

CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, 10 de diciembre de 2025.

## RESOLUCIÓN CA N.º 35/2025

### VISTO:

El Expte. CM N°1786/2023 Sermex SA c/ municipalidad de La Matanza, provincia de Buenos Aires”, en el cual la firma de referencia promueve la acción prevista en el art. 24, inc. b), del Convenio Multilateral contra la Resolución N° 113/2024 dictada por la Directora de Fiscalización del referido municipio; y,

### CONSIDERANDO:

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

Que la accionante señala que presta servicios de atención médica y desarrolla su actividad en diversos establecimientos sitios en las localidades de Moreno, Merlo, Morón, Marcos Paz, Tandil, Bahía Blanca y La Matanza, en los cuales cuenta con local habilitado por los distintos municipios.

Hace saber que ha suscripto un convenio con la Obra Social de Empleados de Comercio (OSECAC), a partir del cual asumió el gerenciamiento de la prestación de servicios médicos a todos los afiliados de dicha obra social, en varias jurisdicciones provinciales, incluidas las precitadas localidades bonaerenses; y a fin de desarrollar su actividad cuenta con una clínica (con internación) en la ciudad de Bahía Blanca, y distintos poli-consultorios, uno de ellos radicado en el partido de La Matanza.

Que esgrime que la municipalidad de la Matanza se apartó infundadamente de las disposiciones del art. 35 del Convenio Multilateral, dado que pretende acrecentar su base imponible captando ingresos generados en otras jurisdicciones en las que Sermex SA cuenta con local habilitado (cita a favor de su posición la causa YPF c/ Municipalidad de Concepción del Uruguay s/ Acción Meramente Declarativa).

Agrega que la circunstancia de que Sermex SA haya –o no– pagado tasa de inspección en otro municipio donde obtuvo ingresos brutos, de ningún modo autoriza a que la municipalidad de La Matanza pueda acrecentar su base imponible incorporando las actividades económicas que se produjeron a extramuros de sus límites geográficos, dado que el Convenio Multilateral no autoriza esa posibilidad.

Lo peor del caso, dice, es que por los períodos en trato existen pagos en otras jurisdicciones, es más, también existen reclamos determinativos en curso por parte de otros municipios, tal como sucede con el caso de la municipalidad de Bahía Blanca, en cuyo marco se reclama la tasa de marras de los períodos 1/2018 a 12/2022.

Que añade que no ha existido servicio alguno por parte de la municipalidad de La Matanza que legitime el tributo, toda vez que las actuaciones administrativas desarrolladas hasta el momento no dan cuenta de la prestación efectiva, concreta y actual de servicio alguno.

Destaca que durante los períodos fiscales objeto de la resolución contra la que acciona no se ha inspeccionado ni siquiera en una sola oportunidad la clínica de Sermex SA y la resolución administrativa del fisco no ha esgrimido fundamento alguno tendiente a acreditar la existencia de una razonable prestación del servicio (cita jurisprudencia de CSJN).

Indica que la habilitación del poli-consultorio sito en el partido de La Matanza está a cargo de la Dirección de Fiscalización Sanitaria del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, habida cuenta que dicho organismo provincial ostenta el poder de policía sanitaria en función de lo dispuesto en el Decreto Ley 7.314/67; entonces, la tasa por inspección de seguridad e higiene no es jurídicamente oponible a Sermex SA dado que la autoridad competente para habilitar y fiscalizar la actividad desarrollada no es esa municipalidad, sino que dicha incumbencia recae exclusivamente en la Dirección de Fiscalización Sanitaria del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires. Cita también el decreto 3280/90 y dice que los municipios de la provincia de Buenos Aires carecen de las facultades y/o poderes necesarios para habilitar, fiscalizar y controlar la actividad desarrollada por Sermex SA; ergo, de la normativa indicada surge la voluntad del legislador bonaerense de ejercer de forma exclusiva el poder de policía sanitaria sobre los establecimientos de salud.

En definitiva, concluye que no es la municipalidad el organismo facultado para otorgar la respectiva habilitación o ejercer control alguno sobre el establecimiento de Sermex SA, dado que dicha habilitación y poder de policía es expresamente delegado por ley provincial al estado provincial que se reserva la facultad de habilitar y contralor.

Que acompaña instrumental y ofrece pericial contable.

Que en respuesta al traslado corrido, la representación de la municipalidad de La Matanza señala que la firma lo que hace es cuestionar la liquidación efectuada por la comuna en el procedimiento de determinación de oficio y la forma de determinación de la base imponible de la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene por disgustarle el modo de determinación sobre base presunta.

Destaca que a efectos de la determinación de la base imponible, se ha analizado documentación presentada por el contribuyente, y dada la falta de consistencia entre la información presentada por el contribuyente, se procedió a considerar la información suministrada por ARBA por los períodos 01/2019 a 12/2021, conforme los términos de la Ordenanza Fiscal vigente para los períodos fiscalizados.

Sostiene que para poder someter la cuestión a consideración de la Comisión Arbitral, debe existir una disparidad de criterios en la aplicación del Convenio Multilateral en la confección de la determinación de oficio entre el contribuyente y el fisco local, exteriorizada en forma expresa en las actuaciones administrativas en sede local, situación que no se da en el caso, pues no se plantean interpretaciones disímiles en materia del Convenio respecto a la determinación practicada, sino de los elementos utilizados para la determinación de la base imponible, la cual se encuentra ajustada a derecho en los términos de los arts. 29 y 30 de la Ordenanza Fiscal vigente.

Que, sin perjuicio de lo expuesto, destaca que el accionar municipal no prescinde en modo alguno de la estricta aplicación del art. 35 del Convenio Multilateral; por el contrario; en base a la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, la Ley Orgánica de las Municipalidades y la Ordenanza Fiscal vigente en el Municipio, la metodología de

determinación que deriva del Convenio Multilateral es la única legalmente admisible, ante la inconfundible, transparente y expresa preceptiva del art. 35. tercer párrafo, del Convenio Multilateral.

Reitera que durante el transcurso de la fiscalización, la firma no proporcionó la totalidad de la documentación respaldatoria solicitada por el agente verificador; no demostró contar con habilitación en otros municipios ni tampoco pagos de tasas en otros municipios (tal como surge del informe de verificación fiscal obrante a fs. 201 y ss. del legajillo identificado como cédula N° 8413/24).

Indica que de acuerdo a lo establecido en el artículo 35 del Convenio Multilateral, a los efectos de calcular los coeficientes intermunicipales, se ha contemplado que la firma nunca ha presentado habilitación y/o pago de tasa en otros municipios, no ha presentado declaraciones ni papeles de trabajo de convenio intermunicipal de los períodos objeto de fiscalización; en tal sentido, y dado la falta de aporte de documentación que haga a su derecho, no ha sido posible considerar coeficiente intermunicipal para la determinación de la base imponible para la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene. Agrega que este ha sido el temperamento elegido por el contribuyente en esta y todas las verificaciones anteriores por períodos 2013, 2014, y 2015 a 2018.

Por lo expuesto, conforme el criterio adoptado por el municipio y continuando el criterio de verificaciones anteriores al mismo contribuyente, puntualiza que los fiscalizadores procedieron a contemplar el coeficiente unificado obtenido por el contribuyente en sus DDJJ CM05 en años 2018 a 2020, conforme se expresa a fs. 204 del legajillo identificado como cédula N° 8413/24; de esto se deriva, que la Comuna no ha rebasado el límite de su potestad tributaria enmarcada estrictamente dentro de la ley (cita a favor de su proceder resoluciones de los organismos de aplicación del Convenio Multilateral).

Que cita la modificación del artículo 226 de la ley Orgánica de las Municipalidades, inciso 17) –modificado por el artículo 94° de la ley 14393– y sostiene que la tasa por inspección de seguridad e higiene se encuentra y siempre se ha encontrado relacionada con servicios que los municipios prestan para garantizar la seguridad e higiene en comercios, empresas de servicios o industrias, lo que implica la existencia de un establecimiento para el desarrollo de esa actividad y al cual puedan acudir los representantes del municipio a prestar el servicio de inspección; las normas municipales de La Matanza reglamentan el ejercicio de actividades comerciales en su ejido y en cumplimiento de las pautas generales de la ley Orgánica, solo permiten el ejercicio de actividades comerciales e industriales en lugares físicos habilitados a tal fin y solo en dicho caso podrán prestar el servicio de inspección cuya contraprestación resulta ser la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene (cita jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación).

Que, concluye, que en la determinación llevada a cabo sobre la firma recurrente, no se desconoce las disposiciones del Convenio Multilateral, pero si el contribuyente no aporta los elementos imprescindibles para liquidar la tasa por inspección de Seguridad e Higiene, es facultad de la municipalidad establecer métodos y/o sistemas de cálculos que permitan determinar la materia imponible; por lo tanto, la metodología utilizada por el municipio ha sido la única posible para que el fisco perciba la tasa prevista en su legislación; la determinación cuestionada no es contradictoria con lo normado en el

artículo 35 del Convenio Multilateral, por lo que no se observa que las disposiciones del municipio colisionen con lo dispuesto por el Convenio Multilateral.

Que acompaña copia del expediente administrativo N° 2145/2024 y de partes pertinentes del legajillo de fiscalización Identificado Cédula 8413/2024.

Que esta Comisión Arbitral observa, en primer lugar, que cuando una jurisdicción efectúa una determinación tributaria que puede afectar la atribución y/o distribución de los ingresos brutos de un contribuyente entre las jurisdicciones que podrían tener, por aplicación del Convenio Multilateral y sus normas complementarias, derecho a ello, es de competencia de sus organismos intervenir en la resolución de la cuestión que se pudiera plantear.

En atención a lo expuesto, conforme los agravios de la firma accionante, esa intervención es procedente.

Que, entonces, es necesario precisar que mediante el dictado de la Ley N° 14393 se introdujo a la Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Buenos Aires, mediante el art. 94, una modificación al texto del inciso 17) del artículo 226 del Decreto Ley N° 6769/58, por el cual se establece la necesidad de contar con local, establecimiento u oficina habilitado o susceptible de ser habilitado para la procedencia del gravamen por Inscripción e Inspección de Seguridad, Salubridad e Higiene. Dicha ley, en su artículo 111, dispone que sus disposiciones regirán a partir del 1° de enero de 2013 inclusive.

Dicha norma hace que sea procedente, para todos los municipios de la provincia de Buenos Aires, la aplicación de la metodología prevista en el tercer párrafo del artículo 35 del Convenio Multilateral, es decir, la posibilidad de que el total de los ingresos atribuibles a la jurisdicción provincial se distribuya entre aquellos municipios en que se cumpla con la premisa prevista en dicha norma; en otras palabras, que el contribuyente posea local, establecimiento u oficina habilitado o susceptible de ser habilitado.

Que en el caso concreto de autos, la municipalidad de La Matanza, considerando que se trata de un contribuyente sujeto a las normas del Convenio Multilateral, y no desarrolla una actividad sujeta un régimen especial, aplicando lo dispuesto por el tercer párrafo del artículo 35 del Convenio Multilateral está facultada para gravar, en el caso, la porción de ingresos que surja del coeficiente intermunicipal sobre los atribuibles a la provincia de Buenos Aires.

No existen dudas de que el municipio, ante la falta de aporte de información y/o documentación solicitada, tiene la posibilidad de utilizar presunciones al momento de determinar la situación fiscal de un contribuyente, aplicando para ello sus normas locales. Según manifestaciones del fisco municipal, en el caso, el contribuyente no ha cumplido con su obligación de informar y presentar la diversa documentación que le fuera solicitada, necesaria para determinar su situación fiscal ante la misma, lo que motivó que procediera a utilizar presunciones para cumplir con su cometido. Ello según consta en el informe de fojas 204 del Legajillo acompañado, cuando se expone que “...*el contribuyente no aportó habilitaciones, ni pagos de tasas en otros municipios...*”, razón por la cual tomó como base imponible de la tasa en cuestión el 100% de los ingresos atribuidos a la provincia de Buenos Aires según información solicitada a la ARBA.

A este respecto, el accionar de la municipalidad se ajusta a la normativa aplicable al caso de un contribuyente que no ha probado la existencia de local habilitado y/o susceptible de serlo, en alguna otra localidad de la provincia de Buenos Aires.

Que sobre el particular, Sermex SA alega que desarrolla actividades en otros municipios de la provincia de Buenos Aires y acompaña, en esta instancia, certificados de las localidades de Tandil (a nombre del Sindicato de Empleados de Comercio), Bahía Blanca (certificado de recepción de trámites), Moreno y La Matanza. También ha manifestado que, en el curso de la inspección, acompañó copia de los contratos de comodato de los inmuebles donde realiza su actividad.

Conforme a los antecedentes obrantes en las actuaciones administrativas que fueran acompañadas por el Municipio, se observa en la foja 83 un requerimiento de documentación y datos, que en su punto 1) se solicita: *“Libro de actas municipales (original y copia 1º hoja), habilitaciones, permiso de funcionamiento, tarjeta de inicio de trámite de habilitación”*. A continuación, a fojas 86, obra copia de un Acta de comprobación donde consta la presentación de diversa información y documentación, pero no lo requerido respecto a las habilitaciones en otros municipios de la provincia de Buenos Aires, habiendo el contribuyente presentado nota donde respecto a lo solicitado en el mencionado punto 1), dice que ya fueron presentadas en una inspección anterior y no hubo modificaciones.

Asimismo, en el Informe de inspección de fecha 15/02/2024, obrante a fojas 201/205 del Legajillo acompañado, se consigna que: *“Se contempla que Sermex SA, declaró en notas presentadas en expedientes anteriores, realizar servicios de prestación médica en las siguientes localidades de PBA, además de las 6 sedes en La Matanza: Moreno, Merlo, Morón, Marcos Paz, Tandil y Bahía Blanca pero en ningún caso, presentó habilitación y/o pago de la tasa de los Municipios donde realiza actividades.”*, como así también que *“...el contribuyente no aportó habilitaciones, ni pagos de tasas en otros municipios. Solo copia de las notas presentadas iniciando trámite de habilitación de la Clínica en Bahía Blanca...”*.

Conforme a lo expuesto, es de tener en consideración las previsiones contenidas en el artículo 8º del Reglamento Procesal para la Comisión Arbitral y la Comisión Plenaria que al respecto establece: *“Al promover la acción deberá acompañarse la prueba documental y ofrecerse las demás pruebas de las que la parte interesada pretenda valerse, no admitiéndose después otros agregados u ofrecimientos, excepto de documentos o hechos cuya existencia resultare desconocida en el momento de la presentación. Serán admisibles todos los medios de prueba, excepto la documental que hubiera sido requerida durante el trámite administrativo de determinación o repetición en sede local, cuando la misma no hubiera sido acompañada en aquella etapa”*.

Dicha norma establece expresamente que no es admitida en esta instancia documental que hubiera sido requerida en instancia administrativa local y no fuera aportada en esa oportunidad.

Que en lo que refiere al agravio de Sermex SA fundamentado en la falta de prestación de servicios por parte de la municipalidad de La Matanza y que la habilitación de sus consultorios está a cargo del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, son temas que no tienen relación con las disposiciones del Convenio Multilateral y por lo tanto fuera de sus incumbencias.



Los organismos de aplicación del Convenio Multilateral están habilitados para intervenir en aquellos casos concretos en que existan diferencia de criterios en la aplicación de sus normas específicas, es decir, que la competencia de los mismos está circunscripta a aquellas situaciones en que se discute como se han de distribuir los ingresos brutos de un contribuyente entre aquellas jurisdicciones donde desarrolla actividades con sustento territorial.

En el caso, los temas desarrollados en este agravio no tienen relación con la distribución de los ingresos a que se ha hecho referencia precedentemente.

Que la Asesoría ha tomado la intervención que le compete.

Que esta resolución corresponde a una decisión adoptada en la reunión de Comisión Arbitral realizada el 5 de noviembre de 2025.

Por ello,

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

**ARTÍCULO 1°.-** No hacer lugar a la acción interpuesta por Sermex SA contra la Resolución N° 113/2024 dictada por la Directora de Fiscalización de la Municipalidad de La Matanza, conforme a lo expuesto en los considerandos de la presente.

**ARTÍCULO 2°.-** Notifíquese a las partes y comuníquese a las demás jurisdicciones adheridas.

Firmado digitalmente por  
BIALE Fernando Mauricio  
**SECRETARIO**

Firmado por  
Luis María CAPELLANO  
**PRESIDENTE**