aplicarán sobre el importe total que abone cada responsable por el uso indiscriminado del repertorio de obras intelectuales”.

“Rubro 5. Derechos de exhibición en salas cinematográficas y/o de exhibición de obras audiovisuales y/o cualquier otro espacio abierto o cerrado donde se exhiban obras cinematográficas y demás obras audiovisuales.

1. De obras teatrales, musicales, literarias, líricas, coreográficas, ballets en películas cinematográficas, que se exhiban directamente o reproducidas por cualquier medio conocido o a conocerse. Arancel: Igual arancel que el que se encuentre vigente al momento de devengarse para este tipo de derecho en el dominio privado. En el supuesto de obras que no se encuentren inscriptas ante la sociedad de gestión de derechos de autor, el arancel no podrá ser inferior al diez por ciento (10%) del importe percibido para este tipo de derecho en el dominio privado por la exhibición de aquéllas.

Agente recaudador: ARGENTORES.

2. De obras cinematográficas y demás obras audiovisuales originarias y derivadas caídas en el dominio público, que se exhiban directamente o reproducidas por cualquier medio conocido o a conocerse.

Arancel: Igual arancel que el que se encuentre vigente al momento de devengarse para este tipo de derecho en el dominio privado.

Agente recaudador: ARGENTORES y DAC. Cada entidad recaudará por los derechos que administra” (el destacado es propio).

Con posterioridad, el art. 9° fue derogado por el art. 17 de la resolución FNA [625/22](#). En los considerandos de la medida se puso de relieve que toda vez que era mayor el desplazamiento de estos consumos culturales de los soportes previamente conocidos o tradicionales hacia el denominado entorno digital, y a los efectos de garantizar la previsibilidad en la recaudación, se modificaron los aranceles previstos para los derechos de representación.

VI. Circunstancias de hecho relevantes para la resolución del caso

Con el propósito de lograr una mejor comprensión de la problemática involucrada en autos, es conveniente reseñar las circunstancias fácticas del caso según surge de las pruebas que se tienen a la vista.

Bajo esta perspectiva, de las constancias acompañadas al expediente (cfr. en particular la [demanda](#), su [ampliación](#), la [contestación de demanda](#), el dictamen pericial del [28/8/2024](#), y la documental acompañada por las partes), surge que la demandada emitió las respectivas resoluciones de formulación de cargo a los cableoperadores aquí accionantes, en concepto de Derechos de Representación por Televisión de obras caídas en Dominio Público Pagante, por los períodos e importes detallados en los informes “Detalle de Deuda” que las integran. A su vez, se los emplazó para que en dentro del plazo de 15 días de sus notificaciones, ingresaran los importes que adeudaban en concepto de derechos e intereses resarcitorios.

Las aquí accionantes contestaron la vista oportunamente conferida y formularon sus respectivos descargos.

El Fondo Nacional de las Artes rechazó las presentaciones y resolvió determinar de oficio la deuda de los responsables e intimarlos, para que dentro de los 15 días de notificadas, ingresaran el importe que adeudaban en concepto de derechos e intereses resarcitorios. Las resoluciones fueron notificadas a las accionantes mediante Intimación Ley 11.683, haciéndoseles saber los recursos administrativos con los que contaban y las intimó para que en el término de quince (15) días abonaran lo adeudado por Dominio Público Pagante al organismo.

Las actoras interpusieron recursos de reconsideración de acuerdo con lo dispuesto en el art. 76, inc. a) de la ley 11.683, los cuales fueron rechazados. Por lo tanto, se intimó a las requeridas para que dentro de los 15 días de notificadas, ingresaran el importe adeudado en concepto de derechos e intereses resarcitorios adeudados, bajo apercibimiento de gestionar su cobro por vía de ejecución fiscal.

VII. Sobre la falta de legitimación pasiva del Estado Nacional



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA III

CAF 11.751/2020; “COMPAÑIA DE CIRCUITOS CERRADOS SA Y OTROS c/ EN - FONDO NACIONAL DE LAS ARTES Y OTRO s/ PROCESO DE CONOCIMIENTO”

En este contexto, en primer lugar, cabe expedirse respecto a los agravios deducidos por la actora respecto a la admisión de la falta de legitimación pasiva respecto del entonces Ministerio de Cultura.

Al respecto, cabe recordar que es doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que “*la carencia de legitimación se configura cuando una de las partes no es la titular de la relación jurídica sustancial en que sustenta su pretensión*” (CSJN, Fallos: 312:2138 y 318:1323, entre muchos otros; esta Sala, *in re*: “*Caraduje Carlos Gabriel c/ UTN s/ Empleo Público*”, Causa N° 38.067/2012, del 22/6/2022).

En este sentido, la falta de legitimación para obrar existe cuando no media coincidencia entre las personas que efectivamente actúan en el proceso y las personas a las cuales la ley habilita especialmente para pretender o contradecir respecto de la materia sobre la cual versa el proceso (cfr. PALACIO, Lino E., “La excepción de falta manifiesta de legitimación para obrar”, *Revista Argentina de Derecho Procesal*, N° 1, 1968, pág. 78; FALCÓN, Enrique M., *Código Procesal Civil y Comercial, anotado, concordado y comentado*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1992, t. III, pág. 42).

La legitimación activa supone la aptitud para estar en juicio como parte actora, a fin de lograr una sentencia sobre el fondo o mérito del asunto, que puede ser favorable o desfavorable; mientras que la legitimación pasiva se vincula con la identidad entre la persona demandada y el sujeto pasivo de la relación sustancial controvertida (cfr. CALAMANDREI, Piero, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, t. I, pág. 264; FENOCHIETTO, Carlos E. – ARAZI, Roland, *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación comentado y concordado con el Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires*, Astrea, 1983, t. 2, pág. 229; esta Sala, *in rebus*: “*Det ‘A’ Films S.A.*”, del 6/9/2001; “*Volpe Norberto Jorge c/ EN- INPI- Concurso PIT 2000 s/ daños y perjuicios*”, del 18/12/2006; “*Optica Cristal SRL (TF 27411-I)*”, del 5/7/2011; “*Refinadora Neuquina SA c/ EN-M Energía y Minería de la Nación y otro s/ Proceso de conocimiento*”, Causa N° 82776/2016, del 30/10/2020; y “*Comercial San Nicolas SRL c/ EN-M Interior OP y V-DNM y otros s/ Daños y perjuicios*”, Causa N° 2872/2017, del 18/11/2020, entre otros).

En este entendimiento, cabe precisar que el juez de grado indicó que el entonces Ministerio de Cultura de la Nación no resultaba ser titular de la relación jurídica sustancial que aquí se debate. Para resolver de ese modo, tuvo en cuenta que el objeto de estas actuaciones es la declaración de inconstitucionalidad del inc. c), del art. 6°, del decreto-ley 1224/1958, del decreto 6255/58 y de las resoluciones FNA 15850/77 y 16001/16, que establecieron la creación y regulación del gravamen denominado “dominio público pagante”. Así, expresó que, tal como surgía expresamente del mencionado art. 6°, inc. c), del decreto-ley 1224/58, el FNA es la autoridad de aplicación facultada para establecer la forma de percepción de este gravamen y se trata de un organismo autárquico, es decir, que posee personalidad jurídica propia.

Por el contrario, la actora se agravia de lo decidido por el magistrado, pues considera que la acción no se limita a impugnar resoluciones administrativas del ente autárquico, sino que ataca leyes de fondo y la delegación legislativa efectuada por el propio Estado Nacional.

En este entendimiento, corresponde desestimar los agravios vertidos por la actora. En efecto, como bien ha señalado el juez de grado, a la luz de las normas reseñadas en el considerando V, resulta claro que el Fondo Nacional de las Artes, organismo autárquico, es la autoridad de aplicación en lo que respecta al gravamen. De este modo, debe rechazarse lo pretendido por la parte actora respecto de la legitimación del Estado Nacional, en tanto no es el sujeto pasivo legitimado que integra la relación jurídica sustancial, pues no es quien resultaría obligado y con posibilidades de cumplir con la pretensión de la actora en el supuesto de admitirse la demanda (doctrina de Fallos: [333:479](#), considerando 3; [330:555](#), considerando 5).

En virtud de lo expuesto, corresponde desestimar los agravios vertidos en este sentido.

VIII. Principio constitucional de legalidad en materia tributaria

Sentado lo expuesto, corresponde expedirse sobre los agravios de la actora relativos que el juez de grado convalidó una delegación abiertamente inconstitucional. Así las cosas, corresponde recordar las pautas de valoración establecidas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la materia.

VIII.1. El principio de legalidad reporta el pilar sobre el cual se edifica y sostiene el régimen tributario moderno (cfr. esta Sala, causa CAF 11.834/2021, “*Mutual Federada 25 de Junio Sociedad de Responsabilidad Reciproca (TF 17602995-I) c/ Dirección General Impositiva s/ recurso directo de organismo externo*”, del [10/2/2022](#); CAF 64.331/2022, “*Massalin Particulares SRL c/ EN-AFIP-DGI-Resol 8/22 s/ Dirección General Impositiva*”, del [5/5/2026](#); Sala II,



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA III

CAF 11.751/2020; “COMPAÑIA DE CIRCUITOS CERRADOS SA Y OTROS c/ EN - FONDO NACIONAL DE LAS ARTES Y OTRO s/ PROCESO DE CONOCIMIENTO”

causa CAF 17.362/2010, “Administradora Club Campo Pueyrredón SA c/ EN-AFIP-DGI Resol. 11/09 6/10 s/ Dirección General Impositiva”, del [14/2/2025](#), y sus citas).

En ese sentido, en reiteradas oportunidades el Máximo Tribunal ha señalado que ninguna carga tributaria puede ser exigible sin la preexistencia de una disposición legal encuadrada dentro de los preceptos y recaudos constitucionales, esto es, válidamente creada por el único poder del Estado investido de tales atribuciones (arg. Fallos: [316:2329](#); [318:1154](#); [319:3400](#); [321:366](#) y 263; [323:240](#); [337:388](#); [343:86](#); entre muchos otros; esta Sala, causa CAF 5.267/2021, “P., S. O. c/ EN-Ministerio de Economía y otro s/ Proceso de conocimiento”, del 30/11/2023 —reservado—).

La razón de ser de dicha limitación se funda en que la atribución de crear los tributos es la más esencial a la naturaleza del régimen representativo y republicano de gobierno (Fallos: 182:411). Como ha dicho señalado la Corte Suprema, “*al tratar la creación, el manejo y la inversión del tesoro público, el constituyente confió al órgano más íntimo del país —según las palabras de Alberdi— la potestad de crear los recursos y votar los gastos públicos, en tanto que le confirió al Poder Ejecutivo la de recaudar y emplear aquellos recursos en los gastos designados*”, agregando, también en conceptos del ilustre jurista citado que “*ese modo de distribuir el poder rentístico fue tomado en Inglaterra y adoptado por Estados Unidos de América a fin de evitar que en la formación del tesoro sea saqueado el país, desconocida la propiedad privada y hollada la seguridad personal e impedir, además, que en la elección y cantidad de los gastos se dilapide la riqueza pública*” (Fallos: 321:2683; [343:86](#), con remisión al dictamen fiscal del [15/3/2016](#)).

VIII.2. A su vez, no es ocioso recordar que nuestro Máximo Tribunal tiene dicho “*que las leyes tributarias son de interpretación estricta y no puede extenderse a casos o cosas no comprendidas en su letra y en los propósitos manifiestos del legislador*” (Fallos: 119:407).

En ese sentido, la Corte Suprema tiene dicho que “*en materia tributaria no cabe aceptar 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, habida cuenta de la reiterada doctrina en el sentido de que atendiendo a la naturaleza de las obligaciones fiscales, rige el principio de*

reserva o legalidad, arts. 4 y 75 inc. 2 de la Constitución Nacional” (cfr. Fallos: 310:290; 311:1642; 312:912; entre otros).

Es que el principio de legalidad, como base de la imposición y las garantías constitucionales, es el límite en el cual ha de detenerse el proceso interpretativo; razón por la cual en materia impositiva no resulta aplicable la interpretación analógica (cfr. arg. Fallos: 209:87; 316:2329; 318:1154; 328:1476; entre muchos otros).

VIII.3. Asimismo, resulta necesario recordar lo dicho por el Alto Tribunal en cuanto a que el principio de legalidad o reserva de ley no es solo una expresión jurídico-formal de la tributación, sino que constituye una garantía substancial en este campo, en la medida 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** (Fallos: [329:1554](#)).

VIII.4. Esta consolidada doctrina fue sostenida, sin grietas, aun en casos donde se cuestionó el establecimiento de un tributo, o su modificación o ampliación, mediante un decreto de necesidad y urgencia, al afirmarse que la materia tributaria supone una limitación constitucional infranqueable para el Poder Ejecutivo, un valladar que no cede ni aún mediante decretos de la naturaleza señalada (Fallos: [318:1154](#); [319:3400](#) y [323:3770](#), entre otros), tesitura que el constituyente de 1994 mantuvo, sin hesitaciones, al redactar el actual inc. 3° del art. 99 de nuestra Ley Fundamental (Fallos: [337:388](#)).

IX. Legalidad tributaria y delegación legislativa

A su vez, la Corte Federal ha señalado que ese valladar inmovible que supone el principio de reserva de ley en materia tributaria tampoco cede en caso de que se actúe mediante el mecanismo de delegación legislativa previsto por el art. 76 de la Constitución.

Así, ese tribunal sostuvo que “*no pueden caber 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*” (Fallos: [326:4251](#)).

Así las cosas, la Constitución Nacional ordena que las contribuciones –tributos– únicamente sean impuestas por el “Congreso General” (cfr. arts. 4°, 17 y 75 inc. 2°), vedando a este órgano del Estado la delegación de esa competencia en favor del Poder Ejecutivo (art. 76). Siendo ello así, convierte en una



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA III

CAF 11.751/2020; “COMPAÑIA DE CIRCUITOS CERRADOS SA Y OTROS c/ EN - FONDO NACIONAL DE LAS ARTES Y OTRO s/ PROCESO DE CONOCIMIENTO”

exacción o un despojo que viola el derecho de propiedad (art. 17 de la Constitución Nacional), el cobro de impuestos sin ley que lo autorice (CSJN, Fallos: 180:384; 184:542; esta Sala, causa CAF 41.046/2023 “*Club Atlético Huracán Asociación Civil (TF 46028-I) c/ Dirección General Impositiva s/ Recurso directo de organismo externo*”, del [13/8/2024](#)).

Así, en la causa “*Selcro SA*” (Fallos: [326:4251](#)), la Corte Suprema expresó que al tratarse de una facultad exclusiva y excluyente del Congreso, resultaba inválida la delegación legislativa efectuada por el segundo párrafo del art. 59 de la ley 25.237, en tanto autorizaba a la Jefatura de Gabinete de Ministros “*a fijar valores o escalas para determinar el importe de las tasas sin fijar al respecto límite o pauta alguna ni una clara política legislativa para el ejercicio de tal atribución*” (considerando 7, con cita de Fallos: 148:430; 270:42; 310:2193).

Por lo tanto, consideró que habiendo delegado el Poder Legislativo en favor de la Jefatura de Gabinete de Ministros la potestad de fijar valores o escalas de ciertas tasas, el Alto Tribunal, invalidando la medida, recordó que se trataba de una facultad exclusiva y excluyente del Congreso, por tratarse de aspectos sustanciales del derecho tributario.

En los autos “*Camaronera Patagónica SA c. Ministerio de Economía y otros s/ amparo*”, del 15/4/2014 (Fallos: [337:388](#)), referida al ejercicio de potestades tributarias por parte de la cartera económica del Poder Ejecutivo, el Máximo Tribunal enfatizó el valladar inconmovible que supone el principio de reserva de ley en materia tributaria, aseverando que no cede en caso de que se actúe mediante el mecanismo de la delegación legislativa previsto por el artículo 76 de la Constitución Nacional.

Allí, expresó que “*ni la ley 22.415 ni mucho menos la 25.561 establecen, siquiera con mínimos recaudos, los elementos esenciales del tributo de que se trata*”. A su vez, respecto de la ley 25.561, salvo una salvedad, indicó que “*no hay otra disposición en su articulado que permita establecer, con claridad y sin duda alguna, las pautas de la clara política legislativa a las cuales debe atenerse el Presidente. Es más, de su lectura no puede siquiera intuirse que el Poder Legislativo haya delegado en el Ejecutivo la posibilidad de crear este tipo de gravámenes, más allá de la admisibilidad constitucional de tal mecanismo, que como se señaló anteriormente debe ser enérgicamente rechazada*”. A su vez,

puntualizó que ***“el Congreso Nacional no ha previsto cuál es la alícuota aplicable, ni siquiera mediante el establecimiento de unos baremos máximos y mínimos para su fijación. Al guardar silencio el citado cuerpo legal respecto de la alícuota máxima que puede establecerse en materia de derechos de exportación, coloca a la resolución impugnada a extramuros de las normas y principios constitucionales antes reseñados”*** (considerando 9. El destacado es propio).

En esta línea, indicó que ***“...no puede juzgarse inválido, en principio, el reconocimiento legal de atribuciones que queden libradas al arbitrio razonable del órgano ejecutivo, siempre que la política legislativa haya sido claramente establecida’ (Fallos: 246:345 y 328:940). En el contexto detallado, resulta admisible que el Congreso atribuya al Poder Ejecutivo ciertas facultades circunscriptas, exclusivamente, al aspecto cuantitativa de la obligación tributaria, es decir, autoriza elevar o disminuir las alícuotas aplicables, siempre y cuando, para el ejercicio de dicha atribución, se fijen pautas y límites precisos mediante una clara política legislativa (...). Sin embargo, tal como se expuso en el considerando anterior, la resolución cuestionada no se ajusta a los parámetros señalados, pues el aspecto cuantitativo del derecho de exportación queda aquí completamente librado al arbitrio del Poder Ejecutivo”*** (considerando 10. El destacado es propio).

A su vez, expresó que ***“el Poder Ejecutivo no puede establecer los elementos estructurales del tributo, pues esta es un área en la que el Congreso debe 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”*** (considerando 27 del voto del Dr. Zaffaroni).

En la causa ***“Consolidar SA – ART”*** (Fallos: [332:2872](#)), el Máximo Tribunal resolvió confirmar la sentencia que había hecho lugar a la demanda y declarado la inconstitucionalidad del art. 74 de la ley 24.938 —que dispuso que los gastos de los entes de supervisión y control se financien con aportes de las Aseguradoras de Riesgos de Trabajo y empleadores autoasegurados conforme la proporción que aquellos establezcan— y la nulidad de la resolución conjunta 39/98 de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo y 25.086/98 de la Superintendencia de Seguros de la Nación —que dispuso que dicho recurso se fijaba en el 3% calculado sobre las cuotas que recaudasen cada una de las A.R.T—.

La Corte Suprema señaló que si bien la ley había creado el tributo y había determinado su hecho imponible y los sujetos pasivos, no hizo lo propio con relación a su cuantificación, la que había quedado completamente librada al arbitrio del Poder Ejecutivo, violando el principio de legalidad o de reserva de ley (apartado IV del dictamen fiscal del [25/3/2009](#), al cual la Corte remite). Recordó allí que toda



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA III

CAF 11.751/2020; “COMPAÑIA DE CIRCUITOS CERRADOS SA Y OTROS c/ EN - FONDO NACIONAL DE LAS ARTES Y OTRO s/ PROCESO DE CONOCIMIENTO”

pretensión de admisibilidad de la delegación en esta materia, que busque guarecerse bajo el art. 76 de la Constitución Nacional, queda desarticulada a la luz de lo ya expresado en Fallos: [326:4251](#), al indicar 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*”.

Finalmente, en la causa “Swiss Medical SA” (Fallos: [343:86](#), con remisión al dictamen fiscal del [15/3/2016](#)), la Corte Suprema remarcó que “*ni un decreto del Poder Ejecutivo ni una decisión de la Superintendencia de Seguros de la Nación pueden crear válidamente una carga tributaria ni definir o modificar, sin sustento legal, los elementos esenciales de un tributo (Fallos: 319:3400), pues ello vulnera el principio de reserva de la ley o legalidad (...). En conclusión, las normas cuestionadas no se ajustan a los parámetros señalados, pues el aspecto cuantitativo (...) queda aquí completamente librado al arbitrio del Poder Ejecutivo*”.

X. Procedencia de la pretensión de la actora: violación al principio de legalidad tributaria

En estas condiciones, considero la aplicación de esta doctrina al caso bajo examen y a las normas aludidas en el considerando V, lleva a concluir, sin lugar a dudas, que el gravamen pretendido es inconstitucional.

En este sentido, cabe señalar que el art. 6, inc. c) del decreto-ley 1.224/58 (modificado por el decreto-ley 6066/58 y ratificado por la ley 14.467), en su redacción original establecía que los “fondos de fomento a las artes” se integran, entre otros: “*Con los derechos de autor que deberán abonar las obras caídas en dominio público, el que se convierte por la presente ley, en ‘dominio público pagante’*”.

Con posterioridad, la ley 23.382, de 1986, en su art. 3° sustituyó el inciso del decreto-ley citado por el siguiente: “*Con los derechos de autor que deberán abonar las obras comprendidas en el enunciado del artículo 1 de la Ley N° 11.723 y sus modificaciones, caídas en dominio público por disposición legal expresa que así lo declare, o por reconocimiento de los plazos legales de protección establecidos o que se fijen en el futuro, el que se convierte por la presente ley en ‘dominio público pagante’. El organismo de aplicación queda facultado para establecer el monto del gravamen a que se refiere este inciso*” (el destacado es

propio). Cabe precisar que la norma no establece pauta alguna a la autoridad de aplicación para fijar el monto del gravamen.

No fue sino hasta el año 2020, en el que se dictó la ley 27.591, la cual en su art. 100 substituyó el inciso el cual establece actualmente lo siguiente: *“Con los derechos que deberán abonar las obras, interpretaciones, ejecuciones, producciones fonográficas, emisiones y demás bienes y producciones comprendidas en la Ley de Propiedad Intelectual 11.723, sus modificaciones y la normativa complementaria vigente en la materia, caídas en dominio público por disposición legal expresa que así lo declare, o por vencimiento de los plazos legales de protección establecidos o que se fijen en el futuro, el que se convierte por la presente ley en Dominio Público Pagante. El Dominio Público Pagante alcanza a todas las modalidades de aprovechamiento comprendidas en la ley 11.723, sus modificaciones y la normativa complementaria vigente en la materia, y a todos los sujetos que obtuvieren algún beneficio directo o indirecto de las obras, interpretaciones, producciones fonográficas, emisiones y demás bienes y producciones antes indicados, **quedando el organismo de aplicación facultado para establecer la forma de percepción de esos derechos, así como a fijar el monto del gravamen a que se refiere este inciso, los que no podrán exceder de los vigentes para el dominio privado en virtud de la aplicación de la ley 11.723, sus modificaciones y decretos reglamentarios y demás normativa sobre la materia dictada o a dictarse**”* (el destacado es propio).

Como se desprende del texto del art. 6, inc. c) del decreto-ley 1.224/58, vigente al momento de los hechos debatidos en el caso, no es el legislador quien ha determinado, de manera cierta e indudable, cuál es la forma de cuantificar el gravamen, sino que ha de recurrirse necesariamente a los dispuesto por el art. 6 del decreto reglamentario 6.255/58 y por la Resolución FNA 15.850/77, modificada por la resolución FNA 16.001/16.

Tal circunstancia coloca a las mencionadas normas a extramuros de las normas y principios constitucionales antes reseñados. Bajo tales parámetros vale remarcar que ni un decreto del Poder Ejecutivo ni una decisión del Fondo Nacional de las Artes, pueden crear válidamente una carga tributaria ni definir o modificar, sin sustento legal, los elementos esenciales de un tributo (doctrina de Fallos: [319:3400](#); [326:4251](#); [337:388](#); [343:86](#)), pues ello vulnera el principio de reserva de la ley o legalidad, antes descripto.

En conclusión —y tal como lo expusiera el fiscal de primera instancia en su dictamen del [16/7/2025](#)— las normas cuestionadas no se ajustan a los parámetros señalados, pues el aspecto cuantitativo del gravamen creado por el



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA III

CAF 11.751/2020; “COMPAÑIA DE CIRCUITOS CERRADOS SA Y OTROS c/ EN - FONDO NACIONAL DE LAS ARTES Y OTRO s/ PROCESO DE CONOCIMIENTO”

decreto-ley 1.224/58 (ratificado por la ley 14.467 y luego modificada por la ley 23.382), queda aquí librado al arbitrio del Fondo Nacional de las Artes.

Tales razones, conducen indefectiblemente a propiciar la declaración de inconstitucionalidad de la resolución FNA 15.850/77, modificada por la resolución FNA 16.001/16, en los artículos que establecen el porcentaje del gravamen y, por lo tanto, la invalidez de las determinaciones de oficio propiciadas por la demandada.

XI. Inexistencia de una clara política legislativa

A mayor abundamiento, corresponde admitir la acción aun cuando se considerase que el decreto 6255/58 hubiese sido ratificado legislativamente mediante el art. 3° de la ley 25.148, de 1999, el cual aprobó “*la totalidad de la legislación delegada, dictada al amparo de la legislación delegante preexistente a la reforma constitucional de 1994*” (cfr. doctrina de Fallos: [337:388](#), considerando 11 del voto de la mayoría, y considerando 32 del voto del juez Zaffaroni; en contra, considerandos 19 y 20 de la disidencia de los jueces Petracchi y Argibay).

Al respecto, cabe señalar que el decreto 6255/58 fue dictado “*en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 86, inciso 2° [actual art. 99, inc. 2] de la Constitución Nacional*”, es decir, decreto reglamentario del decreto-ley 1.224/58.

En este marco, el art. 6° del decreto 6255/58 facultó al Fondo Nacional de las Artes para determinar la forma y oportunidad de percepción de estos derechos, así como a “*fijar el monto de los mismos, los que no podrán exceder de los vigentes para el dominio privado en virtud de la aplicación de la Ley 11.723, sus modificaciones y decretos reglamentarios*”. Es decir, aquí hay una referencia al monto máximo del gravamen, pero no es fijada directamente. Se establece que no puede exceder los vigentes para el dominio privado en virtud de la “*aplicación*” de la ley 11.723, sus modificaciones y “*decretos reglamentarios*”. De este modo, cabe precisar que tampoco la ley 11.723 establece directamente montos determinados o porcentajes fijos, entre otros.

Así las cosas, cabe recordar que en el precedente “Colegio Público de Abogados de Capital Federal” (Fallos: [331:2406](#)), la Corte Suprema ha sostenido que con un lenguaje firme y explícito la Constitución Nacional prohíbe al Presidente de la República, como regla general, emitir “*disposiciones de carácter legislativo*”

por virtud de la delegación que, en su favor, haga el Congreso (artículo 76, primera parte) (considerando 9).

Así, ha señalado que un factor central de la validez de la actividad llevada a cabo en ejercicio de facultades delegadas es la formulación por el Congreso de un patrón o directriz inteligible y clara a la cual debe sujetarse el Presidente (considerando 10). Pero, el riesgo que de todos modos enfrentan las constituciones al admitir la delegación legislativa es que ésta se lleve a cabo de manera extremadamente amplia e imprecisa (considerando 11).

En esta línea, la Corte expresó que a partir del sentido que se buscó asignar al texto constitucional argentino y de las características del modelo seguido, se desprende que: 1º) la delegación sin bases está prohibida y 2º) cuando las bases estén formuladas en un lenguaje demasiado genérico e indeterminado, la actividad delegada será convalidada por los tribunales si el interesado supera la carga de demostrar que la disposición dictada por el Presidente —en este caso, el Fondo Nacional de las Artes— es una concreción de la específica política legislativa que tuvo en miras el Congreso al aprobar la cláusula delegatoria de que se trate. Esta conclusión resulta insoslayable apenas se advierte que la delegación sin bases está prohibida precisamente porque bloquea la posibilidad de controlar la conexión entre la delegación del Congreso y la actividad desplegada por la autoridad administrativa. Así, por ser amplia e imprecisa, la delegación no confiere atribuciones más extensas, sino, al revés, a mayor imprecisión, menor alcance tendrá la competencia legislativa que podrá el Ejecutivo ejercer válidamente (considerando 12).

A su vez, cabe recordar que la Corte Suprema ha señalado, en el precedente “YPF c/ Esso” (Fallos: [335:1227](#)), que las atribuciones especiales que el Congreso otorga al Poder Ejecutivo para dictar reglamentos delegados, pueden ser subdelegadas por éste en otros órganos entes de la Administración Pública, siempre que la política legislativa haya sido claramente establecida (Fallos: [318:137](#); [330:1855](#), con remisión al dictamen fiscal del [10/5/2005](#)). Sin embargo, no resulta suficiente invocar una ley genérica poco específica para justificar que la subdelegación se encuentra permitida. En este punto, cabe recordar que el instituto de la delegación es de interpretación restrictiva, tanto cuando ocurre entre órganos de la administración (artículo 3º de la ley 19.549), como cuando se trata de delegación de facultades de un Poder del Estado otros, en particular, cuando se delegan facultades legislativas en órganos del Poder Ejecutivo, en tanto se está haciendo excepción los principios constitucionales de legalidad división de poderes (Fallos: [326:2150](#), [4251](#)).

La interpretación restrictiva de la delegación legislativa ha sido expuesta nuevamente por la Corte Suprema en Fallos: [338:1389](#). A su vez, en Fallos:



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA III

CAF 11.751/2020; “COMPAÑIA DE CIRCUITOS CERRADOS SA Y OTROS c/ EN - FONDO NACIONAL DE LAS ARTES Y OTRO s/ PROCESO DE CONOCIMIENTO”

[341:1924](#), el Máximo Tribunal recordó que cuando la delegación es amplia e imprecisa no otorga atribuciones más extensas sino que, por el contrario, debe ser interpretada restrictivamente.

Así las cosas, y a la luz de las pautas fijadas en los considerandos VIII y IX, no se advierte que la política legislativa haya sido claramente establecida respecto del aspecto cuantitativo del tributo y, en particular, el baremo máximo a aplicar (doctrina de Fallos: [246:345](#); [328:940](#); [337:388](#)). En esta línea, no se observa que el Congreso haya adoptado una decisión precisa y completa, fijando una “clara política legislativa” a fin de que el Fondo Nacional de las Artes reglamente los pormenores de la ley en cuestión (en el caso, del decreto que habría sido ratificado con posterioridad por ley).

Siendo así, el interesado debía superar la carga de demostrar que la disposición dictada era una concreción de la específica política legislativa que tuvo en miras el Congreso al aprobar la cláusula delegatoria debatida en el caso (doctrina de Fallos: [331:2406](#)), lo cual no ha acontecido, lo que conduce a admitir la pretensión de la actora.

En virtud de la forma en que se resuelve, se torna inoficioso expedirse respecto de los restantes agravios de la parte actora.

XII. Costas

Finalmente, en atención a la forma en que se resuelve y toda vez que no existen motivos para apartarse del principio objetivo de la derrota, corresponde imponer las costas al Fondo Nacional de las Artes, que resultó vencido (art. 68, primer párrafo, y 279 del Código Procesal).

En mérito de lo expuesto, voto por: (i) rechazar los agravios de la parte actora contra la admisión de la excepción de falta de legitimación pasiva del Estado Nacional, con costas; (ii) admitir el recurso de apelación interpuesto por la parte actora y, en consecuencia, revocar la sentencia apelada y admitir la demanda, en los términos que surgen de los considerandos X y XI; con costas de ambas instancias al Fondo Nacional de las Artes que resultó vencido (art. 68, primera parte, y 279 del Código Procesal).

El Dr. José Luis Lopez Castiñeira adhiere al voto precedente.

En virtud del resultado que informa el acuerdo que antecede, y oído el Fiscal General, esta Sala **RESUELVE**: (i) rechazar los agravios de la parte actora contra la admisión de la excepción de falta de legitimación pasiva del Estado Nacional, con costas; (ii) admitir el recurso de apelación interpuesto por la parte actora y, en consecuencia, revocar la sentencia apelada y admitir la demanda, en los términos surgen de los considerandos X y XI; con costas de ambas instancias al Fondo Nacional de las Artes que resultó vencido (art. 68, primera parte, y 279 del Código Procesal).

A los fines del art. 109 del Reglamento para la Justicia Nacional, se hace constar que –por hallarse vacantes dos cargos de jueces de esta Sala– suscribe la presente el Dr. José Luis Lopez Castiñeira; quien integra este Tribunal en los términos de la acordada 2/26 de esta Cámara.

Regístrese, notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

SERGIO GUSTAVO FERNÁNDEZ JOSÉ LUIS LOPEZ CASTIÑEIRA