

**UNIVERSIDAD  
AUSTRAL**



**“LA PRESCRIPCIÓN EN EL ÁMBITO DEL  
TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA DE  
TIERRA DEL FUEGO”.**

**TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA DE DERECHO ADMINISTRATIVO.  
TESIS DE DERECHO APLICADO.  
FACULTAD DE DERECHO. UNIVERSIDAD AUSTRAL.**

**AUTORA:** María Julia DE LA FUENTE.

**DIRECTORA:** María Gabriela ÁBALOS.

**Ushuaia, TIERRA DEL FUEGO.**

**2017.**



## ÍNDICE.

### **CAPÍTULO 1 INTRODUCCIÓN.**

1. Planteo del problema e hipótesis. ....	1
---	---

### **CAPÍTULO 2 EL DEBATE PREVIO A LA REFORMA DEL CODIGO CIVIL.**

1. El federalismo y el Derecho público provincial. ....	4
1.1 La delegación de competencias de las provincias en la Nación. ....	8
2. El debate previo a la reforma del Código Civil. Distintas posturas en torno al instituto de la prescripción. ....	12
2.1. <i>La postura iuscivilista: El precedente “Filcrosa” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.</i> ....	12
2.2 <i>La postura iuspublicista: El fallo “Sociedad Italiana” del Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.</i> ....	14
2.3 <i>El tratamiento de la cuestión por el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia Tierra del Fuego.</i> ....	16
3. El “Derecho común” que emanaba del anterior Código Civil, su vinculación con otras ramas del Derecho. ....	17

### **CAPÍTULO 3 LA REGULACIÓN ACTUAL EN MATERIA DE PRESCRIPCIÓN EN EL CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN.**

1. La redacción original del proyecto de reforma del Código Civil y Comercial de la Nación y las oposiciones formuladas en el seno de la Comisión Bicameral. ....	22
1.1 <i>El reconocimiento a las competencias locales para regular en materia de prescripción en el Código Civil y Comercial de la Nación.</i> ....	27
1.2. <i>Críticas a la regulación actual.</i> ....	28
1.3 <i>La jurisprudencia emitida luego de la reforma al Código Civil y Comercial de la Nación.</i> ....	29
2. La facultad de las Provincias para regular en materia de prescripción a partir del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación. ....	33

**CAPÍTULO 4**  
**LA PRESCRIPCIÓN EN EL ÁMBITO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA**  
**PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO.**

1.- Introducción.....	36
2.- La prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial en la órbita del Tribunal de Cuentas provincial.....	36
2.1 <i>La prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial. Con especial énfasis en lo relativo a su interrupción y al cómputo del dies a quo. El fallo “Garramuño”.</i> .....	37
2.2 <i>El dies a quo del plazo de prescripción para el ejercicio de la acción de responsabilidad en el fallo “Ferreyra”.</i> .....	40
2.3 <i>Síntesis: el cómputo del plazo de prescripción para la acción de responsabilidad en los precedentes Garramuño y Ferreyra.</i> .....	42
2.4.- <i>El dies a quo en los supuestos en que tramita un Juicio de Cuentas previo. El fallo “Romano”.</i> .....	43
2.5 <i>La prescripción en los casos que tramita una causa penal. El fallo “Bernal”.</i> 46	
3. La prescripción de la potestad sancionatoria. ....	50
3.1 <i>El dies a quo de la prescripción respecto de la potestad sancionatoria. El fallo “Sciurano”.</i> .....	51
3.2 <i>El cómputo de la prescripción de la potestad sancionatoria respecto de los apartamiento normativos y del incumplimiento al control preventivo. El fallo “Blazquez”.</i> .....	53
3.3 <i>Síntesis: el cómputo del plazo de prescripción para la potestad sancionatoria en los precedentes “Sciurano” y Blazquez”.</i> .....	55

**CAPITULO 5**  
**VERIFICACIÓN DE LA HIPÓTESIS.**  
**PROYECTO DE REGULACIÓN EN EL ORDEN LOCAL.**

1. La regulación de la prescripción en el Derecho público local.....	57
1.1 <i>La verificación de hipótesis planteada.</i> .....	57
2. La regulación de la prescripción aplicable al Tribunal de Cuentas por una norma local. Supuestos. ....	58
2.1. <i>El dies a quo de la prescripción.</i> .....	59
2.2. <i>La interrupción de la prescripción.</i> .....	59
2.3. <i>El plazo.</i> .....	60
3. La regulación de un procedimiento de control posterior por parte del Plenario de Miembros. Otra posible solución.....	60
4. Colofón. ....	63

## BIBLIOGRAFÍA

1. Doctrina citada.....	65
Jurisprudencia citada.....	67
2. Jurisprudencia Nacional.....	67
2.1. Corte Suprema de Justicia de la Nación.....	67
2.2. Superior Tribunal de Justicia Ciudad Autónoma de Buenos Aires. ....	67
2.3. Cámara Contencioso Administrativa y Tributaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	68
3.- Jurisprudencia provincial.....	68
3.1. Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Tierra del Fuego A.I.A.S....	68
3.2. Tribunal de Juicio Oral - Distrito Judicial Sur.....	68
3.3. Juzgados de Primera Instancia en lo Civil y Comercial - Distrito Judicial Sur.....	69
4. Acuerdos Plenarios del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego.	69
5. Abreviaturas empleadas.....	69

# CAPÍTULO 1.

## INTRODUCCIÓN.

### **1. Planteo del problema e hipótesis.**

El presente trabajo tiene por fin abordar la problemática que genera, en el orden local, la actual regulación de la prescripción relativa al Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego.

En este sentido, la Ley provincial N° 50 dispone, en su artículo 75, que el plazo para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial prescribe al año de ocurrido el hecho que causó el daño o de producido éste, si fuese posterior. Por otro lado, establece que las causales de suspensión e interrupción se rigen por las normas del Código Civil.

Esta determinación del *dies a quo*, así como la remisión al Código de fondo que realiza la regulación, ha suscitado múltiples divergencias en cuanto a su aplicación práctica, circunstancia que llevó a que la cuestión hubiera de ser dirimida en sede judicial.

Sin embargo, los criterios jurisprudenciales que pueden extraerse de los diversos pronunciamientos existentes sobre el tópic no han sido uniformes, derivando ello en una inseguridad jurídica en el orden local, ya que el Tribunal de Cuentas, al ejercer su función de control, debe seguir aquellos precedentes.

Un caso que refleja claramente la inseguridad que se genera en el ejercicio del control, es la causa “Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra Del Fuego c/ Domínguez, Jorge Armando s/ Ordinario”<sup>1</sup> donde en las diferentes instancias judiciales, se analizó la prescripción aplicable al Tribunal de Cuentas en forma diferente.

Así en primera instancia, se decretó la inconstitucionalidad de la prescripción regulada por la norma local y se indicó que debía aplicarse la prescripción decenal fijada en materia contractual en el anterior Código Civil. Sin embargo, en segunda instancia, se sostuvo que debía aplicarse el plazo de dos años, ya que se entendió que la acción del Tribunal de Cuentas respecto de los funcionarios encuadraba en el marco de la responsabilidad extracontractual. Actualmente, dicho expediente se encuentra en trámite por ante el Superior Tribunal de Justicia, en función de un recurso de casación interpuesto por el Tribunal de Cuentas.

En este sentido, la inseguridad se genera debido a que los presupuestos que surgen del mentado Código no se ajustan a los actos, ni al tipo de procedimiento que se lleva a cabo por ante el Tribunal de Cuentas. Es por ello que el Órgano de Control, se ve cercenado en el ejercicio de sus funciones, al depender constantemente de lo que al

---

<sup>1</sup> Juz. Civ y Com. N° 1 D.J.S. “Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra Del Fuego c/ Domínguez, Jorge Armando s/ Ordinario” Expte. N° 7639 (2015).

respecto interprete la Justicia, la que posee criterios disímiles en sus diferentes instancias o materias, es decir no es coincidente la interpretación de la prescripción que se realiza por parte de la Justicia penal, con la que posee la Civil y Comercial, así como tampoco la que realiza el Superior Tribunal de Justicia en materia contencioso administrativa.

Así las cosas, teniendo en consideración la problemática descripta, la hipótesis que se plantea en el presente trabajo, se vincula con la posibilidad de regular -por medio de una ley local- la prescripción aplicable a la acción en cabeza del Tribunal de Cuentas. El objetivo de dicha regulación sería la de sortear la problemática planteada, a partir de la determinación expresa de las causales de suspensión e interrupción, partiendo para ello de los actos que emite el Tribunal de Cuentas en el marco de su competencia, es decir, mencionando expresamente cuáles son los actos que tienen virtualidad de interrumpir o suspender la prescripción, así como el elemento determinante para el comienzo del cómputo de aquélla.

A fin de abordar la problemática planteada y verificar si la hipótesis propuesta es acertada se realizará, a través de los diferentes capítulos, un análisis relativo a la prescripción en el Derecho público local.

En primer lugar, se hará referencia a nuestro régimen federal de gobierno y, en relación con ello, a la determinación de lo que fue materia de delegación por las provincias a la Nación, en orden a la instauración de aquél (capítulo 2).

Luego, en ese mismo capítulo, se hará referencia a la histórica discusión entre las posturas *iuscivilista* y *iuspublicista*, en torno a la posibilidad de que las provincias regulen en materia de prescripción relativa a sus tributos locales. Para ello se hará un repaso de los antecedentes jurisprudenciales “*Filcrosa*” de la Corte Federal y “*Sociedad Italiana*” del Superior Tribunal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Asimismo se hará referencia al “Derecho común” que emana del Código Civil y su vinculación con otras ramas del Derecho.

Una vez culminado ese estudio, se analizará la actual regulación de la prescripción en el Código Civil y Comercial de la Nación, a tales efectos se traerá a colación las posturas sostenidas en el seno de la Comisión Reformadora. Asimismo se hará referencia a las posibles observaciones a la forma en que finalmente quedó regulada la prescripción, respecto de los regímenes locales y se cerrará el capítulo haciendo referencia a la potestad de las provincias para regular los plazos de prescripción relativos a sus tributos locales y al Derecho público local en general (capítulo 3).

Por último, se tratará la prescripción aplicable al Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego, a partir de un repaso de los diferentes precedentes judiciales locales que sentaron criterios respecto a la forma en que debe computarse, a partir de la aplicación analógica de las pautas del anterior Código Civil (capítulo 4).

Finalmente, todos estos estudios previos se volcarán en el último capítulo, en orden a verificar si la hipótesis planteada como posible solución al problema resulta jurídicamente viable (capítulo 5). Es decir, para corroborar si es posible fijar, a partir de una norma local, el plazo y las causales de suspensión e interrupción de la prescripción aplicable al Tribunal de Cuentas, así como la determinación del *dies a quo*.



## CAPÍTULO 2.

### EL DEBATE PREVIO A LA REFORMA DEL CODIGO CIVIL.

#### 1. El federalismo y el Derecho público provincial.

El artículo 1º de la Constitución argentina establece que la Nación argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y *federal*. Las dos primeras serían más bien *formas de gobierno*, mientras que la tercera es una *forma de Estado*, desde que supone una relación entre el poder y el territorio en la cual aquél –en principio– se descentraliza políticamente con base física o geográfica<sup>2</sup>.

Cabe aclarar que las provincias argentinas preexistieron a la Nación. No las veintitrés que hoy conforman el Estado argentino, sino las catorce que existían al momento de dar estructuración a aquella. Luego se fueron agregando otras y provincializándose territorios nacionales hasta llegar al número actual<sup>3</sup>.

El primer elemento del Estado federal consiste en la presencia de dos órdenes de gobierno que participan del poder estadual. Esta participación surge de la Constitución Nacional y los principales actores son, sin duda, la Nación y las provincias<sup>4</sup>. Sin perjuicio de recordar el importante papel que también les cabe a los municipios y a la Ciudad de Buenos Aires, sobre todo después de la reforma constitucional de 1994 que reconoce la autonomía a los primeros en el art.123 CN y un régimen de gobierno autónomo a la segunda en el art.129 CN. La participación de estos órdenes de gobierno surge de la Constitución Nacional, siendo ella además, la garantía de su existencia<sup>5</sup>.

Dentro del régimen federal, la Constitución reviste una importancia fundamental ya que es la forma como se exterioriza la institucionalización del poder. Ella es el único fundamento jurídico, es la fuente de las prerrogativas de los estados miembros de la integridad estadual<sup>6</sup>. En este sentido, la Constitución responde a un determinado modo de organización político-jurídico: la descentralización, en la que, según palabras de Kelsen “hay normas válidas en todo el territorio y normas que sólo valen en una parte de éste”<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Cfr. BAZÁN, Víctor, “Una mirada al federalismo argentino: discurso y realidad”, *El Derecho Constitucional*, 2013-491, 3.

<sup>3</sup> Cfr. BAZÁN, *ibidem*.

<sup>4</sup> Cfr. CASTORINA DE TARQUINI, María Celia; “El federalismo”; en Dardo Pérez Guilhou y otros; “*Derecho Público Provincial y Municipal*”; tomo I; 2da. ed. actualizada; Ed. La Ley; Bs.As.; 2003; p. 111/141, 4.

<sup>5</sup> Cfr. ÁBALOS, María Gabriela “Semblanza del federalismo argentino”; Publicado en el “*Primer Seminario Internacional de Cooperación Judicial Argentino-Chilena*”; Libro de Ponencias, Imprenta Oficial del Poder Judicial de Mendoza, octubre de 2013, p. 76/86, 3.

<sup>6</sup> Cfr. CASTORINA DE TARQUINI, 5.

<sup>7</sup> Cfr. ÁBALOS, “Semblanza del federalismo...”, 3.

Sobre el particular se ha indicado que sin federalismo, no hay Derecho Público provincial<sup>8</sup> y que la autonomía provincial, es un presupuesto del federalismo. Esta autonomía se pone de manifiesto en la posibilidad que tiene cada provincia de dictarse su propia carta fundamental (arts.5 y 123 CN), de darse sus instituciones locales, regirse por ellas y de elegir a sus autoridades sin intervención del Gobierno federal (art.122 CN)<sup>9</sup>, obviamente respetando el sistema representativo y republicano como forma de gobierno, de acuerdo con lo ordenado por el art. 5º de la CN<sup>10</sup>.

En nuestro sistema federal las provincias, que conservan todo el poder no delegado por la Constitución Nacional al Gobierno federal (art.121CN), gozan de una autonomía de primer orden, donde se encuentran en plenitud todos los rasgos característicos del concepto de autonomía, involucrando la descentralización política, de legislación, de autoorganización y de autogobierno pero con subordinación a un ente superior<sup>11</sup>.

Por su parte, la Ciudad de Buenos Aires luego de la reforma constitucional de 1994 ostenta el status de ciudad autónoma con un régimen especial y novedoso que se configura a partir del texto constitucional, el cual se ve en buena medida completado con el Estatuto organizativo, haciendo de esta Ciudad un nuevo sujeto de la relación federal que ostenta facultades constituyentes, de gobierno, de legislación, de jurisdicción y de administración condicionadas pero no por los arts. 5, 123 y conc., sino por los arts. 129, 124, 125 y conc. de la Carta Magna con los alcances y límites allí fijados<sup>12</sup>.

Por último, los municipios luego de la reforma constitucional de 1994 han adquirido carta de autonomía en los órdenes institucionales, políticos, administrativos y económico-financieros (art. 123 CN), pero como bien lo ha interpretado la jurisprudencia de la Corte Nacional, especialmente en el caso “Ponce”<sup>13</sup>, esta autonomía debe ser parte de un sistema institucional orientado hacia la descentralización y fundado en un federalismo cooperativo.

Así se ha indicado que las provincias son las encargadas de diseñar los alcances y contenidos de la autonomía municipal, teniendo en cuenta las particularidades locales propias y asegurando las facultades mínimas y necesarias para su funcionamiento. Una vez plasmada la autonomía municipal en el texto constitucional provincial, les cabe a los municipios ejercerla sin injerencias avasallantes de la provincias, pero respetando

---

<sup>8</sup> Cfr. CASTORINA DE TARQUINI, 1.

<sup>9</sup> Cfr. ÁBALOS, “Semblanza del federalismo...”, 5.

<sup>10</sup> Cfr. BAZÁN, 4.

<sup>11</sup> Cfr. ÁBALOS, “Semblanza del federalismo...”, 5.

<sup>12</sup> Cfr. ÁBALOS, *idem*, 6.

<sup>13</sup> C.S.J.N. “Ponce, Carlos Alberto c/ San Luis, Provincia de s/ acción declarativa de certeza” P.95 XXXIX (2005)

los límites impuestos por el principio de supremacía que ostentan las normas provinciales<sup>14</sup>.

En suma, en el escenario argentino conviven la Constitución Nacional con las Constituciones de cada uno de los veintitrés Estados provinciales (art. 123, CN) e incluso con la de la CABA, la que si bien no es una provincia ni un municipio cuenta con un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y con un jefe de gobierno y legisladores elegidos directamente por el pueblo de la Ciudad (art. 129). Lo expuesto implica que las provincias (al igual que la CABA) se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas, eligiendo a sus gobernadores, legisladores y demás funcionarios, sin intervención del Gobierno federal (art. 122)<sup>15</sup>.

Una vez aceptada la existencia de varios órdenes de gobiernos, la cuestión fundamental se traslada al ejercicio de esos poderes y al *quantum* de los mismos. Se abre así, una ya clásica controversia, producto de dos posturas antagónicas: la centralista y la que defiende los derechos de los estados. La solución viene dada por el entendimiento de que el federalismo no es una estructura permanente sino evolutiva y transitoria<sup>16</sup>.

Sin embargo la fórmula federal se transgrede en forma permanente, de espaldas a la Constitución, con lo que, por vía de los hechos de logra, lo que por vía del Derecho se trató de impedir: la invasión de las esferas de competencias de los distintos órdenes. Como consecuencia de esa invasión, en el caso concreto de nuestro país, se ha impuesto el centralismo negatorio de lo federal, lo que es lo mismo que decir negatorio de lo nacional<sup>17</sup>.

La cuestión radica, entonces, en comprender la idea de federalismo como cooperación, que reconoce que los poderes y funciones que ejercen las distintas entidades de gobierno (en nuestro caso nacional, provincial y municipal) son poderes y funciones que pueden ejercitarse en forma compartida o concurrente<sup>18</sup>. Por lo que hacer una enumeración rígida de las respectivas competencias puede traer como consecuencia que, por respetarla, se frene el crecimiento federal, o a la inversa que se imponga, violentando el deslinde establecido<sup>19</sup>.

Así lo relevante no es la asignación de competencias, sino la articulación, ya que cualquiera sea la fórmula en cuestión, no puede, en cuanto a su forma, aspirar a una inmutabilidad jurídica perpetua<sup>20</sup>.

---

<sup>14</sup> Cfr. ÁBALOS, “Semblanza del federalismo...”, 6.

<sup>15</sup> Cfr. BAZÁN, 6.

<sup>16</sup> Cfr. CASTORINA DE TARQUINI, 10.

<sup>17</sup> Cfr. CASTORINA DE TARQUINI, 11.

<sup>18</sup> Cfr. CASTORINA DE TARQUINI, 11/12.

<sup>19</sup> Cfr. CASTORINA DE TARQUINI, 13.

<sup>20</sup> Cfr. CASTORINA DE TARQUINI, 17.

El federalismo consagrado en el texto de 1853 es conciliador y superador de los intereses diversos de la Nación y las provincias. El conjunto de factores que tendían a la unidad y a la diversidad conforman un excelente caldo de cultivo para el desarrollo de una fórmula mixta. La conocida fórmula alberdiana de la Unidad-federativa o Federación-unitaria<sup>21</sup>.

Es un federalismo de integración; es el modo que usan las provincias a fin de reclamar ante Buenos Aires una política integral para todo el país. No existe propósito de segregación, no negación de la nacionalidad; muy por el contrario, es una forma de afirmar la nacionalidad<sup>22</sup>.

Por su parte, la reforma de 1994 tendió a sentar las bases de un federalismo de concertación, sin llegar a establecerlo de manera definitiva<sup>23</sup>. Con esta reforma se sigue manteniendo un criterio realista en cuanto a las relaciones entre Nación y las provincias, ensanchándose el ámbito en el cual ambos protagonistas desarrollarán funciones conjuntas o compartidas.

No obstante, no se logra satisfacer los requerimientos de la comunidad tendientes al fortalecimiento de los poderes provinciales<sup>24</sup>.

Se ha dejado a las provincias sin recursos propios: se consagra a las contribuciones indirectas como concurrentes (art. 75 inc.2); en materia de contribuciones directas, se mantienen el texto que de tantas veces que se violó se tornó en práctica consentida, de manera que respecto de ellas no hay esperanzas de recuperación provincial; los derechos de importación y exportación siguen siendo nacionales (art. 75 inc.1); Buenos Aires es un nuevo socio en la coparticipación y finalmente, las provincias se verán obligadas a coparticipar y en definitiva a adherir a la futura ley de coparticipación, porque carentes de recursos propios, no tienen capacidad de confrontar con el gobierno central<sup>25</sup>.

Este federalismo es un medio al servicio de la gran empresa nacional y que como medio o instrumento nace de la realidad de su tiempo y toma de ella los caracteres que lo harán viable. Cumple así, con un fin unitivo, que se basa en un claro sentimiento del bien común nacional, el que se moviliza respetando los principios de común participación y autonomía<sup>26</sup>.

Así las cosas, cabe concluir que con la reforma de 1994, la balanza no se ha inclinado suficientemente a favor del federalismo, puesto que los institutos que empleó y la forma en que fueron instrumentados han producido como resultado un retroceso sensible en el orden de la distribución efectiva del poder federal. Las normas introducidas en la

---

<sup>21</sup> Cfr. CASTORINA DE TARQUINI, 20.

<sup>22</sup> Cfr. CASTORINA DE TARQUINI, 18.

<sup>23</sup> Cfr. CASTORINA DE TARQUINI, 19.

<sup>24</sup> Cfr. CASTORINA DE TARQUINI, 20.

<sup>25</sup> Cfr. ÁBALOS, "Semblanza del federalismo...", 7.

<sup>26</sup> Cfr. CASTORINA DE TARQUINI, 21.

Reforma no han contribuido al equilibrio entre las partes integrantes de la federación. No debe olvidarse que la unidad del estado federal se sostiene con la pluralidad y autonomía de los estados provinciales como requerimiento esencial del sistema federal<sup>27</sup>.

También encontramos consagrado en el texto de la constitución, el principio de supremacía de la misma, como manifestación de la institucionalización del poder del soberano. No se trata de una supremacía impuesta en favor del orden nacional y en deterioro de las autonomías provinciales. Muy por el contrario su carácter de suprema emana espontáneamente del acto de conformación del Estado y garantiza el *status* jurídico de los estados miembros. Es fuente de competencias de los dos órdenes de Derecho. De ahí, que en el orden federal sea de mayor relevancia, la existencia de la Constitución como suprema ya que es el instrumento que asegura la participación de las provincias en la conducción nacional<sup>28</sup>.

Sin embargo, el comportamiento federal argentino, desoyendo el llamado conciliador de nuestro texto constitucional citado y la riqueza de posibilidades que éste brindaba, ha planteado las cosas en términos de rivalidad, de ahí que la interpretación de la Constitución debió estar siempre dirigida a la preservación de los intereses provinciales y consecuentemente apareció la polarización<sup>29</sup>.

### ***1.1 La delegación de competencias de las provincias en la Nación.***

La cuestión a tratar en este apartado se vincula con el debate generado en torno al alcance que corresponde otorgarle a la delegación de competencias efectuada por las provincias en favor del gobierno nacional, en orden a la instauración del régimen federal de gobierno, que ha dado lugar a dos posiciones antagónicas, las que se tratarán en el apartado siguiente.

Es dable entonces comenzar por recordar que la delegación a la que se viene haciendo referencia se encuentra actualmente regulada en el artículo 75, inciso 12 de la Constitución Nacional, por la que las provincias encomendaron al Congreso Nacional la facultad de dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería y del Trabajo y Seguridad Social, aclarándose expresamente que dichos Códigos no podían alterar las jurisdicciones locales.

En los orígenes de la conformación del Estado nacional, Juan Bautista Alberdi señalaba que la finalidad de las delegaciones efectuadas por las provincias en favor de la Nación, era la de evitar el caos que derivaría de la regulación de ciertos objetos y materias en forma aislada por cada provincia, resultando necesario, en orden a la existencia de un

---

<sup>27</sup> Cfr. ÁBALOS, “Semblanza del federalismo...”, 10.

<sup>28</sup> Cfr. CASTORINA DE TARQUINI, 28.

<sup>29</sup> Cfr. CASTORINA DE TARQUINI, *ibidem*.

sólo Estado, la regulación unificada de determinadas materias por parte del gobierno formado por la unión de todas las provincias<sup>30</sup>.

En este sentido, el poder de legislar en materia civil, comercial, minera y penal, así como la facultad de expedir leyes sobre ciudadanía y naturalización, correspondía por su naturaleza, al gobierno general de la Confederación. Ello en función de que un país que tuviese tantos Códigos Civiles, Comerciales y Penales como provincias no sería un Estado, sería un caos<sup>31</sup>.

En cuanto a la Administración de Hacienda, señalaba que como el Gobierno nacional garantizaba la existencia y seguridad de los Gobiernos de las provincias, a aquél le correspondía el poder de establecer contribuciones directas e indirectas en toda la Confederación<sup>32</sup>.

No obstante ello, ese poder se dividía respecto de algunas contribuciones con los Gobiernos provinciales, con excepción del poder de establecer aduanas y crear derechos de importación y de exportación, toda vez que los derechos de aduana eran por esencia nacionales<sup>33</sup>.

Por su parte el pensamiento alberdiano que se apoyaba en que *“luego que se organiza o erige un gobierno, es menester darles medios de existir. Formarle un tesoro nacional”, “el tesoro y el gobierno son dos hechos correlativos que se suponen mutuamente”*, distingue entre las facultades originarias de las provincias para recaudar impuestos indirectos internos, limitando la recaudación federal a los derechos al comercio exterior y a los impuestos directos –excepcionales- por tiempo determinado (hoy art. 75 incs. 1 y 2, concs. arts 4 y 121 CN) y el rol centralista y promotor del Estado central, destinado a ser la maquinaria impulsora del progreso y la ilustración (hoy art. 75 inc. 18 CN) aunque respetando los principios liberales de la iniciativa individual en materia económica<sup>34</sup>.

La regla era, entonces, que las provincias conservaban todo el poder no delegado a la Nación, inherente a la soberanía del pueblo en su territorio, excepto los poderes delegados expresamente al Gobierno general. Las provincias retienen, por ello, todo el poder de legislar y estatuir en participación con el Gobierno nacional, cuyas normas son supremas por esencia. Es decir, tienen la supremacía o prelación en su aplicación, cuando concurren en algún caso dado, con las disposiciones de la provincia. Tal como

---

<sup>30</sup> Cfr. ALBERDI, Juan Bautista, *Derecho Público Provincial Argentino*, Ciudad Argentina, Buenos Aires (1810-1884), 16.

<sup>31</sup> Cfr. ALBERDI, 17.

<sup>32</sup> Cfr. ALBERDI, 25.

<sup>33</sup> Cfr. ALBERDI, *ibidem*.

<sup>34</sup> Cfr. ÁBALOS. María Gabriela, “Aportes para una interpretación armónica del Código Civil y Comercial en el marco del federalismo fiscal”, *Exposición en reunión del Instituto de Derecho Constitucional de la Academia Nacional de Derecho*, Buenos Aires, 17 de noviembre de 2015, 4.

sucede en materia de contribuciones indirectas, en materia electoral, en la milicia, en los reglamentos industriales y en otros ramos del gobierno interior<sup>35</sup>.

Así las cosas, la sanción de los códigos de fondo en las distintas materias (civil, comercial, penal, etc.) corresponde al Congreso nacional, lo que significa que existe un solo cuerpo normativo sustantivo de cada temática para toda la Nación (art. 75, inc. 12, CN), las provincias están facultadas para dictar sus códigos procesales o adjetivos (v.gr., procesal civil, procesal penal, procesal laboral) en sus respectivos ámbitos jurisdiccionales, los que cohabitan con los códigos procedimentales existentes en el ámbito federal (uno para cada espacio temático, por ejemplo, un Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y un Código Procesal Penal de la Nación, aplicables en todo el país para la justicia federal)<sup>36</sup>.

Tal realidad marca la existencia de un universo plural de instrumentos jurídicos, jurisdicciones y competencias que deben interactuar en la tipología de estructuración federal que da forma y textura al Estado argentino. Ello genera una compleja urdimbre de relaciones entre las distintas instancias políticas del sistema institucional que, por lo demás y en lo que tiene que ver con la configuración del gobierno, muestra un intenso tinte *presidencialista*<sup>37</sup>.

Conforme el criterio de Juan Bautista Alberdi, los elementos del Derecho público provincial constan de todo el Derecho no delegado expresamente por la Constitución al gobierno general del Estado<sup>38</sup>.

En este sentido, la delegación de competencias que las Provincias efectuaron en la Nación derivó de la necesidad de formar y componer un solo Estado para el gobierno y la administración de ciertos objetos y ramos, que no podrían conducir aislada y parcialmente sino con daño y menoscabo de cada una<sup>39</sup>.

Las competencias delegadas para ser ejercidas por la Nación en forma exclusiva y excluyente pueden englobarse en los siguientes rubros y materias: comercio exterior (aduana), seguridad nacional (ejército), relaciones exteriores (política internacional) y tesoro nacional. De tal modo, la esfera del gobierno general sólo comprende un número determinado de cosas, que son las que interesan al bien común de las provincias, mientras que los gobiernos provinciales conservan bajo su acción inmediata todos los intereses locales de su provincia respectiva, la administración de justicia en asuntos

---

<sup>35</sup> Cfr. ALBERDI, 32.

<sup>36</sup> Cfr. BAZÁN, 6.

<sup>37</sup> Cfr. BAZÁN, *ibidem*.

<sup>38</sup> Cfr. MONTI, Laura, “La descentralización territorial en la Argentina”, *El Derecho Administrativo* 2003-85, 2.

<sup>39</sup> Cfr. MONTI, *ibidem*.

civiles y criminales, que afectan a la propiedad, a la vida, al honor, a la libertad de los ciudadanos, la legislación local y el gobierno inmediato de su pueblo<sup>40</sup>.

La consecuencia es, que ninguno de los poderes esencialmente nacionales en su ejercicio por delegación de las provincias, puede ser ejercido por el Gobierno de una provincia aisladamente<sup>41</sup>.

Asimismo, cada provincia (también la CABA luego de la reforma de 1994) estructura su propio sistema de administración de justicia, su modelo de control de constitucionalidad y sus específicos institutos procesales constitucionales, en lo concerniente a sus normativas locales. De allí que en nuestro país convivan el esquema judicial y de contralor de constitucionalidad federal, con los correspondientes a cada una de las provincias y a la CABA<sup>42</sup>.

El propio Preámbulo de la Constitución Nacional reconoce el derecho preexistente y la voluntad constituyente de las provincias para constituir la unión nacional, al declarar que *“Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente, por voluntad y elección de las Provincias que la componen ... ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución para la Nación Argentina”*<sup>43</sup>.

La Procuración del Tesoro de la Nación, máximo órgano de asesoramiento jurídico del Poder Ejecutivo Nacional, sostuvo al respecto que de acuerdo con nuestro sistema institucional, debe admitirse la coexistencia del Estado Nacional y de entidades políticas autónomas que preexistieron a aquél, a las que cabe denominar ‘Estados particulares’ y a las que les son aplicables, en lo esencial, las notas configurativas del concepto de ‘Estado’ en sentido amplio. Tales son las provincias<sup>44</sup>.

Sin embargo, hay que destacar que si bien la mayor parte de las provincias preexistieron históricamente al Estado federal, éste, desde la perspectiva lógico-jurídica, es anterior a las Provincias, de modo que las provincias derivan su competencia de aquél<sup>45</sup>.

La fórmula elegida para establecer el sistema federal fue la de que las provincias conservaran todo el poder que no delegaran al Estado Nacional, al que sólo atribuyeron por esa técnica una porción definida de sus poderes originarios e inherentes y se reservaron el residuo o remanente de aquéllos. Ha dicho por ello la Corte Suprema de Justicia de la Nación que todo poder no delegado queda en competencia provincial<sup>46</sup>.

Así las cosas, el alcance que se dé a la delegación para dictar los Códigos de fondo, tiene su correlato en las facultades que las provincias conservan, conforme lo disponen

---

<sup>40</sup> Cfr. MONTI, *ibidem*.

<sup>41</sup> Cfr. ALBERDI, 34.

<sup>42</sup> Cfr. BAZÁN, 6.

<sup>43</sup> Cfr. MONTI, 1.

<sup>44</sup> Cfr. MONTI, 1.

<sup>45</sup> Cfr. MONTI, 1.

<sup>46</sup> Cfr. MONTI, 1.



actualmente los artículos 121, 122 y 129 de la Constitución Nacional, a fin de estipular sus regímenes en el marco del Derecho Público local, no sólo impositivo y financiero, sino también de empleo público; de contrataciones; de jubilaciones, entre otros, pues en ellos las provincias suelen incorporar regulaciones específicas para las obligaciones de contenido patrimonial que se generan con sus propios administrados, cuya constitucionalidad es puesta en tela de juicio cuando contradicen las disposiciones que sobre la misma cuestión pudieran tener los Códigos Civil y Comercial<sup>47</sup>.

Es así que, en lo tocante al tema que por el presente trabajo se trata, resulta relevante considerar la autonomía provincial (y municipal) expresamente consagrada en la Constitución nacional, ya que de la misma puede entenderse que se desprende la competencia de las provincias en orden a regular lo atinente a la prescripción relativa a sus tributos locales y al Derecho público local en general.

## **2. El debate previo a la reforma del Código Civil. Distintas posturas en torno al instituto de la prescripción.**

Esta polarización respecto al alcance que se le debe acordar a las delegaciones de las provincias en la Nación para dictar los Códigos de fondo, quedó de manifiesto a partir de las dos posiciones antagónicas generadas en la Jurisprudencia de la Corte Federal y del Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en torno a cuál de los “*actores federales*”, es decir, la Nación, las provincias o los municipios, es el que tiene competencia para regular lo atinente a la prescripción en el ámbito del Derecho Público local. Estas posturas se han dado en llamar “*iuscivilista*” y “*iuspublicista*” y se desarrollarán a continuación.

### ***2.1. La postura iuscivilista: El precedente “Filcrosa” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.***

En el marco de la causa “*Filcrosa*”, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sentó el criterio en función del cual resulta inadmisibles que por medio de la legislación local (en el caso se examinaba una ordenanza dictada por la Municipalidad de Avellaneda), se regule un término de prescripción para el cobro de una obligación fiscal local excediendo el plazo quinquenal previsto por el artículo 4027 inciso 3° del anterior Código Civil. Ello, en la comprensión de que en dicha hipótesis, a entender de la Corte, la Municipalidad se había arrogando la facultad de reglar aspectos de Derecho común, tan vedada a ella como a la Provincia de la cual forma parte, dado que los Estados locales habrían resignado en favor de la Nación la regulación del régimen general de las

---

<sup>47</sup> Cfr. PADULO, Adriana María A., “Las facultades legislativas de las provincias frente a las regulaciones del Código Civil”, *El Derecho Administrativo* 2013-447, Buenos aires (2013), 1.

obligaciones, conforme lo preceptuado por el artículo 75, inciso 12 de la Constitución Nacional.

Ello así, se dijo que siendo que la prescripción liberatoria constituye una de las facetas principales del régimen de las obligaciones, el cual está regulado por el régimen de fondo del Código Civil, resultaban inválidas las legislaciones provinciales (o municipales) contrapuestas a tal ordenamiento, o -dicho de otro modo- que excedieran el referido plazo de cinco años<sup>48</sup>.

En el marco de dichas actuaciones, el Címero Tribunal indicó que, si bien no era un hecho controvertido que las provincias conservan el poder de legislar en materia tributaria local, ello no obstaba a que en lo atinente a la prescripción debieran sujetarse a las disposiciones del Código Civil, por entender que ello fue materia de delegación en el marco del artículo 75, inciso 12 Constitución Nacional, en lo referido al régimen general de obligaciones y al modo de extinguirse las mismas.

Al respecto, enfatizó la Corte en el sentido de que:

“la prescripción no es un instituto propio del derecho público local, sino un instituto general del derecho, lo que ha justificado que, en ejercicio de la habilitación conferida al legislador nacional por el citado art 75, inc. 12, éste no sólo fijará los plazos correspondientes a las diversas hipótesis en particular, sino que, dentro de ese marco, estableciera también un régimen destinado a comprender la generalidad de las acciones susceptibles de extinguirse por esta vía”<sup>49</sup>.

Es así que en base al criterio sostenido por el Máximo Tribunal de la Nación, las provincias tienen competencia para establecer sus propios tributos, pero dentro de esta posibilidad no tienen la de fijar el plazo de prescripción respectivo, en función de que dicho instituto corresponde al Derecho común y dentro de éste, al régimen de las obligaciones, el cual se encontraba regulado en el Código Civil y fue materia de delegación de las provincias a la Nación.

En relación directa con el tema, se encuentra la llamada “autonomía del Derecho Tributario”, respecto de la cual la Corte indicó:

“Que, en efecto, la tesis de que el derecho tributario es ‘autónomo’ del derecho civil se refiere, desde sus comienzos a la necesidad de abandonar las categorías del derecho civil para la determinación de los hechos imposables...En síntesis, el debate entre "civilistas" y "autonomistas" se refiere, primero y sustancialmente, a la configuración técnico-jurídica del presupuesto de hecho del tributo; y, en segundo lugar, a un problema de interpretación de los principios contenidos en las leyes especiales derogatorias del régimen común en el seno de un mismo ordenamiento. Para los primeros, el derecho tributario debía acomodarse lo mejor posible al derecho común y gravar los fenómenos jurídicos tal

---

<sup>48</sup> Cfr. DOGLIANI, Juan F., “Plazo de prescripción para el cobro de tributos municipales”, Cita Online: AR/DOC/1301/2004, accedido el 4 de junio de 2016.

<sup>49</sup> C.S.J.N., “Filcrosa S.A. s/ Quiebra s/ Incidente de verificación de Municipalidad de Avellaneda”, Fallos: 326:3899, (2003).

como se manifestaran según éste; mientras que, para los segundos, de la ley escrita especializada en materia tributaria dimana un derecho positivo especializado y autónomo de aquél”.<sup>50</sup>.

## **2.2 La postura *iuspublicista*: El fallo “Sociedad Italiana” del Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.**

En contra de la tesis elaborada por la Corte, se encuentra la posición *iuspublicista*, que se ve cabalmente reflejada en el voto del doctor Casas en el fallo “Sociedad Italiana” del Superior Tribunal de la Ciudad de Buenos Aires, dictado el 13 de noviembre del año 2003.

Esta postura tiene su correlato en la teoría que sostiene la autonomía del Derecho Tributario. En este sentido manifestó el Magistrado:

“..en las Primeras Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario, celebradas en la Ciudad de Montevideo en el año 1956, al tratarse el tema I: ‘Autonomía del Derecho tributario’, se dejó consignado en las recomendaciones iniciales: ‘1. El Derecho tributario tiene autonomía dentro de la unidad general del Derecho por cuanto se rige por principios propios y posee institutos, conceptos y objetos también propios; 2. Por consiguiente, la norma tributaria debe precisar sus conceptos propios señalando los elementos de hecho contenidos en ellos y cuando utilice los de otras disciplinas precisará el alcance que asigne a los mismos’”<sup>51</sup>.

Sobre el particular, el doctor Casas trae a colación el antecedente de la Corte Suprema de Justicia caratulado: “Lorenzo Larralde y Otros”, en el que la Corte Nacional interpretó que devenía excesivo entender que al ser el Código Civil una norma dictada por el Congreso Nacional, resultaba limitativa de las facultades de las provincias para establecer sus tributos locales, toda vez que al ser estas facultades amplias, el único límite que tenían era el de no contrariar las disposiciones de la Constitución Nacional. Lo cual era consecuencia del régimen federal de gobierno. En esa oportunidad la Corte Federal señaló:

“Pretender que, además, las provincias, en el ejercicio de sus facultades privativas en cuanto a la imposición de contribuciones y a la manera de percibir las, deben atenerse a las limitaciones que puedan surgir del Código Civil, importa hacer de este último código, sólo concerniente a las relaciones privadas, un Derecho supletorio del Derecho público, en este caso, del Derecho financiero”<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> C.S.J.N., “Filcrosa”, consid. 8 . F : 326:3899 (2003)

<sup>51</sup> S.T.J. C.A.B.A., “Sociedad Italiana de Beneficencia en Buenos Aires s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Sociedad Italiana de Beneficencia en Buenos Aires c/ DGC (Res. n° 1881/DGR/2000) s/ recurso de apelación judicial c/ decisiones de DGR (art 114 Cod. Fisc.)” Expte. N° 2192 (2003).

<sup>52</sup> C.S.J.N., “Lorenzo Larralde y Otros”, Fallos: 243:98 (1959).

Es decir, la Corte entendía que el Código Civil regulaba lo atinente a las relaciones de Derecho privado, pero no era limitativo del Derecho público provincial. Interpretación que, se opina, se encontraba en sintonía con las bases sentadas por el jurista Alberdi, en relación con la instauración de un Estado nacional bajo un régimen federal de gobierno. En esa misma oportunidad, la Corte ahondó en relación a la temática vinculada a la determinación de las delegaciones de las provincias en la Nación, advirtiendo al respecto que:

“La delegación que han hecho las provincias en la Nación para dictar los códigos de fondo, sólo significa que aquellas, en lo que respecta a los Códigos Civil, y de Comercio, han querido un régimen uniforme en materia de Derecho privado; y es seguramente excesivo interpretar que, además, han tenido la voluntad de limitar también las facultades de Derecho público de que no se desprendieron en beneficio de la Nación”<sup>53</sup>.

Actualmente, tal como se evidencia de la lectura del antecedente “*Filcrosa*”, la postura de la Corte es diametralmente opuesta.

Recapitulando, en cuanto a la autonomía del Derecho tributario local, el doctor Casás expresó:

“...el profesor Dino Jarach ha precisado una cuestión terminológica al reflexionar: ‘los Códigos de fondo son tales para el Derecho privado cuando se trata del Código Civil y del Código Comercial; y son de fondo en antítesis con los Códigos de Procedimiento que, en virtud de lo dispuesto por la Constitución, no son dictados por la Nación, sino por cada provincia. Pero estos Códigos no son de fondo para el Derecho tributario, que, a su vez, es un Derecho sustantivo y no un Derecho formal o procesal. Es Derecho sustantivo público’. Para redondear sus conceptos, añade: ‘Aparte de la cuestión terminológica, el problema planteado es si la autonomía del Derecho tributario que se reconoce para el Derecho nacional no puede ser tal para el provincial. A mi juicio, éste es un error, y por una razón... las provincias, cuando han delegado en la Nación la facultad de dictar los Códigos Civil y Comercial, no han querido delegar la de legislar en materia de facultades impositivas, ya que ella quedaba reservada a las provincias. Únicamente han delegado lo que expresamente establecieron. No hay en ningún momento una delegación expresa para que los Códigos Civil y Comercial legislen sobre la creación de las relaciones jurídicas tributarias y sobre elemento alguno de éstas’...”<sup>54</sup>.

A su vez, se introduce otra cuestión fundamental al debate, cual es la vinculada a la distinción entre el Derecho civil como Derecho común y su aplicación a otras ramas del Derecho, en este sentido señala:

“Sobre el mismo tema, el tratadista Carlos M. Giuliani Fonrouge ha sostenido que: ‘La importancia del Derecho civil y del Derecho comercial en la evolución del Derecho, especialmente el primero por su mayor elaboración, y la preeminencia que se les asigna en la enseñanza universitaria, en detrimento

---

<sup>53</sup> C.S.J.N., “Lorenzo...”.

<sup>54</sup> S.T.J. C.A.B.A. “Sociedad Italiana...”.

de las disciplinas de Derecho público, han dado motivo al erróneo concepto de que el Derecho privado constituye el ‘derecho común’ y requiere la subordinación de las otras ramas ... Quienes así opinan, olvidan el diferente ámbito en que tienen aplicación las disposiciones de los Códigos Civil y de Comercio (Derecho privado) y las normas del Derecho financiero que incluyen las de carácter tributario (Derecho público)...Esta doctrina concuerda con la sustentada por ... (la) Corte ... al poner de manifiesto los límites de aplicación del Código Civil, restringido a relaciones de orden privado, y su inadaptabilidad al campo del Derecho público dentro del cual se haya comprendido el poder impositivo de las provincias, añadiendo que como dicho poder no es delegable, por ser inherente a la soberanía, si aquél hubiera rozado tal facultad la inconstitucionalidad se hallaría en el Código Civil y no en la ley provincial que prescindiera de tal limitación” (Derecho financiero, ob. cit., Tomo I, capítulo II, párrafo 39, ps. 72 y 73)”<sup>55</sup>.

Y entonces, concluye su análisis, relativo a la autonomía del Derecho tributario local respecto de las disposiciones del Código Civil, en los siguientes términos:

“Tengo para mí que la primera de las articulaciones, consistente en la pretensión de que se aplique la prescripción quinquenal prevista en el art 4027 inc. 3º del Código Civil, a expensas de la contemplada en la ley nº 19.489, no puede prosperar, habida cuenta de que: a) la autonomía dogmática del Derecho tributario —dentro de la unidad general del Derecho— es predicable respecto de tal rama jurídica tanto en el orden federal como local; b) la unidad de legislación común, consagrada por el Congreso Constituyente de 1853, quedó ceñida a las materias específicas a que se alude en la Cláusula de los Códigos, no pudiendo trasvasarse dichas disposiciones, sin más, al ámbito del Derecho público local...d) se afectaría el principio de igualdad esencial entre el Estado Nacional y las provincias como entes gubernativos, en cuanto la potestad tributaria normativa —atributo *iure imperi*—, sufriría menoscabo en el segundo de los supuestos, a diferencia del primero; e) se quebraría la actual unidad y uniformidad de legislación sobre prescripción en el ámbito específicamente tributario, a tenor de las disposiciones análogas contenidas en la ley nº 11.683; f) en subsidio, se pasaría por alto que la ley local nº 19.489 —*lex posterior y lex specialis*—, ha sido sancionada por el órgano titular con la atribución de dictarla y; g) también en subsidio, se convertiría en Ley Suprema una interpretación sólo posible y no pacífica de un artículo del Código Civil para menoscabar la autonomía de los Estados locales, con lesión palmaria al federalismo que sustenta la Carta Política de 1853”<sup>56</sup>.

### ***2.3 El tratamiento de la cuestión por el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia Tierra del Fuego.***

En el marco de las actuaciones caratuladas: “*Municipalidad de Ushuaia c/ Ruiz*”, la Municipalidad de Ushuaia sostenía que no correspondía decretar la inconstitucionalidad

---

<sup>55</sup> S.T.J. C.A.B.A. “Sociedad Italiana...”.

<sup>56</sup> S.T.J. C.A.B.A. “Sociedad Italiana...”.

de la prescripción dispuesta por una Ordenanza municipal respecto de un impuesto local, ya que ello avasallaría la autonomía municipal consagrada en la Constitución.

Sin embargo, el Superior Tribunal local, siguiendo el criterio de la Corte Federal en “*Filcrosa*”, determinó que la Ordenanza era inconstitucional. Así, indicó:

“(…) la demandante afirma que corresponde resolver la cuestión constitucional invocada por su parte. En concreto: que la mantenida decisión de declarar la inconstitucionalidad del art 71 de la O.M. 1.507/95 de la Municipalidad de la ciudad de Ushuaia, violentaría la autonomía del municipio; autonomía que cuenta con reconocimiento expreso en la Constitución Nacional (art 123). Se trata de determinar si el gobierno municipal puede establecer un plazo de prescripción diferente al previsto por la legislación civil...

La hermenéutica establecida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación logra armonizar las facultades de las Provincias en orden a su poder impositivo y las de la Nación relativas a la reglamentación de las relaciones jurídicas entre las personas en toda la República. De esa forma queda claro que lo atinente a la extinción de las obligaciones –y la prescripción es uno de sus modos- debe regirse por las disposiciones que dicte el Congreso de la Nación y, tal prerrogativa, no invade la competencia de las Provincias en cuanto a establecer tributos. Se trata de planos diferentes en los cuales cada gobierno –local y federal- impone sus decisiones en el justo ámbito de sus competencias.

Dicho todo lo cual no dudo en sostener que lo decidido en la instancia de mérito no afecta derecho alguno de la Municipalidad de la ciudad de Ushuaia; solo discierne con ajustada certeza los campos propios de sus facultades.

En consecuencia, por exceder la competencia del municipio local la fijación del plazo de prescripción correspondiente a la acción intentada, fue correctamente resuelto que el término aplicable es el que fija el Código Civil”<sup>57</sup>.

### **3. El “Derecho común” que emanaba del anterior Código Civil, su vinculación con otras ramas del Derecho.**

En nuestro régimen jurídico es frecuente asimilar a las disposiciones del derogado Código Civil (hoy Código Civil y Comercial de la Nación) con lo que se conoce como “*Derecho común*”, y en función de ello se entiende que sus normas funcionan como piso y/o techo de cualquier otra regulación local, esto es, como “*Derecho de fondo*” de todo el sistema jurídico de la Nación en su conjunto y de los Estados locales en particular, aun frente a relaciones de naturaleza *iuspublicista*<sup>58</sup>.

Sin embargo, esta asimilación entre Derecho civil y el Derecho común se dio dentro de la evolución del Derecho durante la Edad Media, cuando al redescubrirse la Compilación Justiniana efectuada en el siglo VI, se produjo el fenómeno de lo que se ha

---

<sup>57</sup> S.T.J. T.D.F.: “Municipalidad de Ushuaia c/ Ruiz, Vicente Moisés s/ Ejecución Fiscal s/ Recurso de Queja”, Expte. N°: 01174/08, (2009).

<sup>58</sup> Cfr. PADULO, “Las facultades legislativas de las provincias...”, 6-7.

dado en llamar la “recepción” del Derecho romano a fin de dar unidad a la legislación, en ese tiempo desperdigada y disímil, de los pueblos de Europa que decidieron organizarse sobre la base de la estructura jurídica del Derecho Romano. Así se asimilaba el Derecho civil de Roma al Derecho común<sup>59</sup>.

Posteriormente, durante el siglo XVII, el Derecho civil se transformó profundamente, pues se lo separó tanto del Derecho romano como del Derecho público y cobró sustantividad propia y una mayor concreción; la noción del Derecho civil comenzó a equipararse a la del Derecho privado y a concebirse en oposición al Derecho público; se empezó a hablar de las leyes políticas públicas y de las leyes políticas privadas; las leyes políticas privadas constituían lo que se llamaba el Derecho civil<sup>60</sup>.

Es así que dicha asimilación entre Derecho civil y Derecho común tuvo su razón de ser en la necesidad de unificar las legislaciones de los pueblos europeos durante la Edad Media, sin embargo dicha asimilación pierde actualmente virtualidad.

Amén de ello, cabe advertir que del texto del artículo 75 inciso 12 de la Constitución Nacional, surge que los constituyentes al determinar la delegación de las provincias en la Nación, lo hicieron en forma taxativa al indicarse cuáles eran los Códigos que ésta debía emitir, dejándose en claro además que éstos no podían afectar las jurisdicciones locales.

En función de ello, se ha indicado que continuar identificando, aun a esta altura de la evolución de las instituciones jurídicas, el Derecho civil con el Derecho común para así justificar su preeminencia respecto del Derecho público local cuando éste afecta relaciones consideradas de carácter sustancial lo transforma, indebidamente, en una disciplina jurídica dominante respecto de otras ramas del derecho, como el administrativo y tributario, que pese a su autonomía quedan indebidamente sometidas de modo directo a sus disposiciones<sup>61</sup>.

Sobre el particular cabe asimismo traer a colación el criterio sentado en la causa “*Barreto*”<sup>62</sup>, donde la Corte Federal establece la aplicación subsidiaria de la normativa sobre daños ubicada en el Código Civil para el análisis de los supuestos de Responsabilidad del Estado, en tanto y en cuanto se constituyen en base del Derecho en general. Al respecto sostuvo que:

“...todos los principios jurídicos, entre los que se encuentra el de la responsabilidad y el resarcimiento por daños ocasionados, aunque contenidos en aquel cuerpo legal –*el Código Civil*–, no son patrimonio exclusivo de ninguna disciplina jurídica y menos aún del Derecho privado, pues constituyen principios generales del Derecho aplicables a cualquiera de ellas,

---

<sup>59</sup> Cfr. PADULO, *ibidem*.

<sup>60</sup> Cfr. PADULO, *ibidem*.

<sup>61</sup> Cfr. PADULO, *idem*, 8.

<sup>62</sup> C.S.J.N. “*Barreto, Alberto Damián y otra c/ Buenos Aires, Provincia de y otro s/ daños y perjuicios*”, Fallos: 329:759 (2006).

aunque interpretándolos teniendo en cuenta el origen y naturaleza de la relación jurídica de que se trate"<sup>63</sup>.

Es así que se entendió que la aplicación de los principios y normas que surgen del Código Civil no se vincula con una supremacía de éste por sobre las normas de Derecho público local, sino que son principios que no son patrimonio exclusivo del Derecho civil y que pueden aplicarse a otras ramas, pero considerando las normas de la relación jurídica a la que se van a aplicar.

El fallo fue coherente con las voces provenientes de distintos puntos del país que confluían en destacar el evidente carácter local que reviste el instituto de Responsabilidad del Estado, en los casos en que el Estado despliega su accionar en el campo del Derecho público pero también precisó en la ubicación de los principios jurídicos fundamentales del deber de responder<sup>64</sup>.

En este sentido se ha indicado que el Derecho administrativo nunca fue independiente del anterior Código Civil, ya que el mismo se relacionaba de diversos modos con el Derecho administrativo, y así por ejemplo disponía que el uso y goce de los bienes públicos que las personas particulares poseen se rige por el propio Código, al mismo tiempo que por las ordenanzas generales o locales, en materia de prescripción no hacía diferencia entre obligaciones fiscales y particulares, y por último ciertos artículos como el 2611 transferían directamente al Derecho administrativo la regulación de las restricciones y límites al dominio por interés público<sup>65</sup>.

De lo que se deduce que el ordenamiento jurídico argentino posee un grado de interrelación entre sus disposiciones comunes y de Derecho administrativo, que si bien son de diversa naturaleza, impide sostener que se pueda eliminar en bloque su aplicación a situaciones regidas primariamente por el Derecho administrativo, tales como la Responsabilidad del Estado<sup>66</sup>.

Sobre el particular se entendió que el nuevo Código debía permitir su aplicación en la resolución de situaciones regidas primariamente por el Derecho administrativo y que por ello era necesario que se estipulara expresamente que las regulaciones del Código Civil y Comercial son supletorias a las regulaciones específicas del Derecho administrativo en caso de indeterminación o ausencia de las mismas<sup>67</sup>.

Se ha indicado asimismo que la remisión a disposiciones del Código Civil y Comercial, no implica necesariamente que se estén aplicando normas del Derecho privado al

---

<sup>63</sup> Cfr. PEREZ HUALDE, Alejandro, “Consideraciones constitucionales sobre la regulación de la responsabilidad en los estados provinciales”, Publicado en: LLGran Cuyo2015 (octubre), 927, p. 4, Cita Online: AR/DOC/3114/2015.

<sup>64</sup> Cfr. PÉREZ HUALDE, ibidem.

<sup>65</sup> Cfr. DROMI, Roberto – MERTEHIKIAN, Eduardo, “Reflexiones de Derecho Público al proyecto de Código Civil y Comercial”, Ciudad Argentina – Hispano Libros, Ediciones RAP S.A., 95.

<sup>66</sup> Cfr. DROMI - MERTEHIKIAN, 95-96.

<sup>67</sup> Cfr. DROMI - MERTEHIKIAN, 101.



Derecho público, sino que se trata de una remisión a un cuerpo normativo que contiene una respuesta eficiente y justa desde sus contenidos esenciales comunes que son muchas de Derecho privado y varias del público, y que no admiten soluciones incompatibles por el sólo hecho de habitar en una u otra provincia; en otras palabras, por ejemplo, no podría haber provincia alguna que excluyera en su responsabilidad contractual el principio del "*pactae sunt servandae*" sin violentar la Constitución Nacional o que pretendiera un régimen distinto sobre alquileres o hipoteca cuando el locatario o el bien hipotecado fuera provincial; se trata de la "coherencia y unidad del sistema jurídico"<sup>68</sup>.

Se sostiene así que el Código Civil, ya desde su mismo origen, contiene -y sigue conteniendo el nuevo Código Civil y Comercial- normas de Derecho "público" integradas a su texto, que rigen para el conjunto nacional pues brindan las respuestas que no admiten contradicción o tratamiento distinto en el ámbito de la República; como lo destacara Alberdi en su momento, la atribución de facultades de la Constitución Nacional al Congreso del Gobierno Federal, y no a las provincias, fue una clara diferenciación con respecto a las soluciones que propone la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica<sup>69</sup>.

El hecho de que el Código Civil contenga ciertas disposiciones que, por plasmar directamente principios jurídicos considerados como "superiores" de todo nuestro sistema jurídico, se las haya considerado como "generales" del Derecho se relaciona más con una cuestión metodológica que con la convicción misma de que ciertas relaciones de Derecho público debían estar sometidas a las regulaciones de los códigos de Derecho privado. En rigor, se trata de principios generales atrapados en la específica codificación del Derecho privado<sup>70</sup>.

En este sentido, las regulaciones atinentes a los contratos, la propiedad, las obligaciones, la responsabilidad, la prescripción pertenecen a la teoría general del Derecho, y aunque estén ubicadas dentro de regímenes normativos de Derecho privado, su regulación no resulta monopolio de esa rama del Derecho, ya que estarán alcanzadas por las disciplinas del Derecho público o del Derecho privado según la naturaleza de las relaciones jurídicas en el marco de las cuales se generen y, por ende, merecerán en cada caso una legislación propia y autónoma<sup>71</sup>.

Es así que estas previsiones de "Derecho común" incorporadas dentro del Código Civil, no implican una subordinación del Derecho público al Derecho privado, sino que por la circunstancia histórica de haber sido una rama del Derecho que se desarrolló antes,

---

<sup>68</sup> Cfr. PÉREZ HUALDE, 8.

<sup>69</sup> Cfr. PÉREZ HUALDE, 6.

<sup>70</sup>

Cfr. PADULO, *ibidem*.

<sup>71</sup> Cfr. PADULO, *ibidem*.

posee principios y estipulaciones generales. Sin embargo ello no quita que otras ramas del Derecho puedan regular respecto de esas materias, tal como sucede con la prescripción, que se encuentra regulada en el Código Civil y Comercial, pero también en la Ley 11.683 y en los Códigos Fiscales locales, en donde se estipulan plazos, causales de suspensión e interrupción e incluso el *dies a quo* para su cómputo.

En función de ello, la aplicación de las disposiciones del Derecho privado a otros sistemas jurídicos –como al Derecho público en general, o al administrativo o tributario locales, en especial– se ha admitido sólo ante la ausencia de normas específicas de Derecho público, a través del procedimiento de la analogía, el cual exige realizar una tarea previa de adaptación de los preceptos del Derecho privado a las normas y principios propios del Derecho público<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup>

Cfr. PADULO, *ibidem*.

### CAPÍTULO 3

#### LA REGULACIÓN ACTUAL EN MATERIA DE PRESCRIPCIÓN EN EL CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN.

##### **1. La redacción original del proyecto de reforma del Código Civil y Comercial de la Nación y las oposiciones formuladas en el seno de la Comisión Bicameral.**

Actualmente el Código Civil y Comercial de la Nación -aprobado por Ley 26.994,- reconoce expresamente la potestad de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para legislar los distintos asuntos que conforman el Derecho público Local, como es lo atinente a la Responsabilidad del Estado -que incluye la de sus funcionarios públicos- y a los plazos de prescripción en materia tributaria<sup>73</sup>.

Así las cosas, la reforma consagró expresamente la posibilidad de establecer un plazo de prescripción diverso al establecido en el Código Civil y Comercial de la Nación para la determinación y cobro de obligaciones fiscales a nivel provincial y municipal<sup>74</sup>.

Sostiene Menna, Juan P. y Brandt, Germán que "si bien el artículo citado mantiene el término genérico de cinco años —conforme lo disponía el CC anterior- , la nueva redacción dispone en forma expresa el rol supletorio de dicha previsión temporal y la aplicación obligatoria de las cláusulas que pudieran establecerse —al efecto y en apartamiento de tal término genérico- en la legislación local"<sup>75</sup>.

Por su parte, el art. 2537 hace referencia a la modificación de los plazos por ley posterior. La disposición legal establece que los plazos de prescripción en curso al momento de entrada en vigencia de una nueva ley se rigen por la ley anterior. Salvo que por esa ley se requiera mayor tiempo que el que fijan las nuevas normas, en ese caso la

---

<sup>73</sup> Cfr. PADULO Adriana María A., "El Código Civil y Comercial de la Nación y la facultad de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para regular la prescripción en el derecho tributario", *Periódico Económico Tributario*, Año XXII N° 555, 1.

<sup>74</sup> Cfr. GARCÍA SORIANO, María C., "Prescripción en materia tributaria. El Código Civil y Comercial nacional y las modificaciones introducidas en materia de prescripción de tributos locales", publicado en DJ10/02/2016, 1, 2.

<sup>75</sup> Cfr. GARCÍA SORIANO, *ibidem*.

prescripción queda cumplida una vez que transcurra el tiempo designado por las nuevas leyes, contado desde el día de su vigencia, excepto que el plazo fijado por la ley antigua finalice antes que el nuevo plazo contado a partir de la vigencia de la nueva ley, en cuyo caso se mantiene el de la ley anterior<sup>76</sup>.

Sin embargo el proyecto de reforma original no preveía esta competencia de las provincias, es por ello que al ser tratados por la Cámara de Senadores, el proyecto recibió dos modificaciones relevantes<sup>77</sup>.

En lo referido al instituto de la prescripción, el anteproyecto fijaba el plazo genérico en cinco años y el especial en dos años para aquellas obligaciones que se devengarán por años o plazos periódicos más cortos -(art. 2562, inc. c)-<sup>78</sup>. Lo que suponía la aplicación de éste último plazo a los tributos provinciales y municipales, resultando esta regulación aún más gravosa que la Doctrina emanada del precedente “*Filcrosa*”, que remitía al plazo quinquenal del anterior Código Civil.

Contra esta previsión, la Senadora de la Provincia de Misiones, Sandra Giménez, argumentó que la prescripción en materia tributaria no había sido tratada en el seno de la Comisión Bicameral, a pesar de que su Provincia así lo había requerido<sup>79</sup>, sosteniendo que el proyecto revisado por la Comisión Bicameral introducía una importante modificación de la legislación vigente en materia de prescripción que, de producirse, traería graves consecuencias para su Provincia. Es por ello que solicitó que se excluyera expresamente su aplicación a las relaciones jurídicas nacidas al amparo del Derecho público provincial, las que, al igual que las disposiciones procesales, son materias exclusivamente locales y que deben regirse por leyes provinciales<sup>80</sup>.

Asimismo, puso de resalto que la autonomía provincial en materia tributaria es una de las prerrogativas de mayor trascendencia para los estados provinciales, porque constituye su más importante fuente de ingresos y no puede ser menoscabada en forma alguna por el Estado Nacional. Así las cosas, para que dicha competencia fuera plena, cabía entender que el artículo 2532 no se limitaba a la estipulación de un plazo diferente por parte de las legislaciones locales, sino que abarcaba también la posibilidad de determinar las causales de suspensión e interrupción, así como la dispensa de la prescripción<sup>81</sup>.

---

<sup>76</sup> Cfr. GARCÍA SORIANO, *ibidem*.

<sup>77</sup> Cfr. PADULO, “El Código Civil y Comercial...”, 3.

<sup>78</sup> Cfr. ÁBALOS, Gabriela, “Aportes para una interpretación armónica del Código Civil y Comercial en el federalismo fiscal”, en exposición en reunión del Instituto de Derecho Constitucional de la Academia Nacional de Derecho, Buenos Aires, 17 de noviembre de 2015, 34.

<sup>79</sup> Cfr. PADULO, “El Código Civil y Comercial...”, 1.

<sup>80</sup> Cfr. PADULO, *idem*, 1.

<sup>81</sup> Cfr. PADULO, *ibidem*.

En cuanto a los antecedentes legislativos de la norma contenida en el artículo 2532 del Código Civil y Comercial Nacional, como manifestara Héctor E. Villegas Ninci y Vanesa Cagnolo, a falta de previsión específica sobre el tema en lo relativo a los tributos locales, todo hizo suponer que éstos quedarían incorporados al plazo bienal (art. 2562 del CCCN) que reemplaza al de cinco años previsto por el artículo 4027, inciso 3º, CC. Tal previsión generó fundados reclamos por parte de las administraciones locales que alzaron su voz ante el Congreso por medio de la Comisión Federal de Impuestos (Resolución N° 05/2012 del 31/08/2012) y también de la Comisión Arbitral del Convenio Multilateral. Luego, sorpresivamente, sin que exista formal registro de las razones que fundaron el cambio de temperamento, el texto aprobado trajo en su artículo 2532 una disposición que, a diferencia de la contenida en el proyecto, establece que las legislaturas locales pueden fijar por sí el plazo de prescripción de tributos<sup>82</sup>.

En este mismo sentido, la Comisión Arbitral del Convenio Multilateral manifestó la inquietud que generaba en las administraciones tributarias la posible afectación a las autonomías normativas locales, derivada de algunos aspectos contenidos en el Proyecto de Unificación del Código Civil y Comercial de la Nación, tales como los relativos a los plazos y su acortamiento a dos años, y también lo referente al cómputo de la prescripción, ya que el proyectado artículo 2554 disponía que el transcurso del plazo de prescripción comenzaría el día en que la prestación era exigible.

En función de ello la Comisión indicó que, de mantenerse el criterio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se introduciría por esta vía una nueva limitación a las facultades normativas provinciales, lo mismo respecto a las causales de suspensión y de interrupción. Consecuentemente, se vaciarían de contenido las disposiciones de los Códigos Fiscales provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que describen en forma específica las causales que resultan de aplicación en el ámbito de la obligación tributaria provincial<sup>83</sup>.

En este mismo orden de ideas, la Comisión Federal de Impuestos declaró la preocupación de los fiscos que integran el Organismo, debido a las graves consecuencias que acarrearía para la recaudación tributaria la reducción del plazo de prescripción liberatoria que surgía de la redacción original del art. 2562, inciso d) del Proyecto de Código Civil y Comercial de la Nación.

Las administraciones tributarias provinciales y municipales participaron también en las audiencias que realizó la Comisión Bicameral en distintos puntos del país, exponiendo sus fundamentos para quedar apartados de las disposiciones del Código Civil y Comercial<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> Cfr. GARCÍA SORIANO, 2-3.

<sup>83</sup> Cfr. ÁBALOS, “Aportes para una interpretación...”, 34.

<sup>84</sup> Cfr. ÁBALOS, *ibidem*.

En el caso de la Provincia de Tierra del Fuego, la Fiscalía de Estado presentó una ponencia ante la Comisión, por la que se refirió al impacto desfavorable que produciría la reducción a dos años del plazo aplicable a los tributos a nivel local. En este sentido advirtió:

“Esto podría acarrear serios inconvenientes operativos a los organismos encargados de determinar y recaudar tributos, complicando -cuando no disminuyendo- la captación de recursos con destino a las arcas provinciales y municipales, tan indispensables para preservar su autonomía como para promover su desarrollo.

Resulta preocupante que por una plausible vía indirecta a tenor de los antecedentes expuestos, se pueda llegar a regular lo relativo al plazo con que contarán los fiscos (provinciales y municipales) para accionar por el cobro de tributos, reduciéndolo sensiblemente a un término irrazonable, acortando el actual plazo de cinco (5) años establecido en la mencionada exégesis jurisprudencial a sólo dos (2)<sup>85</sup>.

En definitiva, resulta imprescindible expresar a nuestros representantes la necesidad de dejar en claro durante el debate parlamentario del Proyecto, y de ser posible en el propio texto, que la materia vinculada a las obligaciones de naturaleza tributaria provinciales y municipales resulta un asunto de derecho público local, y por ende, no ha sido delegada en el Estado Federal, pues un entendimiento distinto conspira contra del modelo de federalismo propiciado en la Constitución Nacional, avanzando en un sentido centralizador impropio de nuestra organización estadual...”<sup>86</sup>.

Asimismo la Fiscalía efectuó una diferenciación en base a la distinta naturaleza de las obligaciones tributarias y privadas, indicando al respecto que:

“...por la naturaleza del ordenamiento que aquí se pretende aprobar, no se considera con el detenimiento que se merece la distinción entre las obligaciones entre los particulares y aquellas obligaciones derivadas del poder imperio del Estado (municipal, provincial o nacional), contraste que existe en virtud de las diferentes características y se hace extensivo a las soluciones que las mismas requieren, lo que amerita actuar con la misma prudencia para analizar la cuestión”<sup>87</sup>.

En este orden, con cita al fallo “*Sociedad Italiana*” del Tribunal Superior de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se hizo referencia al poder originario de las Provincias, advirtiendo al respecto que:

“...se debe destacar que la cuestión en juego hace a la esencia del poder originario de las provincias -y los municipios con el alcance que les es acordado-, y no les puede ser vedado en modo alguno ejercer todas y cada una de las atribuciones que les son propias y que no han delegado en la nación, entre las que se encuentra la de regular acerca de la creación de relaciones jurídicas tributarias, siendo lógico en consecuencia que cuenten no sólo con la potestad de legislar lo relativo al nacimiento de la obligación

---

<sup>85</sup> La Fiscalía hizo un *racconto* de los fallos de la Corte que siguen la doctrina de Filcrosa en este punto.

<sup>86</sup> Nota F.E. N° 670/12 del 12 de noviembre de 2012, presentada ante la Comisión Bicameral para la reforma, actualización y su unificación de los Códigos Civil y Comercial de la Nación, Poder Legislativo, Comunicación Oficial N° 165 período legislativo: 2012, 4.

<sup>87</sup> F.E. T.D.F., 5.

tributaria, sino también los extremos vinculados con su régimen de cumplimiento y exigibilidad”<sup>88</sup>. Asimismo mencionó la injusticia que se deriva del disímil tratamiento dado a las legislaciones en materia tributaria nacional y local.

“A mas de ello, permitir que el Fisco nacional disponga de un plexo especial, que prevé plazos mucho más amplios y modos de suspensión e interrupción específicos para la materia tributaria, negando al mismo tiempo que las provincias y municipios tengan la opción de normar en tal sentido, supone también el injusto cercenamiento de la política fiscal de éstas al sustraer de su esfera de competencias el control de sus recursos tributarios, generando con ello una desigualdad inadmisibles para resolver una problemática estadual que afecta de idéntica manera tanto a la nación, como a las provincias y a los municipios”<sup>89</sup>.

En referencia al criterio de la Corte en “*Filcrosa*” y el precedente local “*Municipalidad de Ushuaia c/ Ruiz*” que sigue los lineamientos del Supremo Tribunal Federal, señaló:

“La persistencia de este criterio hasta la actualidad explica la necesidad de que nuestra Provincia, a través de quienes la representan en el ámbito legislativo nacional, cuanto menos haga saber la preocupación que nos invade frente a la modificación que se propicia en el artículo 2562 inc. c) del proyecto, puesto que la norma esbozada probablemente afectará sus intereses fiscales y también los de los municipios locales, profundizando además la situación de absoluta desigualdad en que actualmente se hallan en relación a la Nación, la que al amparo de lo dispuesto en el artículo 2532 del proyecto, continuará contando con plazos de prescripción para perseguir el cobro de deudas tributarias que duplican o incluso hasta quintuplican el término que tendrían provincias y municipalidades”<sup>90</sup>.

Lo indicado por la Fiscalía de Estado de Tierra del Fuego resulta por demás esclarecedor en cuanto a la problemática que hubiera generado a nivel local, así como en las provincias y municipios en general, la reducción a dos años del plazo de prescripción aplicable a los tributos locales por aplicación del art. 2562, inc. c) del CCyCN.

Asimismo, se deja en claro que la preocupación también abarcaba el hecho de tener que aplicar a nivel local el CCyCN en lo relativo a las causales de suspensión e interrupción para los mismos.

Las presentaciones efectuadas por las provincias ante la Comisión Bicameral en contra de la reducción del plazo aplicable a las legislaciones locales siguieron la postura que ya había sido expuesta por la doctora Carmen Argibay en las causas “*Casa Casmma*”<sup>91</sup> y “*Bruno, Juan Carlos c/ Buenos Aires, Provincia de*”<sup>92</sup>, en donde la magistrada sostuvo

---

<sup>88</sup>F.E. T.D.F., 6.

<sup>89</sup>F.E. T.D.F., 7.

<sup>90</sup>F.E. T.D.F., 10.

<sup>91</sup>C.S.J.N., “*Casa Casma S.R.L. S/ Concurso preventivo s/ incidente de verificación tardía (promovido por Municipalidad de La Matanza)*” Fallos: 332-616 (2009).

<sup>92</sup>C.S.J.N. “*Bruno, Juan Carlos c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción de inconstitucionalidad*”, B 879 XXXVI (2010).

que la línea de decisiones de la Corte a partir del caso “*Filcrosa*” no había merecido respuesta alguna del Congreso Nacional, en el que están representados todos los Estados provinciales, quienes cuentan con la posibilidad de introducir precisiones en los textos legislativos, para derribar así las interpretaciones judiciales de las leyes, si de alguna manera se hubiera otorgado a éstas un significado erróneo<sup>93</sup>.

Así las cosas, el art. 2532 del Código Civil y Comercial Nacional que faculta a las legislaciones locales a regular la prescripción en cuanto al plazo de los tributos fue introducida por el Senado de la Nación<sup>94</sup>.

En este sentido, se ha indicado que la sanción de la nueva codificación brindó una valiosa oportunidad para que los representantes de las provincias y de la CABA exterioricen y reafirmen el sentido y alcance del art. 75 inc. 12, y los arts. 121, 122 y 129 de la Ley Fundamental<sup>95</sup>.

### ***1.1 El reconocimiento a las competencias locales para regular en materia de prescripción en el Código Civil y Comercial de la Nación.***

Finalmente, por medio de los artículos 2532 y 2560 de Código Civil y Comercial de la Nación, se reconoció la facultad de las provincias para determinar los plazos de prescripción aplicables a sus tributos, así como en el marco del Derecho público local en general.

En este sentido, respecto de la prescripción liberatoria, se estipuló que las provincias pueden fijar los plazos de sus tributos locales y, por otro lado, se fijó un plazo de prescripción genérico de cinco años, excepto que esté previsto uno diferente en la legislación local.

Se señala así que, en virtud de la forma en ha quedado legislado finalmente lo relativo a la prescripción en materia tributaria, ya no puede hablarse de la existencia de un “*Derecho común*” o “*Derecho de fondo*” aplicable a todo tipo de relaciones -de naturaleza pública o privada- como fundamento para detraer a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de sus potestades normativas. Consecuentemente, no cabe ya entender que dichas facultades normativas han sido delegadas por las Provincias al Gobierno Federal en los términos del artículo 75, inciso 12 de la Constitución Nacional<sup>96</sup>.

Sobre el particular, la doctora Ábalos indica que de la regulación actual de la prescripción en el Código Civil y Comercial de la Nación, surge la respuesta dada por el del Congreso respecto a los alcances del artículo 75, inciso 12 del texto nacional por el

---

<sup>93</sup> Cfr. PADULO, “El Código Civil y Comercial...”, 4.

<sup>94</sup> Cfr. GARCÍA SORIANO, 3.

<sup>95</sup> Cfr. PADULO, *ibidem*.

<sup>96</sup> Cfr. ÁBALOS, “Aportes para una interpretación armónica...”, 37.



cual, los sujetos del federalismo como son la Nación, las provincias y luego de la reforma de 1994, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se ven fortalecidos en el ejercicio de sus potestades tributarias<sup>97</sup>.

El Congreso ha interpretado que no es materia delegada a la Nación, la fijación de plazos de prescripción liberatoria de tributos locales. Sin embargo, no cabe la opción de una “*delegación legislativa*” del Congreso hacia las provincias de una facultad que, a su vez, ya había sido delegada, puesto que ello sería inconstitucional. La única interpretación, en los cauces constitucionales, es la del *reconocimiento* de una potestad no delegada y, por ello, la remisión a las legislaciones locales<sup>98</sup>.

### **1.2. Críticas a la regulación actual.**

En una postura contraria, otros autores como Spisso sostienen que el agregado efectuado a los artículos 2532 y 2560 del CCCN es desacertado, pues mientras el primero se refiere a los plazos de la prescripción liberatoria en materia tributaria, la literalidad del segundo podría inducir a una errónea interpretación en el sentido que se ha delegado a los gobierno locales la potestad de fijar el término de prescripción tanto de la adquisitiva como de la liberatoria y respecto de todas las materias de competencia de los gobiernos locales<sup>99</sup>.

Concluye entonces, que tendríamos distintos plazos de prescripción liberatoria, el que fijen las provincias y sus municipalidades en materia tributaria y el que fije el Código Civil y Comercial para las demás materias reguladas por la legislación local<sup>100</sup>.

En este sentido, advierte que el instituto de la prescripción debe estar regulado por una única legislación y no simultáneamente por la legislación emanada del Congreso Nacional y la dictada por las provincias y sus municipalidades, lo cual puede crear situaciones de incompatibilidad entre ambas que dificulte su aplicación<sup>101</sup>.

Asimismo, se ha indicado que la disposición contenida en el art. 2532 del CCCN se presta a polémica, toda vez que no corresponde que las competencias legislativas sean distribuidas en el código de fondo, sino que su adjudicación es resorte exclusivo del constituyente, lo que -eventualmente- puede prestarse a planteos de inconstitucionalidad, agravando la seguridad jurídica que persigue el instituto de la prescripción. Para graficar el caos institucional que puede acaecer, basta decir que en algunas provincias los municipios tienen autonomía institucional y podrán decretar sus propios plazos de prescripción<sup>102</sup>.

Algunos han interpretado que podría encuadrarse esta remisión a las legislaturas locales

---

<sup>97</sup> Cfr. ÁBALOS, “Aportes para una interpretación armónica...”, 41.

<sup>98</sup> Cfr. ÁBALOS, *ibidem*.

<sup>99</sup> Cfr. ÁBALOS, *idem*, 38.

<sup>100</sup> Cfr. ÁBALOS, *ibidem*.

<sup>101</sup> Cfr. ÁBALOS, *ibidem*.

<sup>102</sup> Cfr. GARCÍA SORIANO, 9.

como una delegación legislativa, pero circunscripta a la regulación de los plazos de prescripción liberatoria, pero no respecto a los otros aspectos del instituto, tales como la interrupción o la suspensión. Sin embargo, ello resultaría objetable aún desde el punto de vista práctico, ya que favorecería la atomización de distintos plazos de prescripción para créditos similares, lo que atenta con la seguridad jurídica<sup>103</sup>.

Se ha entendido también que el nuevo Código no contradice lo resuelto por el Máximo Tribunal in re "*Filcrosa*" y sus derivados, sino que por el contrario confirmaría su sólida posición desde un doble aspecto: i) que corresponde al Congreso de la Nación regular exclusivamente el instituto de la prescripción en virtud de lo previsto por el artículo 75, inciso 12 de la CN, y; ii) que la delegación a favor de los entes locales sólo se proyecta sobre los "plazos", dejando fuera otras cuestiones vinculadas al instituto de la prescripción liberatoria, como pueden ser la forma de computar el término, desde qué momento corre el mismo, así como también las causales de interrupción y suspensión<sup>104</sup>.

En este mismo sentido, Vidal Quera señala que la habilitación legislativa a las Provincias no incluiría la forma de cómputo, causales de suspensión e interrupción, las que deberían seguir regulándose por el Código Civil y Comercial por aplicación de lo previsto por el artículo 75 inciso 12 de la Constitución Nacional y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que estableció que la prescripción es un instituto general del derecho, por lo que ni las provincias ni los municipios la pueden regular<sup>105</sup>.

Asimismo, hay quienes entienden que al Congreso de la Nación le corresponde regular con exclusividad el instituto de la prescripción (características, cómputo y plazos) por constituir una materia delegada por las provincias a la Nación en virtud de lo previsto por el art. 75, inc. 12 de la Constitución Nacional, señalándose al respecto que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha expresado, en innumerables ocasiones, la vigencia de las normas de la legislación común dictada por el Congreso de la Nación, sin que puedan apartarse de lo allí dispuesto las leyes y ordenanzas locales<sup>106</sup>.

### ***1.3 La jurisprudencia emitida luego de la reforma al Código Civil y Comercial de la Nación.***

Amén de las distintas interpretaciones generadas con motivo de la redacción del nuevo Código, lo cierto es que estos nuevos preceptos ya merecieron algún tratamiento judicial. Es así que, aún antes de la entrada en vigencia del Código unificado, la Sala III

---

<sup>103</sup> Cfr. ÁBALOS, María Gabriela, "Aportes para una interpretación armónica...", 38.

<sup>104</sup> Cfr. ÁBALOS, María Gabriela, *idem*, 39.

<sup>105</sup> Cfr. ÁBALOS, *idem*, 41.

<sup>106</sup> Cfr. GARCÍA SORIANO, 8.

de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la causa: “*Ciudad Autónoma de Buenos Aires c. A.G.M. Argentina S.A p/ej. Fiscal*”<sup>107</sup> indicó que, a partir de la sanción del nuevo Código Civil y Comercial -pese a no estar en vigencia al momento de la sentencia- se justificaría el apartamiento de lo resuelto por la Corte Suprema en el precedente “*Filcrosa*”, ello toda vez del artículo 2532 se advierte que:

“...no puede ser ignorada la inequívoca voluntad del Congreso Nacional —emitida a través de las vías constitucionales pertinentes— de no legislar en materia de prescripción de tributos locales y de que esa facultad sea ejercida por las legislaturas locales. Es decir que es el propio órgano, que según la Corte Suprema de Justicia de la Nación sería competente para legislar sobre la cuestión, el que considera que no le corresponde ejercer tal competencia. Si bien reconoce que la Corte Suprema ejerce el rol de intérprete último de la Constitución Nacional y, por ende, quien tiene la última palabra para decidir sobre el alcance de su art. 75 inciso 12 (...) no puede negarse que es el Congreso y no la Corte quien tiene competencia para dictar los Códigos a que se refiere la norma en cuestión y, por ende, para decidir sobre su contenido, sin perjuicio de que eventualmente pueda ser declarada inconstitucional alguna de sus disposiciones”<sup>108</sup>.

Conforme los términos del fallo en comentario, la Cámara entendió que la redacción del artículo 2352 implicó una suerte de “*reconocimiento*” por parte del Congreso Nacional de la competencia de las legislaturas locales, para regular en materia de prescripción de sus tributos<sup>109</sup>.

Sin embargo, la redacción del mentado artículo se refiere al plazo en forma expresa, sin que nada se indique respecto del resto de los elementos que componen el instituto, es decir, las causales de suspensión, interrupción así como del *dies a quo*.

Es así que el Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se apartó de la doctrina tradicional de la Corte Suprema de Justicia de la Nación dispuesta en el precedente “*Filcrosa*”, reafirmando en consecuencia la autonomía local para regular en los Códigos Fiscales todos los aspectos del instituto de la prescripción, incluso para períodos anteriores a la vigencia de la ley que dispuso la unificación del Código Civil y Comercial. En otras palabras, aplicó en forma automática el Código Unificado a situaciones acaecidas con anterioridad a su vigencia, ello que pese a que el artículo 2537 del citado cuerpo normativo dispone: “*Modificación de los plazos por ley posterior. Los plazos de prescripción en curso al momento de entrada en vigencia de una nueva ley se rigen por la ley anterior. Sin embargo, si por esa ley se requiere mayor tiempo que el que fijan las nuevas, quedan cumplidos una vez que transcurra el tiempo designado por las nuevas leyes, contado desde el día de su vigencia, excepto que*

---

<sup>107</sup> C.C.A.y T. C.A.B.A., sala III, Expte.1389987/36 (2015).

<sup>108</sup> Cfr. ÁBALOS, “Aportes para una interpretación armónica...”, 39.

<sup>109</sup> Cfr. ÁBALOS, *ibidem*.

*el plazo fijado por la ley antigua finalice antes que el nuevo plazo contado a partir de la vigencia de la nueva ley, en cuyo caso se mantiene el de la ley anterior*"<sup>110</sup>.

En un sentido opuesto, la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo con asiento en La Plata, en la causa "Fisco de la provincia de Buenos Aires c. Transportes Metropolitanos General San M S/ apremio provincial", mediante la sentencia del 6 de octubre de 2015, dispuso no hacer lugar al recurso interpuesto por el Fisco Provincial contra la sentencia dictada por el juez de primera instancia en la cual se hizo lugar a la excepción de prescripción opuesta por la sociedad, por considerar aplicable las reglas del Código Civil en materia de prescripción, analizando que, a pesar de que se verificaron en el caso causales de suspensión, ya había ocurrido la prescripción de las facultades del Fisco Provincial para reclamar al contribuyente el pago del Impuesto sobre los Ingresos Brutos de los períodos fiscales 2002 y 2003<sup>111</sup>.

La Cámara indicó que correspondía analizar el instituto de la prescripción y la incidencia que, a su respecto, tiene el nuevo régimen de derecho común (Código Civil y Comercial, ley 26.994), concluyendo que, correspondía aplicar las normas del Código Civil (ley N° 340), vigente al tiempo del nacimiento de las obligaciones fiscales (art. 3 texto según ley 17.711, Código Civil cit.; conc. art. 7, Código Civil y Comercial, Ley 26.994), encontrándose en curso el plazo de prescripción bajo dicho régimen legal (C.C., ley 340)<sup>112</sup>.

En consecuencia, el Tribunal de Alzada circunscribió el debate en que la decisión debía emitirse con arreglo a las previsiones del Código Civil (ley 340) y las del Código Fiscal, lo que llevó a concluir que, no hubo error de juzgamiento en el magistrado interviniente, ya que correspondía subsumir la cuestión en las disposiciones del Derecho común, desplazando las potestades prescriptivas del Derecho local<sup>113</sup>.

Asimismo, el Tribunal cita las previsiones de la causa N° 12.645, "*Fisco c. Cefas S.A.*", sent. del 30-X-12 y sus citas, en la que, habiéndose interpuesto la excepción de prescripción con fundamento en el Derecho de fondo, quedó sentado que, para el cómputo de la prescripción prevalece la normativa de Derecho común, antes que el Código Fiscal, en la medida que la aplicación de este último implique un indebido alongamiento de dicho plazo quinquenal<sup>114</sup>.

El Tribunal consideró acertada la sentencia del magistrado de primera instancia al invocar la preceptiva del Código Civil (arts. 3956 y 4027 inc. 3°, ley 340) que considera vulnerada por la de inferior jerarquía (Código Fiscal) que extiende el lapso de la

---

<sup>110</sup> Cfr. VIDAL QUERA, Gastón y PEREYRA LUCENA, Ruth, "La prescripción y los tributos locales en el nuevo Código unificado", Cita: AR/DOC/2175/2016 (último acceso mayo 2017), 2.

<sup>111</sup> Cfr. VIDAL QUERA, PEREYRA LUCERNA, idem, 2-3

<sup>112</sup> Cfr. VIDAL QUERA, PEREYRA LUCERNA, 3.

<sup>113</sup> Cfr. VIDAL QUERA, PEREYRA LUCERNA, ibidem.

<sup>114</sup> Cfr. VIDAL QUERA, PEREYRA LUCERNA, ibidem.

prescripción, porque la norma local y su aplicación por la administración provincial contraria la doctrina "*Filcrosa*", aclarando que ésta doctrina fue receptada justamente por la Suprema Corte Provincial en la causa "Alvarez Magliano" y por la Cámara de Apelaciones Provincial en la causa N° 3885, "Fisco c. Hijos de Juan Carlos Pérez S.A."<sup>115</sup>.

En otro orden ideas, con fecha 18 de septiembre de 2015, el Juzgado Civil N° 1 de Córdoba resolvió la causa "*Brito*", interpretando que el concepto de "*plazo*" de prescripción contenido en sus artículos 2532 y 2560 debía entenderse en sentido amplio, esto es, comprensivo no solo del término de prescripción, sino también del modo de cómputo y de las causales de suspensión e interrupción<sup>116</sup>.

Asimismo, el 23 de octubre de 2015, el Superior Tribunal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al resolver la causa "*Fornaguera Sempé*" consideró que debía retornarse al criterio de la autonomía para regular la prescripción, plasmado en la sentencia del propio Superior Tribunal en la causa "*Sociedad Italiana de Beneficencia*" del 17 de noviembre de 2003. En dicho pronunciamiento indicó que mediante el nuevo Código finalmente se había reconocido que las particularidades de la materia tributaria ameritaban una regulación diferente a la civil. A ello se agrega que si el Congreso decidió regular separadamente la prescripción para los tributos nacionales, es porque entendió que la materia está fuera de los Códigos de fondo, dejando así librado a cada estado provincial hacerlo del modo que estime más conveniente, respetando las garantías constitucionales<sup>117</sup>.

Se afirma en el fallo que en el marco del Derecho público local, las legislaturas locales se encuentran facultadas, no sólo para establecer el modo de nacimiento de obligaciones tributarias dentro de su territorio, sino también de disponer los medios para tornarlas efectivas, definiendo sus respectivas formas de extinción. Lo contrario significaría reconocer limitaciones a la potestad impositiva de los fiscos locales a partir de los preceptos del Código Civil, restringiendo de ese modo la relación jurídica tributaria entablada con los contribuyentes de su jurisdicción, propia del Derecho público local<sup>118</sup>. En un comentario al fallo, la doctora Ábalos señala que el Superior Tribunal arribó a una interpretación armónica y equilibrada en el juego normativo nacional y de las legislaciones locales, partiendo de reconocer que las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Municipios, al ejercer sus potestades tributarias, dan nacimiento a

---

<sup>115</sup> Cfr. VIDAL QUERA, PEREYRA LUCERNA, *ibidem*.

<sup>116</sup> Cfr. ÁBALOS, "Aportes para una interpretación armónica...", 40.

<sup>117</sup> Cfr. ÁBALOS, *ibidem*.

<sup>118</sup> Cfr. ÁBALOS, *ibidem*.

relaciones que no son contractuales entre el fisco y sus habitantes, sino que se trata de una vinculación de Derecho público, como lo ha dicho claramente la Corte Federal<sup>119</sup>.

De ahí que el poder tributario de los distintos órdenes de gobierno esté determinado por la Constitución Nacional, que efectúa una asignación de competencias en materia tributaria entre los diferentes órdenes implicados, es decir, Nación, provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipios<sup>120</sup>.

En este sentido -señala- acierta el decisorio en afirmar que el Congreso ha interpretado que no es materia delegada a la Nación, la fijación de plazos de prescripción liberatoria de tributos locales. No cabe la opción de una "*delegación legislativa*" del Congreso hacia las provincias de una facultad que a su vez ya había sido delegada, puesto que - como se indicó- sería inconstitucional. La única interpretación en los cauces constitucionales, es la del reconocimiento de una potestad no delegada y por ello, la remisión a las legislaciones locales<sup>121</sup>.

A partir de ello se interpreta que tanto las provincias, los municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires podrán reglar aspectos relativos no sólo al cómputo de los plazos de prescripción, sino también las causales de suspensión y de interrupción, como lo hace la Nación para sus tributos a través de la Ley 11.683, demostrando que las características sustanciales de las obligaciones tributarias merecen un tratamiento especial<sup>122</sup>.

En este punto, la pauta de razonabilidad jurisprudencialmente aceptada hasta ahora sería la misma que se aplica al Estado federal, de ahí que los demás órdenes de gobierno pueden reglar causales de suspensión y de interrupción como asimismo el modo de computar los plazos de similar forma a la norma nacional.

Esta interpretación supone un claro apartamiento de la doctrina que emana de "*Filcrosa*" en el voto mayoritario, y la ratificación de lo resuelto por el Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad en la causa "*Sociedad Italiana de Beneficencia*", que se refuerza en este caso. Sin embargo, estas pautas interpretativas deben servir para evitar que las administraciones tributarias provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma tanto como la nacional, puedan ocultar en la ampliación de los plazos de prescripción, las consecuencias de la incapacidad de los funcionarios encargados del contralor y recaudación de los tributos<sup>123</sup>.

---

<sup>119</sup> Cfr. ÁBALOS, María Gabriela, "Facultades tributarias locales y prescripción en el Código Civil y Comercial. Hacia un indispensable equilibrio entre lo público y lo privado". Cita Online: AR/DOC/4309/2015 (último acceso mayo 2016), 5.

<sup>120</sup> Cfr. ÁBALOS, *ibidem*.

<sup>121</sup> Cfr. ÁBALOS, *ibidem*.

<sup>122</sup> Cfr. ÁBALOS, *ibidem*.

<sup>123</sup> Cfr. ÁBALOS, *ibidem*.

## **2. La facultad de las Provincias para regular en materia de prescripción a partir del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación.**

Frente a la nueva regulación en el artículo 2532 del Código Civil y Comercial, una vertiente de la doctrina proclama la consagración absoluta de la autonomía del derecho tributario en materia de prescripción<sup>124</sup>.

En este sentido manifiestan que la regulación que establece el CCCN en materia de prescripción deviene subsidiaria en materia tributaria, consagrando que la autonomía dogmática del derecho tributario dentro de la unidad general del derecho es predicable respecto de tal rama jurídica tanto en el orden federal, como en el orden local<sup>125</sup>.

En este sentido en la causa “GCBA C/ A.G.M. S.A., la CCCA Y TRIB, Sala III se establecen dos pautas, a decir: a) No puede ser ignorada la inequívoca voluntad del Congreso Nacional-emitada a través de las vías constitucionales pertinentes-de no legislar en materia de prescripción de tributos locales y de que esa facultad sea ejercida por las legislaturas locales. Es decir que el propio órgano que, según la CSJN, sería competente para legislar sobre la cuestión es el que considera que no le corresponde ejercer tal competencia con relación a los plazos de prescripción de tributos locales y 2) No puede negarse que es el Congreso y no la Corte quien tiene la competencia para dictar los códigos a que se refiere la norma en cuestión, y por ende, para decidir sobre su contenido, sin perjuicio que eventualmente pueda ser declarada inconstitucional alguna de sus disposiciones<sup>126</sup>.

Puede inferirse que para esta postura las legislaciones locales al momento de regular lo referido a la prescripción conservan su autonomía, la cual deberá contener ahora como único límite el valladar constituido por el respeto de las garantías y derechos de los contribuyentes, es decir los llamados principios tributarios que se infieren de la Constitución Nacional<sup>127</sup>.

Como consecuencia disvaliosa, esta nueva regulación, puede derivar en una gran disparidad o heterogeneidad normativa, que para algunos conllevaría al debilitamiento de la efectividad de tal responsabilidad. Pero no hay que perder de vista que en todos los casos sería el control judicial de constitucionalidad -complementado con el de convencionalidad- el instrumento para restablecer el imperio de la juridicidad, en los casos en que las normas dictadas violenten principios, derechos o garantías constitucionales<sup>128</sup>.

No deja de advertirse la paradoja que se produce cuando se alega la desconfianza de la capacidad de las provincias para darse sus propias instituciones locales y regirse por

---

<sup>124</sup> Cfr. COLOMBRERO, Anabel, “Prescripción tributaria”, Publicado en: LLC 2016 (julio), 1, 2.

<sup>125</sup> Cfr. COLOMBRERO, ibidem.

<sup>126</sup> Cfr. COLOMBRERO, ibidem.

<sup>127</sup> Cfr. COLOMBRERO, ibidem.

<sup>128</sup> Cfr. ÁBALOS, “Facultades tributarias locales...” 5.

ellas (artículo 122 CN), y se afirma que ellas podrían llegar al extremo de establecer breves plazos de prescripción en relación con la responsabilidad del Estado, y lo contrario para la prescripción de tributos locales, ocultando en el primer supuesto la finalidad de diluir de hecho su responsabilidad y, en el segundo, la ineficiencia de las administraciones tributarias en la persecución de sus créditos.

Como corolario del presente acápite, resulta dable concluir que a partir de la nueva regulación inserta en el artículo 2560 del CCCN, la autonomía de las legislaciones locales para regular en materia de prescripción debe entenderse extensiva a todo el ámbito del Derecho público local, más allá de la materia tributaria, expresamente mencionada en el artículo 2532.

La reforma es muy reciente y no ha merecido tratamiento aun por la Corte Federal. Sin embargo, tal como adelantara la doctora Ábalos, entiendo que las regulaciones locales deberían -en su caso- adecuarse a las regulaciones existentes a nivel nacional, a los efectos de que superen el test de razonabilidad exigible respecto de cualquier normativa y, de esta forma, disipar la posibilidad de generar una inseguridad jurídica por la existencia de tantos plazos y supuestos de suspensión, interrupción y *dies a quo* como provincias y municipios existan.

En este sentido, dada la autonomía del Derecho tributario y las particularidades del mismo, parecería que las causales de suspensión e interrupción podrían coincidir en todos los regímenes fiscales, así por ejemplo el Código Fiscal de Tierra del Fuego, es coincidente en su regulación con la Ley nacional N° 11.683.

Esta exigencia de adecuación me parece más coherente, ya que ambos regímenes son comparables, situación que no era predicable respecto del Código Civil, en donde la determinación de las causales de suspensión o interrupción nada tienen que ver con las obligaciones de naturaleza fiscal.

A partir de los antecedentes relatados, cabe indicar que la redacción del Código Civil y Comercial de la Nación de alguna manera ha zanjado la discusión preexistente y a la que se hizo referencia en el capítulo 2 de este trabajo, toda vez que se deja plasmado expresamente que en materia de tributos locales y de Derecho público local en general, son las legislaciones provinciales, municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires las competentes para regular la prescripción.

A su vez, la jurisprudencia amplió esta facultad, al no circunscribirla únicamente a la fijación del plazo, interpretando que la competencia para regular en materia de prescripción debe entenderse extensiva a la determinación de las causales de suspensión e interrupción, así como del "*dies a quo*".



## **CAPITULO 4**

### **LA PRESCRIPCIÓN EN EL ÁMBITO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO.**

#### **1.- Introducción.**

Por el presente capítulo se realizará un examen de los distintos precedentes judiciales emitidos en el orden local, por los que se abordó la cuestión referida al cómputo del *dies a quo* y a la interrupción del plazo de prescripción con que cuenta el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego para promover la acción de responsabilidad patrimonial y para ejercer su potestad sancionatoria.

#### **2.- La prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial en la órbita del Tribunal de Cuentas provincial.**

La acción de responsabilidad patrimonial del Tribunal de Cuentas se encuentra regulada en el artículo 75 de la Ley provincial N° 50, que dispone que aquella prescribe al año de cometido el hecho que causó el daño o de producido éste si fuere posterior y que, a su vez, establece que la suspensión e interrupción de dicho término se rigen por las normas del Código Civil.

Tal como se indicó en la Introducción, si bien una primera lectura de la norma permitiría concluir que se trata de una disposición que no presenta mayores dificultades para su empleo en concreto, lo cierto es que la aplicación de las pautas del Código Civil

a las que ella remite, ha resultado compleja y ha requerido de un esfuerzo interpretativo tanto del Plenario de Miembros del Tribunal, como del Superior Tribunal de Justicia provincial, con competencia originaria en materia contencioso administrativa a nivel local<sup>129</sup>, de la Justicia Ordinaria Civil y Comercial e incluso de la Justicia Penal, cuando han debido intervenir en conflictos en los que ha estado involucrado el Organismo de Control.

En el seno del Tribunal existieron dos posturas antagónicas respecto de cuál era el plazo de prescripción aplicable al ejercicio de la acción patrimonial: (i) la minoritaria, que se adecuaba al precedente “*Filcrosa*” de la Corte y sostenía que el plazo previsto en el artículo 75 de la Ley 50 era inconstitucional, por lo que debía aplicarse el plazo quinquenal previsto en el artículo 4047 del anterior Código Civil; y (ii) la mayoritaria, que sostenía, al ser el Tribunal de Cuentas un Organismo creado por una ley local y con jerarquía constitucional, no correspondía aplicar la prescripción prevista en el Código Civil, ya que éste regía para las relaciones entre particulares. Así, dado que el Tribunal de Cuentas se ocupa de la responsabilidad de los funcionarios que por su actuación en la esfera pública causan perjuicios fiscales al Estado, ésta debía regirse la prescripción reglada en la norma local<sup>130</sup>.

Quienes se enrolaban en esta última posición, argumentaban que la función de control público en cabeza del Tribunal era una facultad no delegada en el Congreso Nacional y que por ello, aquél conservaba la facultad de juzgar la responsabilidad de los funcionarios y, por ende, la prescripción debía regirse por la Ley provincial N° 50.

La existencia de diversas posturas en torno al tópico, conllevó que se suscitara una serie de conflictos en los que debió intervenir la Justicia local que, en ese marco, interpretó, a través de diferentes pronunciamientos, lo atinente al régimen de la prescripción aplicable en el ámbito del Tribunal de Cuentas. Concretamente, en lo relativo a las causales de suspensión e interrupción, así como lo atinente a la determinación del *dies a quo*, a partir de una aplicación analógica del anterior Código Civil.

Es así que jurisprudencialmente se fijaron las pautas relativas a la forma en que debía computarse el plazo de prescripción, tanto de la acción de responsabilidad patrimonial como de la potestad sancionatoria.

---

<sup>129</sup> Cfr. art 1° Ley provincial N° 133.

<sup>130</sup> Cfr. Acuerdo Plenario N° 1902, Tribunal de Cuentas Provincia Tierra del Fuego, 30 de octubre de 2009.

## ***2.1 La prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial. Con especial énfasis en lo relativo a su interrupción y al cómputo del dies a quo. El fallo “Garramuño”.***

En primer lugar haré referencia a las sentencias emitidas respecto de la acción de responsabilidad patrimonial. En este sentido, cabe traer a colación el fallo “Garramuño” emitido por el Superior Tribunal de Justicia provincial, en el que se analizó el *dies a quo* así como la interrupción aplicable a la prescripción de la mentada acción.

El caso versó respecto de una investigación efectuada por el Tribunal de Cuentas, con motivo de una serie de pagos efectuados por parte del Gobierno municipal a la firma Kayen Publicidad S.R.L. en concepto de publicidad y encuestas.

Una vez culminada dicha investigación, el Vocal de Auditoría formuló acusación, en contra de varios funcionarios municipales, entre ellos, el entonces Intendente Jorge Garramuño, por haber efectuado pagos indebidos, a la empresa Kayen Publicidad S.R.L., al contratar apartándose de las formas que las normas de contabilidad establecían y no acreditar la realización de la contraprestación que debió recibir el Estado por las erogaciones efectuadas.

Así es que el Tribunal de Cuentas a través de la Vocalía Legal, dispuso la iniciación del Juicio Administrativo de Responsabilidad en contra de dichos funcionarios.

Los funcionarios respondieron la acusación al Tribunal de Cuentas, interponiendo -en todos los casos y en la primera presentación-, las excepciones de defecto legal y de prescripción, las que fueron desestimadas -en todos los casos-, por el Tribunal de Cuentas.

En las citadas resoluciones el Tribunal alegó, como fundamento para el rechazo de las excepciones de prescripción, que el plazo establecido en el artículo 75 de la Ley provincial N° 50 comienza a correr desde que el cuentadante no puede justificar la cuenta, y que, identificado el presunto responsable, la Vocalía de Auditoría se encuentra en condiciones de acusar; y que las actuaciones administrativas -sin distinción de etapas- tienen efecto interruptivo de la prescripción. Por lo que, desde que se dio inicio al Expte. T.C.P.- S.C. N° 97/96, caratulado: “*S/Investigación s/Encuestas y Publicidad Kayen S.R.L.*”, que fuera ofrecido como prueba documental con la acusación, se produjo la interrupción de la prescripción.

Contra las Resoluciones del Tribunal citadas precedentemente, que desestimaron las excepciones de defecto legal y de prescripción, los funcionarios interpusieron la acción contencioso administrativa ante el Superior Tribunal de Justicia provincial, pretendiendo la anulación o revocación de las resoluciones dictadas por el mencionado Organismo.

En lo tocante a la excepción de prescripción, aducen que los hipotéticos hechos dañosos se produjeron con las órdenes de pago que fueron emitidas en 1995; en tanto que el juicio de responsabilidad se inició por resolución del Tribunal de Cuentas N° 99 del 30

de junio de 1999, vale decir, a cuatro años de producidos aquellos hechos, encontrándose, entonces, cumplidos los extremos previstos por el artículo 75 de la Ley provincial N° 50.

Por su parte el Tribunal de Cuentas adujo acerca de la excepción de prescripción, que la misma tiene un distinto fundamento según se trate de la sede civil o de la penal. En lo esencial, afirman que el plazo de prescripción liberatoria comienza a computarse a partir del momento en que la pretensión jurídicamente demandable puede ser ejercida.

En ese contexto, el Superior Tribunal de Justicia indicó:

“Queda claro que -el artículo 75 de la Ley 50- ha establecido el día *a quo* del término de la prescripción en la fecha en que se cometió el hecho que causó el daño; que en la especie quedó perfectamente individualizado en las Acusaciones por el Vocal de Auditoría del Tribunal de Cuentas provincial (...) -tal como se destacó *ut supra*-, mencionándose el día, mes y año en que se emitieron las distintas Órdenes de Pago a la empresa Kayen Publicidad S.R.L., efectuadas todas ellas en los años 1994 y 1995.

(...)De allí que no es correcta la interpretación propuesta por el Tribunal de Cuentas provincial, cuando afirma que el término *a quo* del plazo de prescripción normado por el art 75 de la Ley N° 50 comienza a correr desde que el cuentadante no puede justificar la cuenta, y que, identificado el presunto responsable la Vocalía de Auditoría se encuentra en condiciones de acusar; porque de ese modo la investigación podría dilatarse en el tiempo, manteniendo ilimitadamente la sospecha o la eventual amenaza de accionar judicial o administrativamente en contra de los estipendiarios supuestamente responsables, con la consiguiente intranquilidad que ello genera, afectando su libertad y paz espiritual. (...) De allí que -a falta de previsión legal-, en los juicios administrativos por responsabilidad patrimonial sólo cabe considerar que tiene entidad suficiente para ser acto interruptivo de la prescripción, la notificación del traslado de la Acusación formulada por la Vocalía de Auditoría (prevista por el art 57 de la Ley N° 50), que en la especie, fue realizada mediante Resolución del Tribunal de Cuentas provincial, en todos los casos, con fecha 5/7/99”<sup>131</sup>.

Conforme el criterio jurisprudencial expuesto, el único acto que interrumpe el plazo de prescripción es la notificación de la acusación en los Juicios Administrativos de Responsabilidad Patrimonial y, en cuanto al *dies a quo*, se determina a partir de las fechas en que se emitieron las órdenes de pago, dejándose expresamente aclarado que las investigaciones sustanciadas por el Tribunal de Cuentas no tienen ninguna incidencia en el curso del plazo del artículo 75, es decir, no lo suspenden ni interrumpen, por lo que, dentro del año, debe notificarse la acusación a fin de evitar el vencimiento de dicho término.

---

<sup>131</sup> S.T.J. T.D.F. “Garramuño Jorge y Otros c/ Tribunal de Cuentas de la Provincia s/contencioso administrativo”, Expte. N° 1062 (2001).

Del antecedente en comentario puede apreciarse como, para resolver, el Superior Tribunal de Justicia aplicó analógicamente los preceptos del Código Civil previstos para los reclamos entre particulares a la acción en cabeza del Organismo de Control.

Se comparte en este punto el análisis efectuado en torno a la causal de interrupción de la prescripción, toda vez que resultaría contrario a Derecho sostener que un funcionario pueda quedar sometido *sine die* al control en su contra. En función de ello, puede decirse que constituye una pauta interpretativa razonable que sólo se interrumpa la prescripción con la notificación de la acusación que da inicio al Juicio Administrativo de Responsabilidad.

Sin embargo, con relación a la determinación del *dies a quo*, se opina que anudar ese hito al día en que se emitieron las órdenes de pago atenta contra el ejercicio del control público, pues éste quedará supeditado a la diligencia o voluntad de la Administración controlada, toda vez que ella podrá, fácilmente, eludir el control, al optar por remitir las actuaciones al Tribunal una vez vencido el año desde la fecha en que se efectuaron los pagos, tornando de ese modo estéril la función de control a cargo del Tribunal de Cuentas.

## ***2.2 El dies a quo del plazo de prescripción para el ejercicio de la acción de responsabilidad en el fallo “Ferreyra”.***

En cuanto al comienzo del cómputo del plazo de prescripción, el Tribunal de Cuentas comenzó a aplicar la teoría del conocimiento, que se desprendía del artículo 3980 del anterior Código Civil, a fin de evitar que la Administración evada el control. Así, se entendía que el plazo de prescripción se computaba desde el ingreso de las actuaciones a la sede del Organismo y no desde la fecha de emisión del acto administrativo que dispusiera de fondos públicos. Es decir, se fijó como *dies a quo* la fecha de primera intervención del Tribunal en el expediente<sup>132</sup>.

Esta postura fue expresamente avalada en sede judicial en el precedente “*Ferreyra*”<sup>133</sup> al tratarse la excepción de prescripción opuesta por el demandado. En el marco de estas actuaciones el Tribunal de Cuentas demandó al señor Ferreyra, con motivo del faltante de mercadería adquirida por la Administración, lo que fue detectado en el lugar de trabajo en el que se encontraba destinado el agente como encargado del depósito.

El señor Ferreyra planteó la prescripción de la acción del Tribunal de Cuentas, e indicó que la toma de conocimiento del Tribunal de Cuentas operó el 24 de noviembre de 2007, fecha de una nota presentada por su parte en el marco del expediente

---

<sup>132</sup> Cfr. Acuerdos Plenarios N° 2346, N° 2546, entre otros.

<sup>133</sup> Juz. Civ. Com. N° 1 D.J.S T.D.F. “Tribunal de Cuentas provincial c/ FERREYRA, Isidro Omar s/ Daños y Perjuicios”, Expte. N° 5916 (2012).

administrativo N° 14102-MO-2006, caratulado: “S/ compra de indumentaria y herramientas período 2006/2007 D.P.I.O.A.”. Por lo que, considerando que el Superior Tribunal determinó el 31 de octubre de 2007 para el cómputo, a la fecha de interposición de la demanda, el plazo de la acción estaría prescripto.

En primera instancia, se indicó que el artículo 75 de la Ley provincial N° 50 preveía dos supuestos para determinar el *dies a quo* del plazo: (i) el primero, desde el hecho que causa el daño (conforme “*Garramuño*”, la fecha de las órdenes de pago), (ii) el segundo, desde el momento en que el Tribunal tomaba conocimiento del daño. En este sentido, se indicó:

“...la ley prevé dos supuestos distintos: 1) La fecha de comisión del hecho que causó el daño; y 2) La fecha de producción, que es la fecha en la que el damnificado toma conocimiento de la existencia del daño.

(...) Sobre tales bases, no puede perderse de vista que la administración toma conocimiento efectivo de la ausencia definitiva de diez bultos conteniendo mercadería, cuando el Sr. Ferreyra no puede explicar el destino del faltante.

En efecto, a través de la nota N° 15082/07 del 30/10/2007, cursada por el Secretario de Contrataciones y Abastecimiento del Ministerio de Economía, la administración intima al Sr. Ferreyra para que indique el destino de todos los bultos por él recibidos en distintas tandas y fechas. Dicha intimación es notificada al Sr. Ferreyra el mismo 30/10/2007 (...).

De su lado, el Sr. Ferreyra contesta esa intimación mediante nota N° 267/07 (fecha del 31/10/2007) explicando por qué habiendo recibido 44 bultos, entregó sólo 34 que contenían la cantidad de mercadería que allí menciona (...).

Es así, entonces, que la administración tomó conocimiento efectivo del faltante definitivo de mercadería recién el 1° de noviembre de 2007, momento en que la acción quedó expedita”<sup>134</sup>.

Así las cosas, se indicó que el *dies a quo* de la prescripción había operado a partir de que el agente Ferreyra había informado a la Secretaría de Contrataciones y Abastecimiento que faltaban entregar diez bultos de mercadería.

El demandado apeló la sentencia y luego la casó, llegando así las actuaciones al Superior Tribunal de Justicia. Entre sus fundamentos, el señor Ferreyra arguyó que era un absurdo que se computara el plazo desde el 31 de octubre de 2007, toda vez que el Tribunal de Cuentas sabía de la existencia del faltante de mercadería desde el 24 de septiembre de 2007 “a tenor de una nota presentada por su parte, según constancias de fs. 188 del expediente administrativo N° 14102-MO-2006: “s/ compra de indumentaria y herramientas período 2006/2007 D.P.I.O.A.”

Es decir, el demandado Ferreyra adujo que la toma de conocimiento por parte del Tribunal de Cuentas había operado previamente y que, considerando esa fecha como

---

<sup>134</sup> Juz. Civ. y Com. N° 1 D.J.S. T.D.F. “Tribunal de Cuentas provincial c/ FERREYRA...”

*dies a quo*, el plazo de prescripción habría transcurrido a la fecha de interposición de la demanda.

Sin embargo, el Superior Tribunal de Justicia no hizo lugar a dicho planteo y, haciendo alusión a los precedentes “*Garramuño*” y “*Sciurano*” (al que se hará referencia más adelante), así como a lo que puede ser objeto de análisis en el marco de una casación, señaló:

“(…) no aprecio que el momento discernido en la instancia de mérito resulte arbitrario, pues en la nota datada el 30 de octubre de 2007 se intima concretamente al accionado a dar explicaciones respecto de la mercadería v. fs. 221 del expediente administrativo citado- y, con ello va dicho que es elocuente su conocimiento sobre la eventual irregularidad acaecida. Hay que tomar en cuenta que bien pudo haber explicaciones que descartaran la responsabilidad del demandado. Por lo demás, la intimación se hizo en un plazo razonable, pues pasó sólo un poco más de un mes para requerirle la información del caso.

Como bien lo destaca el Sr. Fiscal ante este estrado en su dictamen, el acaecimiento del hecho a los fines del inicio del cómputo de la prescripción, exige una pauta objetiva de valoración que trascienda la esfera subjetiva del agente y/o de la dependencia donde éste acaeció, imponiendo la posibilidad cierta de conocimiento -aunque no necesariamente efectiva-, del organismo de control.

El criterio adoptado por el precedente puesto en crisis se ajusta estrictamente a ello.

Tiene dicho calificada doctrina: ‘En cuanto al cómputo del término de la prescripción, el art 3956 dispone que la prescripción de las acciones personales, lleven o no intereses, comienza a correr desde la fecha del título de la obligación.

(…) Pero cuando el derecho del titular no está expedito, si está sometido a plazo u a otra contingencia que trava el ejercicio actual de la acción, ésta no está en curso de prescripción, simplemente porque no ha nacido.

(…) En suma, la prescripción, que es un medio de extinción de la acción, corre desde que ésta se encuentra en movimiento, independientemente de la fecha de la relación jurídica respectiva’ (‘Tratado de Derecho Civil’. Parte General II, págs. 679 y 680, Jorge Llambías, Editorial Perrot, Buenos Aires, 1993).

En tales condiciones el agravio debe ser desechado, pues resulta razonable la fecha fijada como comienzo del cómputo del término”<sup>135</sup>.

Nótese que el Superior Tribunal de Justicia fija la pauta de “*posibilidad cierta de conocimiento aunque no efectiva del Órgano de Control*”, toda vez que la Nota de fecha 30 de octubre de 2007 que se toma como referencia para el cómputo de la prescripción no era dirigida al Tribunal de Cuentas, sino que la misma fue cursada por el Secretario de Contrataciones y Abastecimiento del Ministerio de Economía al Sr. Ferreyra, para

---

<sup>135</sup> S.T.J. T.D.F. “Tribunal de Cuentas provincial c/ FERREYRA, Isidro Omar s/ Daños y Perjuicios, Fallos: T XX F° 592/597 (2014).

que indique el destino de todos los bultos por él recibidos en distintas tandas y fecha. Dicha intimación es notificada a Ferreyra el mismo 30 de octubre de 2007.

Entonces, puede decirse que, en el caso, el *dies a quo* se analiza a partir de la teoría del conocimiento, que -en autos- se entiende operada a partir de la información brindada por el señor Ferreyra a la Secretaría de Contrataciones y Abastecimiento del Ministerio de Economía. A partir de ello, se indica, existe una *posibilidad razonable* de que el Tribunal de Cuentas hubiera conocido el hecho generador del daño.

### ***2.3 Síntesis: el cómputo del plazo de prescripción para la acción de responsabilidad en los precedentes Garramuño y Ferreyra.***

Tenemos entonces que, en torno al ejercicio de la acción administrativa patrimonial regulada en el artículo 75 de la Ley provincial N° 50, el Superior Tribunal de Justicia ha determinado dos posibilidades para su cómputo: uno referido a la comisión del hecho que causó el daño (cfr. “*Garramuño*”), que considera el acto de la Administración por el que se efectiviza la erogación de fondos del erario público (órdenes de pago), y otro, que considera la “toma de conocimiento” o “posibilidad de conocimiento -aunque no necesariamente efectivo- del Órgano de Control” (cfr. “*Ferreyra*”).

Respecto de la última hipótesis, puede decirse que dicha teoría es causística, por lo que dependerá de las particularidades que se den en cada caso. En el precedente “*Ferreyra*” se consideró a la nota por la que aquél contestó una intimación de su superior, pero esa pauta -entendiendo- puede modificarse. Lo relevante es que pueda demostrarse cuál es el momento en que el Tribunal de Cuentas pudo razonablemente tomar conocimiento del daño generado al erario público.

Desde el Tribunal, se sostiene, que ello sucede a partir del ingreso de las actuaciones al Organismo para su control, considerándose -generalmente- la fecha inserta en el anverso de la caratula como una pauta razonable para el cómputo, ya que a partir de ese momento el Tribunal se encuentra en condiciones de analizar el expediente y verificar posibles irregularidades.

### ***2.4.- El dies a quo en los supuestos en que tramita un Juicio de Cuentas previo. El fallo “Romano”.***

En la causa “*Romano*”, el Superior Tribunal de Justicia analizó el plazo de prescripción para iniciar el Juicio Administrativo de Responsabilidad, en el supuesto en que previamente tramite un Juicio de Cuentas.

En este caso, el señor Romano instó la acción contenciosa administrativa en contra de la Resolución de la Vocalía Legal del Tribunal de Cuentas por la que se le impuso un cargo patrimonial.



El señor Romano ostentaba el cargo de Secretario General de Gobierno, y en esa función celebró contratos de publicidad con la firma Kayen Publicidad S.R.L., mediante el sistema de contratación directa. El Tribunal de Cuentas, en el marco del análisis de las rendiciones de cuentas de los años 1993 y 1994, en diferentes expedientes, sostuvo que hubo desdoblamiento de facturas, para evitar llamar a una licitación pública o privada. Asimismo entendió el Organismo de Control que hubo duplicidad de facturas, ya que consideró que se había pagado más de una vez, por el mismo servicio. Asimismo se indicó que no se había probado que los videos contratados con dicha empresa se hubieran realizado efectivamente, es decir, no estaba acreditada la contraprestación.

Es así que en el marco del Juicio de Cuentas, el Tribunal fue solicitando informes respecto al modo de contratación y que se justificara el motivo por el que se contrató a esa empresa, así como cuestiones específicas sobre facturación, los pagos, los medios y modos de publicidad.

Finalmente, en razón de que en el marco del Juicio de Cuentas no se aprobó la rendición, se inició un Juicio Administrativo de Responsabilidad y finalmente se le aplicó un cargo.

Una vez iniciadas las actuaciones, el señor Romano planteó la prescripción de la acción del Tribunal de Cuentas, al entender que la misma debía computarse desde el inicio del Juicio de Cuentas tramitado en forma previa al Juicio Administrativo de Responsabilidad.

Así las cosas, al momento de resolver las actuaciones, el Superior Tribunal de Justicia indicó:

“En mi criterio, la ley que rige la actuación del Tribunal de Cuentas provincial (Ley N° 50) ha exteriorizado dos órdenes de juicios: 1) el juicio de cuentas, que tiene por objeto el examen de las cuentas observadas por el Auditor Fiscal y que está regido por los artículos 39 a 42; disponiendo este último que si la resolución fuese aprobatoria de la cuenta, la Vocalía de Auditoría dispondrá el archivo definitivo de las actuaciones; caso contrario, formulará acusación contra el o los agentes responsables ante la Vocalía Legal y 2) el juicio administrativo de responsabilidad, que tiene por objeto determinar la responsabilidad civil de los estipendiarios, regulado en los artículos 48 y siguientes de la Ley 50; cuyo procedimiento se inicia con la acusación formulada por la Vocalía de Auditoría, previa sustanciación de juicio de cuentas contra los responsables o cuando del procedimiento de investigación el estipendiario resultare presuntamente responsable de los daños patrimoniales a la Provincia (art 49).

Síguese del análisis precedente, que el juicio de responsabilidad comienza siempre con la acusación de la Vocalía de Auditoría, ya sea que provenga de un juicio de cuentas en el que no se aprobó la cuenta observada por el Auditor Fiscal; o bien provenga del procedimiento de investigación llevado a cabo por daños ocasionados a la hacienda pública a consecuencia de las conductas descriptas en los artículos 43 a 47 de dicha ley.

Ambos procedimientos difieren en materia y contenido, pues el de cuentas nace con la observación del Auditor Fiscal, continúa con la posibilidad de requerir documentación y de citar a los responsables de las cuentas o de cualquier otro agente a fin de que declaren sobre ellas (art 40) y se cierra con la resolución definitiva ya referida y que debe dictarse dentro del plazo de 90 días de iniciado el juicio de cuentas, con la posibilidad de un plazo suplementario de 45 días en casos complejos o voluminosos (arts. 41 y 42). En tanto que el de responsabilidad comienza –como hemos visto- con la acusación de la Vocalía de Auditoría -que debe contener los recaudos del art 56- y, de no optarse por la vía judicial, se le corre traslado al acusado por el término de 10 días (art 57) -con la posibilidad de un plazo adicional de 5 días- para efectuar su defensa y ofrecer prueba; se convoca a audiencia de prueba y se dicta resolución en el plazo de 20 días (art 62).

Siendo así, pierde sustento la nulidad inicial planteada por el accionante acerca de la resolución 18/96 y basada en irregularidades formales de procedimiento, relacionadas con el vencimiento de los plazos obligatorios para que la administración formulase su acusación; pues el plazo del artículo 41 le ordena a la Vocalía de Auditoría dictar la resolución definitiva en el juicio que tiene por objeto el examen de las cuentas observadas por el Auditor Fiscal y nada tiene que ver con el juicio administrativo de responsabilidad iniciado *a posteriori* de aquél y que concluyó con la citada resolución 18/96<sup>136</sup>.

Puede observarse aquí que el Superior Tribunal de Justicia realiza una diferenciación respecto de los distintos plazos que rigen la actuación del Órgano de Control, dejándose en claro que el plazo que insuma la sustanciación del Juicio de Cuentas no tiene incidencia respecto del plazo del artículo 75 para ejercer la acción patrimonial. Es decir, son plazos independientes. Al respecto, se aclara que:

“...vale remarcar que el plazo del artículo 41 está referido al tiempo que debe transcurrir desde el inicio del juicio de cuentas hasta el de su resolución; no estando comprendido en dicho período el de formular la acusación contra los responsables...”<sup>137</sup>.

Del precedente en comentario se extrae que, en los supuestos en que previo al inicio del Juicio Administrativo de Responsabilidad se tramite un Juicio de Cuentas, el plazo de prescripción debe computarse a partir de la remisión de la Acusación (que dio cierre al Juicio de Cuentas) a la Vocalía Legal, ya que en estos casos, éste será el antecedente necesario para el análisis de la responsabilidad administrativa patrimonial del funcionario.

A primera vista, parecería que este criterio va a contramano del criterio sentado en “Garramuño”, en donde se explicitó que las actuaciones sustanciadas ante el Tribunal de Cuentas no tenían efecto interruptivo del término de prescripción. Por lo que, siguiendo esta línea, podría entenderse las actuaciones por las que se analizaran las cuentas no deberían interrumpirlo tampoco.

---

<sup>136</sup> S.T.J. T.D.F. "Romano, Juan Manuel el Tribunal de Cuentas provincial de la Provincia de Tierra del Fuego s/ Contencioso Administrativo", Expte. N° 325 (1999).

<sup>137</sup> S.T.J. T.D.F. "Romano....".

Sin embargo, para comprender más cabalmente los alcances del pronunciamiento judicial referido y ver que ello no es así, debe tenerse presente una particularidad que se da cuando tramita un Juicio de Cuentas y que viene dada porque respecto del mismo rige el plazo de caducidad previsto en el artículo 38 de la Ley 50, en función del cual las cuentas no observadas en el plazo de un año desde que debió realizarse la rendición o seis meses desde la renuncia, vencimiento de mandato o separación del cargo del agente responsable de rendir, éstas quedarán “*aprobadas tácitamente*”, caducando a partir de entonces el derecho del Tribunal a reclamar sobre las mismas.

Así las cosas, el fundamento del precedente “*Garramuño*” no se ve conmovido, ya que la seguridad jurídica, que se alegaba como fundamento para sostener que las investigaciones ante el Tribunal de Cuentas no tenían efecto interruptivo, permanece intacta al no extenderse *sine die* el plazo de prescripción, toda vez que la investigación de las cuentas tiene -a su vez- un plazo de caducidad para su análisis.

En estos casos, el *dies a quo* del plazo de prescripción necesariamente opera desde la elevación de la acusación que no aprueba la cuenta, ya que de lo contrario se daría el sinsentido de la superposición de los plazos de caducidad y prescripción.

Al ser dos funciones diferentes y con procedimientos específicos, los plazos están diferenciados en la Ley 50, el artículo 38 prevé la caducidad aplicable a los Juicios de Cuentas y el artículo 75 la prescripción respecto de los Juicios Administrativos de Responsabilidad. A su vez, el Juicio de Cuentas es el precedente del Juicio Administrativo de Responsabilidad. Por lo que el cómputo de dichos plazos debe ser concatenado, de lo contrario la norma carecería de asidero jurídico.

Es decir que el *dies a quo* de la acción patrimonial, cuando se sustancia previamente un Juicio de Cuentas, opera con la remisión de las actuaciones junto con la acusación por parte del Vocal de Auditoría al Vocal Abogado y la interrupción se da con la notificación de dicha acusación, una vez iniciado el Juicio Administrativo de Responsabilidad.

### ***2.5 La prescripción en los casos que tramita una causa penal. El fallo “Bernal”.***

Otro supuesto analizado respecto de la prescripción de la acción patrimonial en cabeza del Tribunal de Cuentas se dio en sede penal, en los casos en que el Órgano de Control Externo se presentó como actor civil en las causas por delitos cometidos por funcionarios públicos que generaron, a su vez, un perjuicio fiscal. En esos casos, no tramitó previamente un procedimiento en el Órgano de Control.

Sobre el particular es dable indicar que el artículo 55 de la Ley 50 prevé que cuando se inicie una acción penal contra el estipendiario por el mismo hecho, no se suspenderá el juicio administrativo de responsabilidad civil.

En este caso, se investigaba el destino de dos partidas que provenían de anticipos con cargo a rendir gestionadas por la Ministro de Desarrollo Social, con la finalidad

específica de encarar la compra de materiales y refacciones de viviendas de personas que habían solicitado ayuda social. Dichas obras debían realizarse a través de la Subsecretaría de Obras Públicas.

En la hipótesis acusatoria se indicó que en algunos casos esa ayuda social nunca llegó a los peticionantes y que los expedientes administrativos fueron completados con recibos y facturas, que daban cuenta de trabajos no realizados. La imputación penal, alcanzaba así a funcionarios públicos y empresarios que facilitaron las facturas en las que se consignaron los trabajos que no fueron llevados a cabo, entre ellos al ex-secretario de obras y servicios públicos, Esteban Bernal.

Así, en el marco de la causa “*Bernal*”, el Tribunal de Juicio en lo Criminal del Distrito Judicial Sur indicó:

“Anticipo mi opinión contraria a la procedencia de la defensa de prescripción en razón de los siguientes argumentos. En primer lugar no se puede soslayar -como a mi modesto parecer lo hacen los excepcionantes- que por medio del Acuerdo Plenario N° 1107 del Tribunal de Cuentas se decide en pleno iniciar la acción civil de responsabilidad por daños patrimoniales causados a la administración, ante el juez competente. Es decir que el plazo de un año para iniciarla según la Ley N° 50 y sus modificatorias, es referido al supuesto de existencia previa de juicio de responsabilidad en sede administrativa, lo que no ocurrió(...).

En los antecedentes de las actuaciones no hay entonces ni rendición de cuentas del anticipo de dinero solicitado y recibido (...) por ende, tampoco hubo Juicio de Cuentas y no se determinó responsabilidad alguna y obviamente sin enjuiciamiento sobre la responsabilidad civil mediante el juicio administrativo de responsabilidad, mal puede pretenderse -desde la misión de los excepcionantes- que rija el plazo de las disposiciones generales cuando no se han sustanciado los juicios administrativos de responsabilidad, existiendo entonces dos interpretaciones factibles respecto al plazo de qué acción se refiere la ley 50.

Siguiendo ese hilo de análisis tenemos que si no se inició el juicio de responsabilidad, podemos entender que el plazo de un año para iniciar la acción de responsabilidad patrimonial comienza desde producido el hecho que causó el daño o de producido éste si fuere posterior, en el ámbito de la jurisdicción administrativa, mas ello, no significa que el plazo de prescripción sea de un año para accionar civilmente y se juzgue la responsabilidad civil en la jurisdicción judicial. En base a ello debemos remitirnos a las disposiciones fundales sobre prescripción del Código Civil, para auscultar cual es el plazo de prescripción que debe aplicarse en la especie (...).

(...) La otra función de dicho órgano de control consiste en que cuando no realiza su función jurisdiccional -determinar la responsabilidad patrimonial- puede representar al Estado en controversias judiciales sobre responsabilidad civil, y para ello, se constituyó en actor civil en el proceso penal.

Desde ese pivote claro es apreciar por qué el legislador explicitó y aclaró que la suspensión e interrupción de la prescripción se rige por el Código Civil, pues reitero, el plazo de un año, dentro del procedimiento especial, es el tiempo que tiene el Tribunal de Cuentas para promover y determinar la

responsabilidad patrimonial. A consecuencia de esto, el Código Civil es el plexo normativo que trata sobre qué es la prescripción liberatoria, al considerar el transcurso del tiempo e inacción del actor como presupuestos para extinguirse obligaciones y derechos (arts. 3949 y 4017 del C.C.) porque no es posible la vida en sociedad, si los derechos pueden ejercerse ilimitadamente (...) La prescripción liberatoria comienza a correr desde el momento que nace la acción, por ello, como principio general, la prescripción se inicia desde que puede ejercerse la acción.

Cabe preguntarse entonces cómo se aplica lo dicho a la situación de autos, y la respuesta viene dada, en que la acción de responsabilidad civil ha podido ejercerse al momento de la constitución de actor civil del Tribunal de Cuentas dentro del proceso penal y no antes, por dos motivos. El primero porque como dejé señalado no hubo rendición ni juicio de cuentas donde se determinara la responsabilidad y por ende, no se podía ejercer la acción civil en forma autónoma; en segundo lugar, porque al tratarse de la investigación penal de delitos, la prejudicialidad condicionada en el *subspes* a la demanda civil como una suerte de ser la clarificación de la autoría, tipificación y responsabilidad penal, condición exigible para demandar la responsabilidad civil, definición que se obtendrá en la determinación de la responsabilidad penal, pues la obligación civil se forma o contornea, precisamente, cuando pudo determinarse que existió delito y el mismo es un hecho ilícito civil, por tanto, factible de responsabilidad y resarcimiento del daño.

El artículo 4017 del C.C. dispone que por el solo silencio o inacción del acreedor, por el tiempo designado por la ley, queda el deudor liberado de toda obligación, y el artículo 4023 del mismo Cuerpo legal, indica que toda acción personal por deuda exigible se prescribe por diez años, salvo disposición especial. Entiendo que la obligación -en el caso- recién es operativa en cuanto a su exigibilidad, una vez concretada la responsabilidad penal.

Nuestra Corte si bien había dispuesto que en principio la prescripción comienza a computarse a los fines liberatorios desde la producción del hecho dañoso, ha actualizado sus posturas, exigiendo a la vez, que el daño se haya producido realmente y que la víctima tenga a tal fecha conocimiento real y efectivo de los perjuicios sufridos (ver CSJN, 3.11.88, LL, 1989-C-815; ídem, 29.9.88, LL, 1989-B-703), a contrario sensu puede afirmarse que es un requisito *sine qua non*, para que comience a correr la prescripción, la ocurrencia efectiva del daño y la conciencia por parte del damnificado de la producción y magnitud del mismo. Con respecto a los perjuicios producidos por los actos que no se reputan ilícitos sino luego de pronunciamiento judicial, es coincidente la opinión de que las acciones resarcitorias -siempre extracontractuales- comienzan a prescribir a partir de que el decisorio judicial que así lo declara pasa en autoridad de cosa juzgada (Alberto Bueres, Elena Highton, Código Civil, arts. 3733/4051, 6 B, Ed. Hamurabi, p. 886). En coherencia con lo textuado, se colige que, determinada la ilicitud de la conducta de los demandados, en sede penal, mediante la sentencia, que es el pronunciamiento judicial, es recién en dicho estadio temporal cuando ha podido determinarse la unidad del hecho y los sujetos necesarios para prosperar la acción civil, *a posteriori* de la

responsabilidad penal, cuyo plazo de prescripción comenzó a transcurrir desde el momento en que debía comparecer la parte al proceso penal, a fin de concretar la pretensión civil como actor<sup>138</sup>.

De esta manera, debe tenerse presente que cuando el Tribunal de Cuentas se presenta como actor civil en sede penal, para instar la acción contra los funcionarios responsables de perjuicios fiscales no rigen las disposiciones de la Ley 50. Por el contrario, en esos supuestos, la Justicia Penal entendió que debía aplicarse directamente el Código Civil (hoy, el Código Civil y Comercial).

En base a ello, se entendió que el plazo de prescripción aplicable era el de diez años previsto en el artículo 4023 del derogado Código Civil (hoy cabría aplicar el plazo genérico de cinco años previsto en el art. 2560 el nuevo Código), debiendo computarse el mismo a partir de que se haya determinado la responsabilidad penal.

En consecuencia, puede concluirse que ni el plazo, ni el *dies a quo* de la prescripción de la acción en cabeza del Tribunal de Cuentas son los mismos cuando se insta la acción civil en sede penal, que cuando se tramita un Juicio Administrativo de Responsabilidad en sede administrativa. En el primer caso se entendió que resultaba aplicable el plazo de 10 años del anterior Código Civil, mientras que en el segundo el anual normado en el artículo 75 de la Ley 50.

Como quedó aclarado más arriba, el *dies a quo* tampoco es el mismo, ya que cuando tramita una causa penal por el mismo hecho dañoso, el ejercicio de la acción civil se vincula derechamente con la resolución de la responsabilidad penal. Es decir, el plazo de prescripción para la acción civil en cabeza del Tribunal de Cuentas comenzará a correr una vez determinada la responsabilidad penal.

En el marco de las mismas actuaciones, el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia, agregó:

“Con relación a la prescripción anual de la acción resarcitoria dirigida por el Tribunal de Cuentas, asiste razón al Dr. Fappiano cuando a fs. 2369 sostiene que la doctrina emergente de los autos ‘Garramuño Jorge y Otros c/ Tribunal de Cuentas de la Provincia s/contencioso administrativo’ (...) no resulta aplicable al caso, toda vez que en aquel precedente hubo un juicio de cuentas, circunstancia no acontecida en autos. Citando al *a quo*, manifiesta: ‘...mal puede pretenderse -desde la visión de los excepcionantes- que rija el plazo de las disposiciones generales, cuando no se han sustanciado los juicios administrativos de responsabilidad’ (fs. 2220). En otras palabras, no hubo rendición ni juicio de cuentas donde se determinara la responsabilidad y, por ende, no se podía ejercer la acción civil en forma autónoma. Y por otro lado, al tratarse de la investigación penal de delitos, la prejudicialidad condicionaba la demanda civil a lo que resuelvan los tribunales penales”.

---

<sup>138</sup> T.J.C. D.J.S. T.D.F. “Bernal, Pedro Manuel y otros s/ Defraudación contra la Administración Pública reiterada (10 hechos) en concurso ideal con falsedad ideológica de instrumento público y falsificación de instrumento privado”, Causa N° 1122 (2010).

En este mismo sentido, en el marco de otra causa tramitada contra el señor Bernal, el Tribunal de Juicio en lo Criminal del Distrito Judicial Sur reiteró su criterio en cuanto al cómputo y el plazo de prescripción aplicable al Tribunal de Cuentas en los casos en que se presentaba como actor civil en el marco de una causa penal. En este orden indicó:

“El artículo 4017 del C.C. dispone que por el solo silencio o inacción del acreedor, por el tiempo designado por la ley, queda el autor liberado de toda obligación, y el artículo 4023 del mismo Cuerpo legal, indica que toda acción personal por deuda exigible se prescribe por diez años, salvo disposición especial. Entiendo que la obligación -en el caso- recién es operativa en cuanto a su exigibilidad, una vez concretada la responsabilidad penal”<sup>139</sup>.

Así las cosas, se reproduce el criterio en base al cual la prescripción comienza a correr desde que puede ejercerse la acción, lo que en este supuesto ocurre cuando el Tribunal puede constituirse como actor civil dentro del proceso penal y no antes, por dos razones: (i) la primera, porque no hubo previamente una tramitación de un Juicio de Cuentas que habilitara el ejercicio autónomo de la acción y (ii) la segunda, por la prejudicialidad penal que condiciona a la demanda civil.

La distinción, se entiende, se funda en que el plazo del artículo 75 de la Ley 50 se refiere al ejercicio de la acción patrimonial cuando el Tribunal de Cuentas funciona como tercero imparcial que resuelve un conflicto en sede administrativa y cuya resolución puede ser luego revisada en sede judicial. Es decir, cuando ejerce su función jurisdiccional.

En cambio, cuando se presenta como actor civil en sede penal no está ejerciendo dicha función, sino que está representando al Estado en controversias judiciales sobre responsabilidad civil. Es por ello que en ese caso se aplicó el plazo decenal del anterior Código Civil.

### **3. La prescripción de la potestad sancionatoria.**

La potestad sancionatoria del Tribunal de Cuentas se encuentra prevista en el artículo 4º inciso h) de la Ley provincial N° 50, y se ejerce en los supuestos previstos en el artículo 44 de la misma ley, es decir, para los casos en que se efectúan pagos contraviniendo normas legales, pero que resultan beneficiosos para el Estado provincial. También para los casos de incumplimientos, por parte de los funcionarios, a pedidos del Tribunal de Cuentas para la remisión de documentación o información o a los plazos acordados para el cumplimiento de dichos requerimientos (cfr. art. 4º inc. c).

---

<sup>139</sup> T.J.C. D.S.J. T.D.F., “Bernal, Pedro Manuel y otros s/ Defraudación contra la Administración Pública reiterada (10 hechos) en concurso ideal con falsedad ideológica de instrumento público y falsificación de instrumento privado”, Causa N° 1140/07, (2010).

Si bien la norma no establece expresamente un plazo para el ejercicio de dicha acción, en la causa “*Santamaria*”<sup>140</sup> se entendió que al prever el artículo 44 dos supuestos, el plazo del artículo 75 era aplicable respecto de ambos.

El artículo 44 dispone que el agente que autorizare o realizare compras o gastos contraviniendo normas legales, responderá del total gastado. Sin embargo si el gasto o compra resultare beneficioso para el Estado no se formulará cargo, siempre que la autoridad competente ratificase el acto, pero en esos casos se aplicará una multa al agente responsable.

Así las cosas, se interpretó que se desprendían del artículo dos supuestos, evaluados desde la perspectiva del perjuicio, la acción de responsabilidad cuando se realizan gastos contraviniendo las normas legales y no resultare beneficioso para el Estado provincial, y la multa cuando se hicieren gastos contraviniendo las normas legales, pero que resultan beneficiosos para el Estado provincial.

En esa inteligencia, se entendió que el artículo 75 mencionado fijaba un término de tres años (actualmente reducido a uno) para la prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial, como así también para la aplicación de multas a los agentes estatales, ya que si bien se hace referencia sólo a la acción de responsabilidad, al encontrarse reguladas en forma conjunta en el artículo 44 resulta aplicable el mismo plazo para que el Tribunal de Cuentas ejerza la potestad que le atribuye el artículo 4º inciso h) de la Ley provincial N° 50.

### ***3.1 El diez a quo de la prescripción respecto de la potestad sancionatoria. El fallo “Sciurano”.***

En el marco de estas actuaciones, el Tribunal de Cuentas -en ejercicio del control externo y posterior que tenía por entonces respecto de la Municipalidad de Ushuaia- analizó la compra por medio del sistema de contratación directa de cuatro colectivos, y en ese contexto encontró infracciones a las formalidades legales requeridas para la preparación de la voluntad contractual.

Entendió así que no se había generado un daño patrimonial a la hacienda municipal; por lo que aplicó solamente la sanción de multa, no promoviendo juicio administrativo de responsabilidad. Uno de los funcionarios sancionados fue el entonces intendente Federico Sciurano.

En este caso, en lo relativo al *dies a quo* de la prescripción de la potestad sancionatoria, el Órgano de Control Externo aplicó también la teoría de la toma de conocimiento para comenzar a computarla. Así el cómputo del plazo anual para aplicar sanciones, se

---

<sup>140</sup> Juz. Civ. Com. N°2 D.J.S. “Tribunal de Cuentas c/ Santamaría, Félix Alberto s/ Ejecutivo” Expte. N° 10.115 (2008).



iniciaba desde el ingreso de las actuaciones administrativas municipales por las que tramitó la compra de los colectivos, a su sede.

Esta postura fue apoyada por el Fiscal ante el Superior Tribunal de Justicia, doctor Oscar Fappiano, en ocasión de dictaminar respecto de multas aplicadas por el Tribunal a funcionarios municipales. Así, consideró el conocimiento del expediente por parte del Tribunal de Cuentas como *dies a quo* del plazo, señalando al respecto:

“(…) el organismo demandado se opone a esta pretensión de la actora alegando que tratándose de control posterior, ese plazo comienza a correr desde que el expediente respectivo ingresó a la Auditoría Fiscal actuante, hecho que sucedió el 23 de julio de 2009, según lo reconoce el propio actor en su demanda; por lo que de acuerdo con lo preceptuado por el art 3956 del Código Civil y jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que cita, el plazo de prescripción comienza a correr desde el momento en que el Tribunal toma conocimiento del acto en cuestión el que resulta ser la fecha antes indicada de 23 de julio de 2009.

Añade que es obligación del cuentadante remitir inmediatamente las actuaciones correspondientes a la Delegación del Tribunal –órgano de control externo y *a posteriori*- porque de lo contrario, bastaría que lo haga luego del año para eludir una eventual acción de responsabilidad patrimonial o la aplicación de sanciones.

A mi juicio es correcta esta última apreciación del Tribunal porque la obligación de rendir cuentas – regida por el derecho público y no el privado, reitero- genera el deber de presentarlas en tiempo oportuno y si no lo hace, suyas son las consecuencias emergentes de sus actos (...)

Por ello, entiendo que el curso de la prescripción anual comienza a correr desde el momento en que toma conocimiento el organismo de control de las actuaciones correspondientes”<sup>141</sup>.

Sin embargo, el dictamen del Fiscal no fue seguido por el Superior Tribunal de Justicia, que introdujo una interpretación novedosa para la determinación del *dies a quo* del plazo de prescripción de la potestad sancionatoria, diferenciándola de la acción patrimonial. En este sentido señaló:

“(…) se debe puntualizar que los parámetros indicados en los arts. 38 y 75 de la Ley N° 50 no se exhiben aplicables, porque involucran circunstancias de hecho que no concurren cuando el Tribunal de Cuentas provincial ejerce la atribución del art 4 inc. h), por fuera de aquellos procedimientos.

No media -en este último caso, una rendición de cuentas, un hecho que causó daño o un daño posterior, que obren como puntos de partida del plazo de prescripción liberatoria del sujeto sancionado. Se configura, en cambio, una situación de desobediencia a las resoluciones fundadas sobre requerimientos de documentación y/o transgresiones a las disposiciones legales y/o reglamentarias, estipuladas en la Ley 50, artículo 4º, incisos c), f) y h), artículos 33º, 34º, 40º y 44º (conf. descripción de conductas punibles y sanción pertinente, que formula la reglamentación del art 4

---

<sup>141</sup> Fiscal S.T.J. T.D.F. “Sciurano, Federico c/ Tribunal de Cuentas provincial de la Pcia. s/ Contencioso Administrativo”, Expte. N° 2394 (2012).

inc. h) de la Ley N° 50). De modo que habrá que indagar en cada una de esas normas cuál es el razonable *dies a quo* de la prescripción derivado de ellas, en vista al control posterior a que se sujeta el acto emanado del agente o funcionario municipal cuya labor se audita en la ocasión dada. Tengo para mí que, para el concreto supuesto descripto en el art 44, la actuación en infracción normativa tiene lugar con la suscripción del acto administrativo que instrumenta la compra cuestionada por el órgano de control, y el lapso prescriptivo se inicia al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial Municipal o con la recepción de las actuaciones por el Tribunal de Cuentas provincial, lo que resulte anterior en el tiempo. Lo consignado en primer término importa una razonable y objetiva posibilidad de información por parte de la demandada que da pie al pleno ejercicio del control posterior; y lo indicado en segundo lugar, representa un directo conocimiento a los mismos fines.

De este modo, el hecho (u omisión) infractora también asume protagonismo -como el que expresamente consagran los arts. 38 y 75 de la Ley N° 50 para los juicios de cuentas y de responsabilidad-, pero no se coloca al ente controlador en situación de imposibilidad jurídica de ejercer su función y se respeta la línea precedente de este Cuerpo, en procura de definir el comienzo del curso de la prescripción liberatoria prescindiendo de circunstancias que dependen de la voluntad unilateral del Tribunal llamado a ejercer el control de la hacienda pública (...).

También corresponde tener presente el deber impuesto al titular del Departamento Ejecutivo Municipal en los arts. 153 inc. 16) y 176 de la Carta Orgánica de la ciudad de Ushuaia, en materia de publicidad de los actos de gobierno general, y de las erogaciones municipales en particular (...) <sup>142</sup>.

De la lectura del antecedente “*Sciurano*” surge que el *dies a quo* de la prescripción aplicable a la potestad sancionatoria ocurre a partir del día siguiente a la fecha de publicación de los actos en el Boletín Oficial o del ingreso de las actuaciones al Tribunal de Cuentas, lo que ocurra primero.

Al respecto, es dable reflexionar que si bien puede entenderse ajustado a Derecho que el plazo de prescripción se vincule con la publicidad de los actos administrativos, lo cierto es que en la práctica no resulta sencillo distinguir, por la sola lectura de un acto administrativo en el Boletín Oficial, si el mismo adolece de un vicio que lo torne irregular y por ende merecedor de una sanción. Por ello, el problema con este criterio radica en que hasta tanto no se tenga acceso a las actuaciones no podrá determinarse la irregularidad.

Por otra parte, en el fallo se introduce otra cuestión, que luce relevante y no puede dejar de mencionarse, cual es que la relativa a la posibilidad de interrumpir la prescripción, en forma previa a la aplicación de la sanción, a partir de la emisión de un acto que exteriorice la voluntad de investigación o punitiva, toda vez que se indica expresamente:

---

<sup>142</sup> S.T.J. T.D.F. “*Sciurano, Federico c/ Tribunal de Cuentas provincial de la Provincia s/ Contencioso Administrativo*”, Expte. N° 2394 (2012).

“Conviene denotar, en adición, que en el supuesto examinado no media ningún acto interruptivo del curso de la prescripción, esto es, ninguna exteriorización del involucrado de la voluntad de investigación o punitiva, sino hasta la notificación del Acuerdo que impone la multa y de la Resolución que la cuantifica, todo lo cual se cumplió en exceso del plazo anual que se viene examinando. De esa manera, no se advierte la ocurrencia de un supuesto que en forma temporánea traduzca el propósito de interferir la liberación de responsabilidad administrativa del sujeto controlado”<sup>143</sup>

### ***3.2 El cómputo de la prescripción de la potestad sancionatoria respecto de los apartamiento normativos y del incumplimiento al control preventivo. El fallo “Blazquez”.***

En esta causa, el señor Blazquez accionó en contra del Tribunal de Cuentas, impugnando la sanción que le fuera impuesta a través de la Resolución Plenaria N° 244/2013.

Sobre el particular el accionante adujo que a la fecha de la imposición de la sanción ya había transcurrido el plazo dispuesto en el artículo 75 de la Ley provincial N° 50. La multa se aplicó debido a que se le atribuyó atender gastos de comisiones de servicios sin contar con partida presupuestaria para ello, mientras que el funcionario señaló que los recursos que utilizó se encontraban expeditos y eran aptos para el fin en que los empleó. Por ello concluye que la irregularidad que se le imputa no existió, encontrándose viciada la causa del acto administrativo emitido por el Tribunal de Cuentas.

En este caso se analizó también lo relativo a la prescripción de la potestad sancionatoria del Tribunal, aplicándose el mismo criterio que en la causa “*Sciurano*” mencionada en el acápite precedente.

De todos modos el fallo merece ser destacado, en tanto el caso no versaba ya sobre la Municipalidad de Ushuaia, respecto de la cual sólo se tenía el control posterior, sino que se trataba de un incumplimiento suscitado en el ámbito de la Administración Central, que está bajo el control preventivo del Tribunal. En ese caso se indicó:

“Para el concreto supuesto previsto en el art 44° de la ley 50 -esto es, transgresión normativa formal sin perjuicio fiscal-, la actuación en infracción tiene lugar con la suscripción del acto administrativo que instrumenta la operación cuestionada por el órgano de control y el lapso prescriptivo se inicia al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial Provincial o con la recepción de las actuaciones por el Tribunal de Cuentas, lo que resulte anterior en el tiempo.

---

<sup>143</sup>

S.T.J. T.D.F. “*Sciurano*...”

Lo consignado en primer término importa una razonable y objetiva posibilidad de información por parte de la demandada que da pie al pleno ejercicio del control posterior; y lo indicado en segundo lugar, representa un directo conocimiento a los mismos fines.

De este modo, el hecho infractor también asume protagonismo -como el que expresamente consagran los arts. 38 y 75 de la ley N° 50 para los juicios de cuentas y de responsabilidad-, pero no se coloca al ente controlador en situación de imposibilidad jurídica de ejercer su función, en procura de definir el comienzo del curso de la prescripción liberatoria prescindiendo de circunstancias que dependan de la voluntad unilateral del Tribunal llamado a ejercer el control de la hacienda pública (...).

(...) este Estrado ha afirmado, precisando los alcances de los fallos "Sciurano" y "Zamora", que el acaecimiento del hecho -o emisión de acto administrativo- a los fines del inicio del cómputo de la prescripción, exige una pauta objetiva de valoración que trascienda la esfera subjetiva del agente y/o de la dependencia donde éste acaeció, imponiendo la posibilidad cierta de conocimiento -aunque no necesariamente efectiva-, del organismo de control (in re: "Tribunal de Cuentas de la Provincia c/ Ferreyra, Isidro Omar s/ Daños y Perjuicios", Expte. 1841/13 STJ-SR, sentencia del 10 de julio de 2014, registrada al T° XX, F° 592/597)"<sup>144</sup>.

Con el precedente en comentario, se sienta el criterio relativo a fijar el *dies a quo* de la potestad sancionatoria, a partir del día siguiente en que el acto es publicado o del ingreso de las actuaciones al Órgano de Control, lo que ocurra primero en el tiempo.

No obstante ello, entiendo trascendente lo indicado como *obiter dictum*, en tanto se señala:

“Conviene denotar en adición que en el supuesto examinado no media ningún acto interruptivo del curso de la prescripción, esto es, ninguna exteriorización al involucrado de la voluntad de investigación o punitiva, sino hasta la notificación del Acuerdo que impone la multa, todo lo cual se cumplió en exceso del plazo anual que se viene examinando. De esa manera, no se advierte la ocurrencia de un supuesto que en forma temporánea traduzca el propósito de interferir la liberación de responsabilidad administrativa del sujeto controlado”<sup>145</sup>.

Es decir, en el voto del doctor Muchnik se hace referencia nuevamente a la posibilidad de interrumpir el plazo antes de la aplicación de la sanción, a partir de una intimación fehaciente y previa por parte del Tribunal al agente. Por otro lado, advierte el magistrado:

“Que, a todo evento, las consideraciones apuntadas no deben traducirse en modo alguno en que quede impune la conducta del organismo que, incumpliendo las obligaciones a su cargo, rehusó remitir el expediente al Tribunal de Cuentas a los fines del control preventivo, pues dicha circunstancia trasunta una conducta que se traduce en una infracción diferente, punible en forma autónoma y cuyo *dies a quo*, lo constituye sin duda alguna la oportunidad en que el órgano de control advierte dicha

---

<sup>144</sup> S.T.J. T.D.F. “Blazquez, Daniel c/ Tribunal de Cuentas de la Provincia s/ Contencioso Administrativo” Expediente. N° 2926 (2015).

<sup>145</sup> S.T.J. T.D.F. “Blazquez...”.

transgresión en forma fehaciente -la que no se encontraba prescripta al momento en que se recibieron las actuaciones-. Pero no es esa responsabilidad por omisión -prescripta al presente- la que fue merituada en la Resolución Plenaria N° 244/13 que aquí se controvierte sino la de haber imputado gastos a partidas diferentes de las previstas para afrontarlos”<sup>146</sup>.

Es así que el magistrado introduce otra cuestión, cual es la vinculada a la posibilidad de multar, no ya por el apartamiento normativo en sí mismo en que se hubiera incurrido, sino por el incumplimiento al procedimiento de control preventivo, al no haber remitido las actuaciones en término. Respecto de este incumplimiento, el plazo para aplicar sanciones se computaría a partir de la toma de conocimiento al analizar las actuaciones, ya que es el momento en que el Órgano de Control puede advertirlo en forma fehaciente.

Así las cosas, si bien la determinación del *dies a quo* a partir de la publicación en el Boletín Oficial se presentaría como una pauta que no se condice del todo con el ejercicio del control por parte del Tribunal de Cuentas, resulta valioso el criterio introducido como *obiter* por el que se deja entrever que el plazo de prescripción podría haberse interrumpido válidamente en forma previa a la aplicación de la sanción, a partir de una intimación previa al funcionario por parte del Tribunal, así como la posibilidad de sancionar el incumplimiento del control preventivo, para lo cual el plazo se computaría desde el ingreso de las actuaciones al Tribunal.

### ***3.3 Síntesis: el cómputo del plazo de prescripción para la potestad sancionatoria en los precedentes “Sciurano” y Blazquez”.***

De los precedentes en comentario, surge que el cómputo de la prescripción en el caso de la potestad sancionatoria, opera a partir de la publicación del acto infractor en el Boletín Oficial o del ingreso de las actuaciones a la sede del Tribunal de Cuentas, lo que suceda primero en el tiempo.

Por otro lado se introduce la posibilidad de interrumpir el plazo en forma previa a la aplicación de la multa, a partir de una intimación fehaciente que denote la intención de ejercer el control.

Por último se agrega la posibilidad de aplicar sanciones por incumplimiento al procedimiento de control preventivo, estipulándose en ese caso, el cómputo desde la toma de conocimiento por el Tribunal, a partir del ingreso de las actuaciones a su sede.

---

<sup>146</sup> S.T.J. T.D.F. “Blazquez...”.

**CAPITULO 5**  
**VERIFICACIÓN DE LA HIPÓTESIS.**  
**PROYECTO DE REGULACIÓN EN EL ORDEN LOCAL.**

**1. La regulación de la prescripción en el Derecho público local.**

A partir del análisis efectuado, resulta dable concluir que la delegación efectuada por las provincias al Estado Nacional para dictar los Códigos de fondo, en orden a la instauración del régimen federal de Gobierno, se limitó a ciertas materias -expresamente determinadas- a fin de unificar el tratamiento de las mismas en todo el país, y así evitar

el caos que se generaría de permitirse una regulación diferente en cada provincia, en relación con los vínculos de familia, los contratos, los derechos reales, y demás regulaciones que hacen a las relaciones jurídicas entre particulares.

En este sentido, de las disposiciones de los artículos 121, 123, 125, 126, y concordantes de la Constitución Nacional, se desprende que la regla es la autonomía y competencia de las provincias y que la delegación en el Congreso Nacional es la excepción, debiendo circunscribirse ésta a las materias mencionadas en el artículo 75, inciso 12 de la Carta Magna, donde expresamente se aclara que las regulaciones de los Códigos de fondo no pueden afectar las jurisdicciones locales.

En función de ello, no sería procedente la aplicación lisa y llana del anterior Código Civil, hoy Código Civil y Comercial, por sobre las legislaciones locales en materia de prescripción, puesto que ello podría conllevar a un avasallamiento de las autonomías provinciales. Sin perjuicio de que resulte viable su aplicación analógica para los supuestos no previstos en la legislación local.

### ***1.1 La verificación de hipótesis planteada.***

El repaso de los precedentes jurisprudenciales locales, permitió verificar que la remisión al anterior Código Civil para regular las causales de suspensión e interrupción de la prescripción aplicable al Tribunal de Cuentas, no garantiza seguridad jurídica, toda vez que sus pautas no se adecuaban a la realidad jurídica del régimen que se pretendía normar.

Es por ello que, en mi opinión, el instituto de la prescripción no puede escindirse de la rama jurídica a la que se pretenda aplicar. En este sentido, por más que el régimen general de obligaciones se encuentre regulado en la legislación de fondo, ello no implica *per se* que deba aplicarse respecto de los regímenes de Derecho público local.

Por el contrario, el repaso de las características propias del Derecho tributario, permitió corroborar que sus particularidades tornan dificultosa e incluso inviable, la aplicación de las pautas del Código Civil.

Lo mismo sucede respecto del Tribunal de Cuentas provincial, ya que la aplicación supletoria del Código Civil, en lugar de echar luz sobre el tema, requiere la más de las veces de un esfuerzo interpretativo judicial que no siempre resulta uniforme o, incluso, en algunos casos hasta contradictorio y de dificultosa aplicación práctica.

Así las cosas, se requiere de una legislación propia que recoja las particularidades del régimen al que se pretende aplicar, lográndose así la tan ansiada seguridad jurídica, sin perjuicio de que la misma –al igual que cualquier normativa sea de la esfera federal, provincial o municipal- deba superar el test de razonabilidad exigible respecto de cualquier norma.

Esta regulación local resultaría viable desde un punto de vista jurídico, a partir de una interpretación armónica de los artículos 75, inciso 12 y los artículos 121,123 y 5 de la Constitución Nacional, amén de hallarse expresamente prevista la posibilidad de regulación local en el Código Civil y Comercial.

Sin perjuicio de ello, debe tenerse presente también que el Derecho civil se desarrolló con anterioridad a los regímenes públicos, como el Derecho Administrativo o Tributario. Por ello posee disposiciones que pueden entenderse de *Derecho Común* y aplicables, en caso de falta de regulación expresa por el ordenamiento particular, a otras ramas del Derecho. Pero siempre partiendo de una aplicación analógica, es decir, bajo los principios de la rama a la que se pretenda aplicar, tal como interpretó la Corte en la causa “*Barreto*”.

A partir del estudio realizado, cabe concluir que la hipótesis planteada como solución al problema ha podido ser verificada. Así, de entenderse que las provincias no han delegado la facultad de legislar en materia de prescripción en el marco del Derecho público local, resulta jurídicamente viable que la Provincia de Tierra del Fuego regule la prescripción aplicable al Tribunal de Cuentas, disponiendo a través de una norma local no sólo el plazo y el *dies a quo*, sino también las causales de suspensión e interrupción, sin necesidad de recurrir para ello al Código Civil y Comercial. Ya que la competencia para regular en materia de prescripción debe entenderse extensiva a todos los elementos del instituto, tal como se desprende del capítulo 3.

## **2. La regulación de la prescripción aplicable al Tribunal de Cuentas por una norma local. Supuestos.**

Así las cosas, por medio de una ley local, deberá regularse la prescripción aplicable respecto de la acción patrimonial y potestad sancionatoria a cargo del Tribunal de Cuentas, eliminando la remisión al anterior Código Civil, hoy Código Civil y Comercial de la Nación. Asimismo resultaría por demás provechoso que se amplíe su plazo.

Para ello deberán considerarse los valiosos aportes efectuados desde la Jurisprudencia local.

### **2.1. El *dies a quo* de la prescripción.**

En este sentido, cabe entender que se adecua mejor a la realidad en el ejercicio del control público, el cómputo de la prescripción a partir de una pauta razonable de conocimiento<sup>147</sup>. En función de ello debería fijarse como *dies a quo*, tanto de la acción patrimonial como de la potestad sancionatoria, la fecha de ingreso de las actuaciones al Tribunal de Cuentas, ya que es recién a partir del análisis de los actuados que puede determinarse la existencia de un apartamiento normativo o la generación de un perjuicio

---

<sup>147</sup> Cfr. “*Ferreira...*”.



fiscal.

Por el contrario, tal como se señaló, el cómputo desde la publicación en el Boletín Oficial dificulta el ejercicio del control.

En los casos de pedidos de información incumplidos por los funcionarios, el cómputo debería efectuarse a partir del vencimiento del plazo acordado para dar respuesta.

Para los supuestos en que hubiera tramitado un Juicio de Cuentas previo y se formulare acusación por el Vocal de Auditoría, el plazo debería computarse a partir de la remisión de las actuaciones a la Vocalía Legal para su tratamiento<sup>148</sup>.

Por otro lado, cuando se sustancien causas penales contra funcionarios por daños al erario público, el cómputo de la prescripción debería operar a partir de la determinación de la responsabilidad penal, momento en el que el Tribunal de Cuentas podría concretar su demanda. Ello siempre y cuando no haya tramitado previamente una investigación en sede administrativa contra los mismos funcionarios y por los mismos hechos<sup>149</sup>.

## ***2.2. La interrupción de la prescripción.***

En cuanto a la interrupción de la acción patrimonial, la misma operaría con la notificación de la Acusación en el marco del Juicio Administrativo de Responsabilidad o por la interposición de la demanda en sede judicial.

Cuando se trate de acciones civiles en el marco de una causa penal, con la concreción de la demanda, una vez determinada la responsabilidad penal.

En el caso de la potestad sancionatoria, con la notificación del acto administrativo que impone la sanción.

Por otro lado, debería preverse como causal de interrupción del plazo, tanto de la acción patrimonial como sancionatoria, el pedido de información o documentación efectuado en forma fehaciente por el Tribunal, que denote la intención de controlar<sup>150</sup>.

## ***2.3. El plazo.***

En todos los casos, resultaría aplicable el plazo previsto en la norma local, sin hacer remisiones al Código Civil y Comercial, ni siquiera en el supuesto de actuación en sede penal.

Va de suyo que lo más ajustado a Derecho sería que este plazo se alongue, en orden a permitir un efectivo ejercicio del control, el cual se ve cercenado con el escueto plazo anual con que se cuenta actualmente.

---

<sup>148</sup> Cfr. “Romano...” .

<sup>149</sup> Cfr. “Bernal...”

<sup>150</sup> Cfr. *Obiter dictum* “Sciurano”, “Blazquez” STJ TDF.

En este sentido, a partir de la nueva regulación de la prescripción existente en el orden nacional, en relación con el plazo para el reclamo de daños derivados de la responsabilidad civil (art. 2561 del Código Civil y Comercial de la Nación) así como la que surge actualmente de la Ley Nacional de Responsabilidad del Estado (cfr. artículo 7° de la Ley 26.944), resultaría apropiado considerar estas pautas como razonables y en función de ello ampliar el plazo de las acciones en cabeza del Tribunal de Cuentas a tres (3) años, siendo que incluso este era el plazo original con que contaba el Tribunal de Cuentas, previo a la modificación introducida por la Ley provincial N° 495 al artículo 75 de la Ley provincial N° 50.

### **3. La regulación de un procedimiento de control posterior por parte del Plenario de Miembros. Otra posible solución.**

No obstante la propuesta de modificación legislativa realizada, para el caso que no se logre la misma, entiendo que existe otra opción válida a implementar, a partir de la determinación de un procedimiento de control posterior por parte del Plenario de Miembros, en el marco de su facultad prevista en el artículo 26 inciso h) de la Ley provincial N° 50, que recoja los antecedentes jurisprudenciales expuestos.

Este procedimiento referirá al control que se ejerce cuando los actos administrativos de disposición de fondos ya se encuentran ejecutados, respecto de los cuales se analiza la posible consecución de un perjuicio fiscal o de apartamientos normativos.

A tales efectos deberá aplicarse analógicamente el actual Código Civil y Comercial de la Nación para indicar las causales de interrupción y el *dies a quo* de la prescripción aplicable al Tribunal de Cuentas, considerando -como se dijo- las pautas que surgen de la jurisprudencia local existente en la materia.

Ello conforme lo indicado en el capítulo 3, en el sentido que algunas de las normas y principios que surgen del Código de fondo, son normas de Derecho común y, por ende, pueden ser aplicadas en otras ramas del Derecho, sin que resulte un obstáculo para ello la disposición inserta en el artículo 1764 del Código Civil y Comercial de la Nación, ya que la misma refiere al régimen de Responsabilidad del Estado, que no es el que rige la Responsabilidad Patrimonial que analiza el Tribunal de Cuentas.

En este sentido, la “*Responsabilidad del Estado*” se encuentra regida actualmente por la Ley 26.944 a nivel nacional, y en la esfera provincial, hasta tanto no se emita su propia ley o se adhiera a la nacional, se halla regida por la construcción jurídica realizada a través de distintos fallos de la Corte Suprema que remitía por aplicación analógica al anterior Código Civil.

Por otro lado, la denominada Responsabilidad Administrativa Patrimonial de los funcionarios públicos, que es la analizada -a nivel provincial- por el Tribunal de Cuentas local, se encuentra regulada por la Ley provincial N° 50 en su capítulo XII.

Cada una de estas responsabilidades tiene distintos presupuestos y regímenes aplicables<sup>151</sup>.

En este sentido, en el artículo 2550 del actual Código se regula la dispensa de la prescripción, en función de la cual el juez puede dispensar de la prescripción ya cumplida al titular de la acción, si dificultades de hecho o maniobras dolosas le obstaculizan temporalmente el ejercicio de la acción, y el titular hace valer sus derechos dentro de los seis meses siguientes a la cesación de los obstáculos.

Anteriormente esta dispensa estaba regulada en el artículo 3980 del Código Civil, y conforme se expuso *ut supra*, era aplicada por el Tribunal de Cuentas para justificar que el plazo de prescripción se compute a partir del ingreso de las actuaciones a su sede. Esta postura tiene por fin evitar que el control en cabeza del Tribunal se torne estéril, en el supuesto que los expedientes sean remitidos por la Administración controlada, una vez vencido el año desde la emisión del acto por el que se dispone de fondos públicos y así evitar que al tiempo de su análisis, el plazo para iniciar la acción de recupero patrimonial o para aplicar una sanción, se encuentre vencido<sup>152</sup>.

Ello así, a partir de una aplicación analógica del actual Código, debería indicarse que el *dies a quo* opera a partir del ingreso de las actuaciones en el Tribunal de Cuentas, ya que es a partir de ese momento que puede *razonablemente* tomar conocimiento de los posibles apartamientos normativos o daños generados a erario público y, en función de ello, ejercer el control.

Asimismo, se interpreta, que ésta debe ser la pauta a aplicar respecto de la potestad sancionatoria, ya que tanto para la verificación de un apartamiento normativo como para la determinación de un posible perjuicio fiscal, debe haber una posibilidad razonable de conocimiento de las actuaciones por parte del Órgano de Control Externo<sup>153</sup>.

Sobre el particular, debe considerarse especialmente que ambos supuestos (perjuicio fiscal y apartamiento normativo) se hayan previstos en el artículo 44 de la Ley provincial N° 50, y que es en función de ello la Justicia local interpretó que, amén de que el artículo 75 de la Ley 50 que regula el plazo de prescripción, sólo hacía referencia a la generación de un daño patrimonial, también resultaba de aplicación respecto de la potestad sancionatoria<sup>154</sup>.

Consecuentemente, no encuentro fundamentos jurídicos suficientes que habiliten una interpretación distinta para el cómputo de la prescripción en uno u otro caso, amén de que -en definitiva- es recién a partir del análisis de los actuados que podrá determinarse cuál de las dos acciones debe ejercerse.

---

<sup>151</sup> Este tema se puede ampliar en IVANEGA, Miriam, “Mecanismos de control público y argumentaciones de responsabilidad”, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma.

<sup>152</sup> Cfr. “*Garramuño...*”

<sup>153</sup> Cfr. “*Ferreira*”.

<sup>154</sup> Cfr. “*Santamaría*”.

Así las cosas, tanto para determinar si hay un apartamiento normativo, como un perjuicio fiscal, debe haber -previamente- una posibilidad cierta de conocimiento.

Por otro lado, resulta dable aclarar que cuando la potestad sancionatoria se ejerza respecto de incumplimientos a pedidos de información o de documentación, conforme lo previsto en el artículo 4º inciso c) de la Ley provincial 50, el cómputo operará a partir del vencimiento del plazo acordado para el cumplimiento del pedido efectuado por el Tribunal, por aplicación analógica del artículo 2554 del Código Civil y Comercial de la Nación.

En los casos en que el Tribunal de Cuentas se presente como actor civil en causas penales sustanciadas contra funcionarios por daños al erario público, el cómputo de la prescripción debería operar a partir de la determinación de la responsabilidad penal, momento en el que el Tribunal de Cuentas podría concretar su demanda. Ello siempre y cuando no haya tramitado previamente una investigación en sede administrativa contra los mismos funcionarios y por los mismos hechos, conforme el precedente “*Bernal*”.

En el supuesto que se sustancie un Juicio de Cuentas, el plazo deberá computarse a partir de la remisión de las actuaciones por le Vocal de Auditoría a la Vocalía Legal, junto con la acusación, conforme el precedente “*Romano*”.

En cuanto a la interrupción, debe seguirse la línea trazada desde el fallo “*Garramuño*” y fijarse a partir de la notificación de la acusación en el marco de un Juicio Administrativo de Responsabilidad. En el caso de que se opte por la vía judicial, se interrumpirá a partir de la interposición de la demanda, por aplicación analógica del artículo 2546 del actual Código. En los casos que se presente en causas penales, al momento de la concreción de la demanda.

Sin embargo, entiendo procedente fijar también como causal de interrupción, la intimación fehaciente por parte del Plenario de Miembros, solicitando información o documentación<sup>155</sup>.

Esta causal podría operar tanto respecto de la potestad sancionatoria como del ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial<sup>156</sup>.

La interrupción, en el caso de aplicación de sanciones, se daría con la notificación del acto que impone la sanción<sup>157</sup>.

Así las cosas, se establecerá por el Plenario de Miembros, en el marco de su facultad prevista en el artículo 26 inciso h) de la Ley 50, un procedimiento de control posterior que recepte los precedentes jurisprudenciales expuestos en el capítulo 4, en los que la Justicia local aplicó por analogía las pautas que surgían del anterior Código Civil,

---

<sup>155</sup> Cfr. *obiter* “Blasquez...” y “Sciurano...”

<sup>156</sup> Cfr. *obiter* del precedente “Blazquez”.

<sup>157</sup> Cfr. el criterio sentado en “*Santamaría*” y extendiendo el análisis efectuado en “*Garramuño*” para el ejercicio de la acción de recupero patrimonial.

debiendo considerarse en la actualidad las normas del Código Civil y Comercial de la Nación.

Con ello se dará certeza respecto de cuáles son los precedentes Jurisprudenciales que deben considerarse en cada caso, en orden a clarificar que actos o hitos procesales deben considerarse para el cómputo de la prescripción, tanto internamente en la esfera del Tribunal de Cuentas, como para los funcionarios sometidos a su control. Lográndose así una mayor seguridad jurídica.

#### **4. Colofón.**

Como colofón de este trabajo, debo señalar que he considerado tanto la experiencia a nivel nacional desarrollada en el capítulo 2, así como la nueva regulación en materia de prescripción local a partir de las modificaciones introducidas en el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación analizada en el capítulo 3 y los precedentes judiciales existentes a nivel local, expuestos en el capítulo 4.

Todo ello resultó el punto de partida para proponer esta nueva regulación de la prescripción aplicable al Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego, teniendo como norte favorecer el ejercicio del control, para lo cual resulta imprescindible que exista certeza respecto de las causales interrupción y del *dies a quo*.

Esto brindará seguridad jurídica tanto al Organismo de Control Externo, como a los propios funcionarios, que se encuentran sometidos al régimen de responsabilidad patrimonial estipulado en la Ley provincial N° 50.

Así las cosas, a partir de la modificación legislativa propuesta, ya no resultará necesario acudir a la Justicia para determinar qué acto interrumpe el plazo o a partir de cuándo debe computarse el mismo.

Por el contrario, de no lograrse dicho cambio legislativo, existe el camino alternativo, a partir del establecimiento de un procedimiento de control posterior por parte del Plenario de Miembros, que recoja los criterios sentados en los precedentes jurisprudenciales. Con ello también se evitaría tener que acudir en cada caso a la Justicia, para que interprete como debe aplicarse el Código de fondo, respecto de la prescripción relativa al Tribunal de Cuentas.

El objetivo de esta regulación normativa local es facilitar el ejercicio del control, que en la actualidad se ve afectado, con motivo de la incertidumbre generada en el orden local, en cuanto a la forma en que debe computarse la prescripción de la acción de recupero patrimonial –así como de la potestad sancionatoria- por parte del Tribunal de Cuentas provincial.

## ***BIBLIOGRAFÍA***

### ***1. Doctrina citada.***

- ÁBALOS, María Gabriela “Semblanza del federalismo argentino”; Publicado en el “*Primer Seminario Internacional de Cooperación Judicial Argentino-Chilena*”; Libro de Ponencias, Imprenta Oficial del Poder Judicial de Mendoza, octubre de 2013.
- ÁBALOS. María Gabriela, “Aportes para una interpretación armónica del Código Civil y Comercial en el marco del federalismo fiscal”, *Exposición en reunión del Instituto de Derecho Constitucional de la Academia Nacional de Derecho*, Buenos Aires, 17 de noviembre de 2015.
- ÁBALOS, Gabriela, “Aportes para una interpretación armónica del Código Civil y Comercial en el federalismo fiscal”, en exposición en reunión del Instituto de Derecho Constitucional de la Academia Nacional de Derecho, Buenos Aires, 17 de noviembre de 2015.
- ÁBALOS, María Gabriela, “Facultades tributarias locales y prescripción en el Código Civil y Comercial. Hacia un indispensable equilibrio entre lo público y lo privado”. Cita Online: AR/DOC/4309/2015 (último acceso mayo 2016).
- ALBERDI, Juan Bautista, *Derecho Público Provincial Argentino*, Ciudad Argentina, Buenos Aires (1810-1884).
- BAZÁN, Víctor, “Una mirada al federalismo argentino: discurso y realidad”, *El Derecho Constitucional*, 2013-491.
- CASTORINA DE TARQUINI, María Celia; “El federalismo”; en Dardo Pérez Guilhou y otros; “*Derecho Público Provincial y Municipal*”; tomo I; 2da. ed. actualizada; Ed. La Ley; Bs.As.; 2003.
- COLOMBRERO, Anabel, “Prescripción tributaria”, Publicado en: LLC 2016.
- DOGLIANI, Juan F., “*Plazo de prescripción para el cobro de tributos municipales*”, Cita Online: AR/DOC/1301/2004, accedido el 4 de junio de 2016.

- DROMI, Roberto – MERTEHIKIAN, Eduardo, “Reflexiones de Derecho Público al proyecto de Código Civil y Comercial”, Ciudad Argentina – Hispano Libros, Ediciones RAP S.A.
- FISCALÍA DE ESTADO de la Provincia de Tierra del Fuego, Nota F.E. N° 670/12 del 12 de noviem
- bre de 2012, presentada ante la Comisión Bicameral para la reforma, actualización y su unificación de los Códigos Civil y Comercial de la Nación, Poder Legislativo, Comunicación Oficial N° 165 período legislativo: 2012.
- GARCÍA SORIANO, María C., “Prescripción en materia tributaria. El Código Civil y Comercial nacional y las modificaciones introducidas en materia de prescripción de tributos locales”, publicado en DJ10/02/2016.
- IVANEGA. Miriam, “Mecanismos de control público y argumentaciones de responsabilidad”, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma.
- MONTI, Laura, “La descentralización territorial en la Argentina”, *El Derecho Administrativo* 2003-85.
- PADULO, Adriana María A., “Las facultades legislativas de las provincias frente a las regulaciones del Código Civil”, *El Derecho Administrativo* 2013-447, Buenos aires (2013).
- PADULO Adriana María A., “El Código Civil y Comercial de la Nación y la facultad de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para regular la prescripción en el derecho tributario”, *Periódico Económico Tributario*, Año XXII N° 555.
- PEREZ HUALDE, Alejandro, “Consideraciones constitucionales sobre la regulación de la responsabilidad en los estados provinciales”, Publicado en: LLGran Cuyo2015 (octubre), 927, p. 4, Cita Online: AR/DOC/3114/2015.



- VIDAL QUERA, Gastón y PEREYRA LUCENA, Ruth, “La prescripción y los tributos locales en el nuevo Código unificado”, Cita: AR/DOC/2175/2016.

### **Jurisprudencia citada.**

## **2. Jurisprudencia Nacional**

### **2.1. Corte Suprema de Justicia de la Nación.**

- C.S.J.N. “Barreto, Alberto Damián y otra c/ Buenos Aires, Provincia de y otro s/ daños y perjuicios”, Fallos: 329:759 (2006).
- C.S.J.N., “Bruno, Juan Carlos c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción de inconstitucionalidad”, B. 879.XXXVI (2010).
- C.S.J.N., “Casa Casmma S.R.L. S/ concurso preventivo s/ incidente de verificación tardía (promovido por Municipalidad de La Matanza”, Fallos 332-616 (2009).
- C.S.J.N., “Filcrosa S.A. s/ Quiebra s/ Incidente de verificación de Municipalidad de Avellaneda”, Fallos: 326:3899, (2003).
- C.S.J.N., “Lorenzo Larralde y Otros”, Fallos: 243:98 (1959).
- C.S.J.N. “Ponce, Carlos Alberto c/ San Luis, Provincia de s/ acción declarativa de certeza” P.95 XXXIX (2005).

### **2.2. Superior Tribunal de Justicia Ciudad Autónoma de Buenos Aires.**

- S.T.J. C.A.B.A., “Sociedad Italiana de Beneficencia en Buenos Aires s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Sociedad Italiana de Beneficencia en Buenos Aires c/ DGC (Res. n° 1881/DGR/2000) s/ recurso de apelación judicial c/ decisiones de DGR (art 114 Cod. Fisc.)” Expte. N° 2192 (2003).

**2.3. Cámara Contencioso Administrativa y Tributaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.**

- C.C.A.y T. C.A.B.A., sala III, Expte.1389987/36 (2015).

**3.- Jurisprudencia provincial.**

**3.1. Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Tierra del Fuego A.I.A.S.**

- S.T.J. T.D.F. “Blazquez, Daniel c/ Tribunal de Cuentas de la Provincia s/ Contencioso Administrativo" Expediente. N° 2926 (2015).
- S.T.J. T.D.F. “Garramuño Jorge y Otros c/ Tribunal de Cuentas de la Provincia s/contencioso administrativo”, Expte. N° 1062 (2001).
- S.T.J. T.D.F.: “Municipalidad de Ushuaia c/ Ruiz, Vicente Moisés s/ Ejecución Fiscal s/ Recurso de Queja”, Expte. N°: 01174/08, (2009).
- S.T.J. T.D.F. "Romano, Juan Manuel el Tribunal de Cuentas provincial de la Provincia de Tierra del Fuego s/ Contencioso Administrativo”, Expte. N° 325 (1999).
- S.T.J. T.D.F. “Sciurano, Federico c/ Tribunal de Cuentas provincial de la Provincia s/ Contencioso Administrativo”, Expte. N° 2394 (2012).
- Fiscal S.T.J. T.D.F. “Sciurano, Federico c/ Tribunal de Cuentas provincial de la Pcia. s/ Contencioso Administrativo”, Expte. N° 2394 (2012).
- S.T.J. T.D.F. “Tribunal de Cuentas provincial c/ FERREYRA, Isidro Omar s/ Daños y Perjuicios, Fallos: T XX F° 592/597 (2014).

### ***3.2. Tribunal de Juicio Oral - Distrito Judicial Sur.***

- T.J.C. D.J.S. T.D.F. “Bernal, Pedro Manuel y otros s/ Defraudación contra la Administración Pública reiterada (10 hechos) en concurso ideal con falsedad ideológica de instrumento público y falsificación de instrumento privado”, Causa N° 1122 (2010).
- T.J.C. D.S.J. T.D.F., “Bernal, Pedro Manuel y otros s/ Defraudación contra la Administración Pública reiterada (10 hechos) en concurso ideal con falsedad ideológica de instrumento público y falsificación de instrumento privado”, Causa N° 1140/07, (2010).

### ***3.3. Juzgados de Primera Instancia en lo Civil y Comercial - Distrito Judicial Sur.***

- Juz. Civ y Com. N° 1 D.J.S. “Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra Del Fuego c/ Domínguez, Jorge Armando s/ Ordinario” Expte. N° 7639 (2015).
- Juz. Civ. Com. N° 1 D.J.S T.D.F. “Tribunal de Cuentas provincial c/ Ferreyra, Isidro Omar s/ Daños y Perjuicios”, Expte. N° 5916 (2012).
- Juz. Civ. Com. N°2 D.J.S. “Tribunal de Cuentas c/ Santamaría, Félix Alberto s/ Ejecutivo” Expte. N° 10.115 (2008).

### **4. Acuerdos Plenarios del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego.**

- Acuerdo Plenario N° 1902.
- Acuerdo Plenario N° 2346.
- Acuerdo Plenario N° 2546.

## **5. Abreviaturas empleadas.**

CN.....	Constitución Nacional.
CCCN.....	Código Civil y Comercial de la Nación.
CC.....	Código Civil.
CABA.....	Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
C.S.J.N.....	Corte Suprema de Justicia de la Nación.
ST.J. T.D.F.....	Superior Tribunal de Justicia de Tierra del Fuego.
T.J.C. D.J.S.....	Tribunal de Juicio en lo Criminal del Distrito Judicial Sur.