



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2018 - Año del Centenario de la Reforma Universitaria

Acordada Administrativa

Número:

Referencia: Atribuciones del Tribunal Fiscal de la Nación

En Buenos Aires, a los 10 días del mes de diciembre de 2018, siendo las 15:30 hs., se reúnen los Vocales del Tribunal Fiscal de la Nación Dres. Laura Amalia Gúzman, Rubén Alberto Marchevsky, Armando Magallón, José Luis Pérez, Pablo Porporatto, Viviana Marmillon, Claudio Esteban Luis, Juan Carlos Vicchi, Edith Viviana Gómez, Agustina O'Donnell, Daniel Alejandro Martin, Juan Manuel Soria, Cora Marcela Musso, Héctor Hugo Juárez, Pablo Adrián Garbarino, Christian Marcelo González Palazzo y Horacio Joaquín Segura, bajo la Presidencia del Dr. Ricardo Xavier Basaldúa, en virtud de la convocatoria pertinente y con el fin de tratar la nota remitida en fecha 6 de diciembre de 2018 por el Sr. Director Nacional de la Oficina Nacional de Empleo Público, Pedro Laureano Pourthe.

Al respecto, frente al tenor de la nota remitida y después de un breve intercambio de opiniones entre los vocales, consideraron pertinente manifestar y disponer, **por unanimidad**, lo siguiente:

I. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA NACIÓN. ORIGEN. ESTATUS CONSTITUCIONAL Y LEGAL COMO TRIBUNAL DE JUSTICIA

El Tribunal Fiscal de la Nación fue creado y establecido por el Congreso de la Nación en el año 1960 mediante la ley 15.265 (B.O. 27.01.1960) y si bien ha sido ubicado formalmente en la esfera del Poder Ejecutivo Nacional, tal como lo señaló con precisión el miembro informante del Senado de la Nación en el debate de la ley 15.265, es un “*tribunal de justicia*” que “*si bien actuará dentro de la esfera administrativa tendrá independencia, funcional y orgánica con respecto a aquella, en su faz activa*”, agotándose toda vinculación entre los vocales del Tribunal y el Presidente que los designó al consumarse su nombramiento (Diario de la Cámara de Senadores de la Nación, Año 1959, reunión 80^a, p. 3221, sesión del 29.12.1959).

La naturaleza *independiente e imparcial* del Tribunal Fiscal de la Nación como su circunstancial ubicación en el seno de la Administración se explican por una razón histórica: la vigencia -no controvertida en el año 1960- del principio *solve et repete*, considerado entonces esencial para la salud de la Hacienda Pública. Tal principio exigía a los contribuyentes ante una discusión por determinación de tributos con la Dirección General Impositiva o la Administración Nacional de Aduanas el pago previo e íntegro de tales obligaciones como condición ineludible para -concluida la discusión administrativa- lograr la apertura de una instancia de discusión jurisdiccional ante el Poder Judicial, con las garantías de independencia e imparcialidad propias de los tribunales en la organización republicana de gobierno (art. 1 de la Constitución Nacional).

La creación por el Congreso del Tribunal Fiscal tuvo como objeto superar tal situación generada por el

principio *solve et repete*, considerado ya en esa época como un principio constitucionalmente disvalioso. Así se introdujo en el seno de la administración activa un verdadero *tribunal de justicia*, idéntico en su naturaleza constitucional a los tribunales del Poder Judicial -aunque no se encuentre *orgánicamente* dentro de tal poder del Estado-, revestido con las mismas notas constitucionales de *independencia e imparcialidad* que caracterizan a aquéllos, y cuyas sentencias al quedar firmes tienen el mismo efecto de cosa juzgada material que revisten las dictadas por el Poder Judicial de la Nación.

Debe destacarse que las sentencias emergentes de juicios sustanciados ante el Tribunal Fiscal pasan en autoridad de cosa juzgada material al adquirir firmeza, poseyendo naturaleza idéntica a la de las sentencias judiciales firmes -irrevisables- que se integran al derecho de propiedad de quienes son sus destinatarios: ello al punto que su incumplimiento por alguna de las partes (el Estado o los particulares) constituye un verdadero alzamiento contra la rama judicial de gobierno del Estado, y un quebrantamiento del orden constitucional. Lo expuesto se encuentra claramente asentado en la Exposición de Motivos de la ley de creación del Tribunal Fiscal: “(...) *Las decisiones no recurridas tienen autoridad de cosa juzgada*” y en sentido judicial porque “*el contribuyente (...) si elige la vía de apelar ante el Tribunal Fiscal (...), la decisión que recaiga del mismo es final y solo susceptible de ser recurrida por los recursos que la ley organiza. En su defecto, el impuesto que se ingrese como consecuencia de tal decisión no será ya susceptible de repetición alguna*” (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, Exposición de Motivos de la ley de creación del Tribunal Fiscal de la Nación, Año 1959, Reunión 85ª, p.6339, V, último párrafo).

De tal modo, el Tribunal Fiscal de la Nación fue establecido por el Congreso como una “*garantía indispensable de una adecuada y eficiente organización de justicia, ya que sin ese requisito primario no puede hablarse de justicia alguna, sea en la esfera judicial, sea en la esfera administrativa. ‘El proyecto se ha inclinado por la ubicación formal del nuevo tribunal en la esfera administrativa y no en la esfera judicial. No se encuentra en ello contradicción alguna con el sistema judicialista de nuestra Constitución’*” (Diario de la Cámara de Senadores de la Nación, Año 1959, reunión 80ª, p. 3213/3227, sesión del 29.12.1959).

De los párrafos transcritos, del resto de los antecedentes parlamentarios de la ley 15.265, de las propias leyes vigentes que rigen las funciones de este tribunal -ley 11.683 (t.o. 1998) y 22.415- surge que el Tribunal Fiscal de la Nación es uno de los tribunales inferiores a la Corte Suprema establecidos por el Congreso en el territorio nacional, que *formalmente* aparece en el seno del Poder Ejecutivo de la Nación pero cuyo *locus* constitucional en su faz “*activa, funcional y orgánica*” se encuentra -de modo *sustancial*- completamente fuera de la órbita del Poder Ejecutivo y del Congreso de la Nación. Esta es también la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos respecto del Tribunal Fiscal de dicho país -sobre el que se modeló la creación del Tribunal Fiscal argentino- señalando específicamente que todos sus poderes son “*esencialmente (quintessentially) judiciales en su naturaleza*” y que ejerce “*una porción del poder judicial de los Estados Unidos*” (FREYTAG ET AL. V. Commissioner of INTERNAL REVENUE, 501 U.S. 868 -1991- IV-C *in fine*).

II.- ESTATUS CONVENCIONAL Y CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA NACION.

Actualmente, el carácter de tribunal de justicia independiente e imparcial del Tribunal Fiscal de la Nación no solo surge de la recta interpretación de la Constitución Nacional y de la ley 15.265 que lo creó, sino que viene exigido por lo expresamente establecido en el artículo 8ª de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) -aprobado por ley 23.054- y el artículo X del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1994), aprobado por Argentina mediante ley 24.425.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 8º, titulado “*Garantías judiciales*”, expresa: “*1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por*

la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

El artículo X del GATT, titulado “*Publicación y aplicación de los reglamentos comerciales*”, dispone en su párrafo 3, b) que cada Miembro “*mantendrá o instituirá tan pronto como sea posible, tribunales y procedimientos judiciales, arbitrales o administrativos destinados, entre otras cosas, a la pronta revisión y rectificación de las medidas administrativas relativas a las cuestiones aduaneras. Estos tribunales o procedimientos serán independientes de los organismos encargados de aplicar las medidas administrativas...*”.

En consecuencia, constituye una obligación internacional de la República Argentina asegurar la independencia del Tribunal Fiscal de la Nación. Cabe recordar que nuestra Constitución Nacional en el artículo 75, inciso 22, dispone que los tratados aprobados por el Congreso de la Nación poseen jerarquía superior a las leyes.

III.- NATURALEZA JURÍDICA DEL TRIBUNAL FISCAL

Conforme todo lo anterior, el Tribunal Fiscal de la Nación es: **(a)** un *tribunal de justicia* porque se pronuncia sobre el derecho aplicable a las partes en conflicto y lo resuelve mediante una sentencia que pasa en autoridad de cosa juzgada material al adquirir firmeza; **(b)** un tribunal *independiente* del Poder Ejecutivo, ya que debe pronunciarse sobre las pretensiones tributarias y punitivas de un sector de la administración pública que depende del Poder Ejecutivo frente a la posición del sector privado; **(c)** un tribunal *imparcial*, pues debe pronunciarse sobre el derecho aplicable a las partes del litigio, sin dependencia ni vinculación con ninguna de ellas; **(d)** en cuanto tribunal de justicia inserto orgánicamente en el Poder Ejecutivo es también un *organismo autárquico*, en el orden administrativo y financiero (ley 11.683 y decreto nro. 1684/93).

Como se vio, las características apuntadas del Tribunal Fiscal encuentran su origen en los albores de su creación encauzada por la Comisión Asesora que proyectó la ley de su creación y que el propio PEN calificó como “*de noble inspiración patriótica prestada con absoluto desinterés personal*” (ver mensaje de elevación). Dicha comisión consideró principalmente una recomendación de las Segundas Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario de 1958, en cuanto a establecer la *independencia absoluta* de los tribunales contencioso tributario respecto del Poder Ejecutivo, y que “*de no estar ubicados en el Poder Judicial esa independencia debía ser la misma que se asegura a los órganos de ese Poder*” (Segundas Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario, México, 1958, Bol. IUDT N° 9, pág. 49).

Ello demuestra la férrea intención de aquel legislador de evitar cualquier tipo de injerencia en el Tribunal por parte del Poder Ejecutivo Nacional y evidencia el propósito de crear un tribunal con todos los caracteres de un verdadero tribunal de justicia, atento a la tarea que desempeña.

Debe notarse que tal intención se mantuvo incólume en la legislación, toda vez que la ley 11.683 - recientemente reformada por la ley 27.430- mantuvo invariablemente dicha independencia y autarquía plena. En efecto, el legislador realizó varios cambios respecto del Tribunal en la ley 11.683 -e.g. en materia de competencia, procedimiento contencioso, forma de elección de los vocales, etc.-, entre los cuales se encuentra la creación de un Órgano de Administración compuesto por un Coordinador General y Secretarías Generales (arts. 146, 146.1, 146.2 y 146.3 de la Ley 11.683), pero mantuvo en cabeza del Presidente del Tribunal la atribución de “*Organizar y reglamentar el funcionamiento interno del Tribunal Fiscal de la Nación en sus aspectos estructurales, funcionales y de administración de personal...*” y “*Fijar el horario general y los horarios especiales en que desarrollará su actividad el organismo, de acuerdo a las necesidades de la función específicamente jurisdiccional*” que cumple el Tribunal Fiscal (art. 158, incs. “b” y “d”, de la ley 11.683).

IV.- LA AUTARQUÍA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA NACIÓN

La ley 11683 (t.o. en 1998) dispone en su art. 154 que: “*El Tribunal Fiscal de la Nación actuará como*

entidad autárquica en el orden administrativo y financiero, en lo que se refiere a su organización y funcionamiento, según las normas del presente capítulo" (esta disposición no fue objeto de modificación por la ley 27.430).

Dicha autarquía plena se encuentra claramente respaldada por los artículos siguientes, en cuanto disponen acerca de cómo se conformará el patrimonio del Tribunal (art. 155) y cuáles serán los recursos financieros que permitirán su funcionamiento (art. 156), disponiendo que *"..tendrá a su cargo (el Tribunal) la administración y manejo de los fondos destinados a atender su presupuesto."*

En la doctrina nacional se ha precisado de modo claro sobre el significado jurídico de la autarquía en el seno de la administración. Rafael Bielsa enseña que: *"La entidad autárquica no está subordinada a ningún otro órgano administrativo (ministerio, oficina, etc.); ella recibe sus atribuciones directamente de la ley y no de superior jerárquico"*. Precisa que *"...la palabra 'autarquía' significa "administración de sí mismo" (Derecho Administrativo y legislación administrativa argentina, Lajouane, Buenos Aires 1921, t. I, ps. 83 y 85); Miguel S. Marienhoff expresa que "...la entidad autárquica dispone de libertad funcional" y aclara que "En las relaciones del órgano autárquico y el poder central no hay, pues, relación jerárquica. La capacidad de administrarse a sí mismo que implica la autarquía excluye teóricamente la posibilidad de que entre el órgano autárquico y el poder central exista relación jerárquica, que, por principio, expresa la idea de "subordinación" del inferior hacia el superior" (Tratado de Derecho Administrativo, t. I, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, ps. 390, 398 y 399); Juan Carlos Cassagne afirma que autarquía "...implica la facultad de auto-administrarse" (Derecho administrativo, 8ª edición, Lexis Nexis - Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2006, t. I, Entidades autárquicas, p. 333); Agustín Gordillo expresa que "autarquía significa que un ente determinado tiene capacidad para administrarse a sí mismo" (Tratado de Derecho administrativo, t. I, Parte General 5ª edición, 2000, Fundación de Derecho Administrativo, p. XIV-19).*

V.- ATRIBUCIONES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA NACIÓN

El artículo 158 de la ley 11.683, bajo el título *"Atribuciones y responsabilidades del Presidente"*, dispone que el Presidente del Tribunal Fiscal: *"(...)* tendrá las siguientes atribuciones y responsabilidades:

1. Representar legalmente al Tribunal Fiscal de la Nación, personalmente, o por delegación o mandato, en todos los actos y contratos que se requieran para el funcionamiento del servicio, de acuerdo con las disposiciones en vigor, y suscribir los documentos públicos o privados que sean necesarios.
2. *Organizar y reglamentar el funcionamiento interno del Tribunal Fiscal de la Nación en sus aspectos estructurales, funcionales y de administración de personal, incluyendo el dictado y modificación de la estructura orgánico-funcional en los niveles inferiores a los que apruebe el Poder Ejecutivo nacional.*
3. Suscribir, en representación del Poder Ejecutivo nacional y bajo la autorización previa de la Secretaría de Hacienda dependiente del Ministerio de Hacienda, convenciones colectivas de trabajo con la entidad gremial que represente al personal, en los términos de la ley 24.185.
4. *Fijar el horario general y los horarios especiales en que desarrollará su actividad el organismo, de acuerdo con las necesidades de la función específicamente jurisdiccional que éste cumple.*
5. Elevar anualmente a la Secretaría de Hacienda dependiente del Ministerio de Hacienda el plan de acción y el anteproyecto de presupuesto de gastos e inversiones para el ejercicio siguiente.
6. Aprobar los gastos e inversiones del organismo, pudiendo redistribuir los créditos sin alterar el monto total asignado.
7. Ejercer toda otra atribución compatible con el cargo y necesaria para el cumplimiento de las funciones del organismo (*art. sustituido por art. 233 de la ley 27.430, B.O. 29/12/2017*).

Como se destacó supra, los incisos b) y d) transcriptos determinan la ilegalidad e improcedencia de cualquier pretensión de establecer el horario de funcionamiento del Tribunal y de sus agentes, por un área ajena a su Presidencia.

VI.- LA FERIA DEL TRIBUNAL FISCAL

Desde su creación y conforme la completa identidad constitucional del Tribunal Fiscal con los tribunales judiciales, se dispuso por la ley 15.265 que lo creó *-tratándose pues de un estatuto legal-* que el tribunal tuviera una feria anual, la cual, como la de los demás tribunales judiciales, se fijó invariablemente en los meses de enero (verano) y julio (invierno). Así lo establecía el art. 9º de la ley 15.265 (BO: 27.01.1960) y así lo establece el vigente art. 152 de la ley 11.683 (t.o. 1998).

El término “feria” constituye una palabra con significado técnico preciso que, conforme el diccionario de la Real Academia Española, es: “*descanso y suspensión del trabajo*”.

En el caso de la Feria del Tribunal Fiscal, tal como ocurre con la feria de los tribunales judiciales, predicó siempre sobre el órgano jurisdiccional en cuanto tribunal -no sobre los vocales, sus funcionarios o empleados- constituyendo una cesación temporal -por disposición de la ley 11.683- de la actividad del Tribunal.

En tal sentido esta disposición legal obliga, como regla, a los magistrados, funcionarios y empleados del Tribunal Fiscal a abstenerse de toda actividad durante el transcurso de *la feria del tribunal*, lo que tiene efectos no solamente respecto de ellos sino sobre las partes de los juicios que, como tales, conocen que el tribunal no funciona durante ese período.

Corresponde señalar que en el marco de la autarquía plena de la que goza el Tribunal Fiscal a la que se hizo referencia *supra* en **IV** y **V**, es que mediante la Acordada 840 del 22.12.1993 se estableció que:

“Art. 3. Durante el mes de enero y en el período en que la Corte Suprema de Justicia de la Nación implante feria, atento lo establecido en el artículo 138 de la ley 11.683 (t.o. 1978 y modif.) y en el artículo 1140 del Código Aduanero, funcionará como Tribunal de Feria a los efectos de atender únicamente en los recursos de amparo y en aquellos asuntos que no admitan demora”

Lo expuesto evidencia la inaplicabilidad de lo solicitado en Nota de la Oficina Nacional de Empleo Público que motivó la convocatoria a este plenario.

VII. ATRIBUCIÓN DEL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL PARA FIJAR EL HORARIO DEL TRIBUNAL FISCAL

La ley 11.683 en su art. 158, inc. d) prevé entre las atribuciones del Presidente del Tribunal Fiscal la de “(...) *Fijar el horario general y los horarios especiales en que desarrollará su actividad el organismo, de acuerdo con las necesidades de la función específicamente jurisdiccional que éste cumple*”.

Que de ello resulta que, con la reforma introducida por el art. 233 de la ley 27.430 al art. 158 de la ley 11.683, el Presidente del tribunal goza de amplias facultades para definir el horario de su funcionamiento y no sólo de atención al público, reconociendo expresamente la norma la posibilidad de definir, además de un horario general para el desarrollo de las actividades, un horario especial acorde a la función específicamente jurisdiccional.

En el período *legal* de receso funcional del Tribunal -configurado por la feria judicial- se precisa tanto *autorizar* a algunos vocales, funcionarios y empleados a prestar servicio como a definir un horario especial de funcionamiento para atender la actividad jurisdiccional extraordinaria que se presenta en ese período, ante supuestos que no admiten demora y hasta el reinicio de la actividad jurisdiccional ordinaria.

Por lo tanto, lo que se autoriza es un horario especial de funcionamiento del Tribunal mismo para la

prestación de ciertas actividades ineludibles, frente al régimen legal que establece la feria.

Ello no viola las disposiciones referidas a la duración de la jornada laboral de los Convenios Colectivos de Trabajo, que son ley para las partes, toda vez que existen razones funcionales para que no se deban prestar servicios. La legalidad de esa inveterada inteligencia motivó la Resolución 2018-50-TFN#MHA, piedra basal del reparo administrativo efectuado por el Director Nacional de la Oficina de Empleo Público, Pedro Laureano Pourthe.

Lo inveterado no implica que, dentro del marco legal que rige el funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Nación, no pueda considerarse eventuales modificaciones sobre el punto en sintonía con las que se realicen en el ámbito del Poder Judicial de la Nación.

Conforme todo lo expuesto, siendo las dieciocho horas, los Vocales del Tribunal Fiscal de la Nación, por unanimidad, **RESUELVEN**:

1. Rechazar en todos sus términos la nota remitida al Sr. Presidente del Tribunal Fiscal de la Nación con fecha 6 de diciembre de 2018 por el Sr. Director Nacional de la Oficina Nacional de Empleo Público, Pedro Laureano Pourthe.
2. Declarar que tal nota constituye una indebida intromisión en el ámbito jurisdiccional exclusivo del Tribunal Fiscal.
3. Exhortar al respeto de la independencia y autarquía del Tribunal Fiscal de la Nación y sus consiguientes facultades de administración funcional.
4. Diferir el resto de los temas que conformaron la orden del día para el pleno que convocará el Sr. Presidente del Tribunal a la brevedad.
5. Previa registración de estilo, notificar el texto de la presente Acordada al Sr. Secretario de Ingresos Públicos en la sala de su público despacho.
6. Fecho, publíquese en la página Web del Tribunal Fiscal de la Nación, www.tribunalfiscal.gob.ar

