

Doctrina

La prescripción liberatoria de los tributos locales y el Código Civil y Comercial



Eduardo García Rajo

Miembro del Instituto de Derecho Administrativo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires. Director del Instituto de Derecho Administrativo del Colegio de Abogados de Lomas de Zamora.

SUMARIO: I. Introducción.— II. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.— III. El fallo “Filcrosa”.— IV. Algunos fallos posteriores hasta la fecha.— V. *Iter* de la sanción del actual Código Civil y Comercial y las modificaciones introducidas.— VI. Ecos doctrinarios.— VII. El Derecho comparado.— VIII. La situación actual en nuestro país.— IX. Naturaleza jurídica de la prescripción liberatoria.— X. Algunos principios en juego.— XI. Conclusión.

I. Introducción

En el presente trabajo abordaremos el panorama actual de la cuestión suscitada respecto de la ley aplicable al instituto de la prescripción liberatoria en materia tributaria local a partir de la sanción del Código Civil y Comercial de la Nación, asunto inserto en el marco más amplio del debate acerca del reparto de competencias locales y federales, más las diversas interpretaciones que a través del tiempo se han dado a la normativa constitucional en juego.

Para ello, referiremos con detalle algunos (1) antecedentes jurisprudenciales de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y doctrinarios previos a dicha sanción y otros aparecidos con posterioridad. También daremos noticia de la sanción del actual Código, con especial referencia a la inclusión del último párrafo de sus artículos 2532 y 2560. Repasaremos el Derecho comparado y local sobre la materia y confrontaremos este asunto con algunos principios que lo informan. Por último, expondremos las conclusiones y brindaremos nuestra opinión.

II. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

A efectos de ilustrar los distintos criterios seguidos por el tribunal cimero, que han ido oscilando en el decurso histórico, hasta cristalizarse en la doctrina del fallo “Filcrosa” y siguientes, expondremos una breve reseña (por supuesto incompleta, dado el tenor de este estudio) que entendemos podrá brindar, no obstante, una perspectiva de tal itine-

rario. Nos detendremos en algunos aspectos de hecho y doctrinarios a efectos de mejor ilustrar ese itinerario.

La preeminencia de la “ley común” establecida por el legislador al amparo de lo normado por el actual art 75 inc. 12 CN, fue desde antiguo reconocida por la Corte Suprema de la Nación y mantenida casi sin variaciones hasta mediados del siglo pasado.

Ya en un fallo del 5 de setiembre de 1903 dijo la Corte en la causa “Nogués Hnos. contra la Provincia de Tucumán, por inconstitucionalidad de la ley, de junio de 1902 y devolución de dinero” (2) citada por Juan Carlos Luqui (3) en su recordado estudio “Las garantías constitucionales de los contribuyentes”: “No hay reserva posible de poderes para las provincias que pueda extenderse hasta habilitarlas para hacer ineficaces las garantías que constituyen el derecho público argentino”.

Y en el caso de la Provincia de Buenos Aires contra la Compañía de Grandes Hoteles (4), del 28 de junio de 1926, estableció que “Siendo el Código Civil una ley nacional a que deben conformarse las autoridades de cada provincia, es inaplicable al caso la ley de la provincia actora que fija el término de cuarenta años para prescribir contra el Fisco los terrenos del ejido”.

En el pleito entre el Banco de la Nación Argentina contra la Provincia de Buenos Aires (5), fallado el 29 de noviembre de 1936, estableció que “El plazo fijado por el art. 90 de la Ley de Papel Sellado 4085 de la Prov. de

Buenos Aires para la prescripción, no puede oponerse al que establece el C. Civil, atenta la prelación que el art. 31 de la Constitución acuerda a las leyes nacionales”.

En 1956, en el caso “Alegre” (6) se planteó ante el Supremo Tribunal la cuestión de la validez constitucional de aplicar por la Provincia de Buenos Aires a nueve condóminos de un inmueble rural de Olavarría el impuesto inmobiliario cobrando a cada uno de ellos la escala correspondiente a la valuación total del inmueble, sin tener en cuenta su condición de condóminos. En el fallo, dijo la Corte —con la única disidencia de su presidente, sobre la cual volveremos enseguida— que “La contribución territorial no es un derecho real; y si bien se gradúa por el valor de la propiedad inmobiliaria, el objeto del gravamen no es el inmueble considerado en sí mismo, sino la capacidad tributaria de su dueño, medida por la riqueza que su condominio representa” Agregó: “Que la facultad de las provincias para establecer impuestos sobre las cosas que integran su riqueza general, reconoce los límites que le impone la Constitución; entre ellos el respeto de la igualdad, la observancia de la equidad y la proporcionalidad en las cargas públicas; como también el ejercicio de atribuciones acordadas al Gobierno Nacional”. Añadió que “La autonomía del derecho tributario respecto de las instituciones del derecho civil tiene aplicación respecto del sentido económico y la razonabilidad con que aquellos puedan soportar las cargas y contribuciones que el derecho fiscal las imponga sin afectar aspectos jurídicos o relaciones que escapen a su esfera local (art. 108)”. Y como uno de los argumentos de la Suprema



LA LEY A.I.
(Análisis Inteligente)
by TR + Microsoft Copilot
Continúa el A.I. en p. 2

¿Cuáles son los 5 puntos principales de esta doctrina?

El autor plantea el problema de la ley aplicable a la prescripción liberatoria de los tributos locales en el contexto del debate sobre las competencias locales y federales, con la interpretación de la normativa constitucional.

Repasa los criterios seguidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que han variado desde la preeminencia de la ley común nacional hasta la doctrina del fallo “Filcrosa” y posteriores, que reconocen la autonomía de las provincias para regular la prescripción tributaria.

Analiza el proceso de sanción del actual Código Civil y Comercial, que introdujo el último párrafo de los artículos 2532 y 2560, donde se establece que las leyes locales pueden fijar plazos especiales de prescripción para las obligaciones fiscales.

Expone las opiniones de diversos autores sobre la cuestión, así como las soluciones adoptadas en otros países, tanto en sistemas federales como unitarios, respecto de la prescripción tributaria.

Reflexiona sobre la naturaleza jurídica de la prescripción liberatoria, que considera una institución de orden público y una garantía constitucional. Asimismo, examina los principios que informan el tema, como la igualdad, la seguridad jurídica, la autonomía local y la armonización fiscal.

¿Cuál es el tema jurídico debatido?

La ley aplicable a la prescripción liberatoria de los tributos locales en Argentina. Se analiza la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el impacto del Código Civil y Comercial en este tema. También se examina las opiniones doctrinarias y el derecho comparado, así como la naturaleza jurídica de la prescripción liberatoria y los principios en juego. En resumen, el artículo plantea si corresponde aplicar la ley común nacional o las leyes locales para regular la prescripción

Especial para La Ley. Derechos reservados (Ley 11.723)

(1) Una excelente e ilustrada recopilación puede verse en el “El Código Civil y Comercial de la Nación y el impacto en el derecho administrativo”, Directores PIZARRO, Ramón D. – BUTELER, Alfonso, Cap. XXI: “El Código Civil

y Comercial frente a los tributos locales. Especial referencia a la prescripción” firmado por ÁBALOS, María Gabriela, Ed. La Ley, Buenos Aires, 2018, 1ª ed.

(2) Fallos 98:52.

(3) La Ley, T. 142 p. 196.

(4) Fallos 146:324.

(5) Fallos 175:300.

(6) Fallos 234:568.

Nota a fallo

Hegemonía y personalismo en gobernaciones de provincias

Límites constitucionales



Silvia B. Palacio de Caero

CORREO ARGENTINO	FRANQUEO A PAGAR
CENTRAL B	CUENTA N° 10269F1

Continuación del A.I. de p. 1

de las obligaciones fiscales frente a las autoridades tributarias locales.

¿Dónde encontrar más información en línea sobre el tema?

[Prescripción de tributos locales: fallo de la Corte Suprema](#)

Un artículo de Lucas Gutiérrez y Paula Martínez que comenta un fallo de la Corte Suprema sobre la prescripción de tributos locales y su relación con el Código Civil y Comercial.

[Prescripción liberatoria y tributos locales. El artículo 2532 del Código Civil y Comercial por José Raúl Heredia](#)

Un artículo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, sobre la ley aplicable a la prescripción liberatoria de los tributos locales en Argentina y la jurisprudencia de la Corte Suprema sobre la aplicación del Código Civil y Comercial a la prescripción tributaria.

Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires para fundar el fallo que revocaba la Corte Nacional había sido “el cúmulo de trabajo administrativo realmente inconcebible” que supondría cotejar cada catastro con sus titulares, dijo la Corte Nacional que “Sería inadmisibles que el principio de la igualdad impositiva pueda ser sacrificado a la comodidad fiscal en la percepción del tributo o a su mayor rendimiento” (7).

Si nos hemos demorado en los pormenores de este fallo es porque representa el antecedente inmediato, según la disidencia de su presidente, Alfredo Orgaz, en uno posterior, que desbarata esta postura de otorgar prelación a las normas del Derecho común por sobre las locales y que reconoce justamente la paternidad de dicha disidencia. Dijo el presidente Alfredo Orgaz: “Es excesiva la doctrina según la cual el Código Civil, en razón de haber sido dictado por el Congreso, constituye una ley limitativa de la facultad de las provincias para establecer impuestos en su jurisdicción. Tal pretensión importa hacer de dicho Código, solo concerniente a las relaciones privadas, un derecho supletorio del derecho público financiero, en el caso y limitar el federalismo de la Constitución con el unitarismo del Código Civil. Esto es inaceptable como doctrina general: solo excepcionalmente, en la medida en que el Código Civil contiene principios o normas generales de Derecho, rige también en el campo del Derecho público. Es caprichoso interpretar que la delegación hecha por las provincias en la Nación para dictar los códigos comunes importó limitar las facultades de Derecho público de que no se desprendieron en beneficio de la Nación. Ello solo tuvo por objeto establecer un régimen uniforme en materia de derecho privado” (8).

(7) Más adelante veremos el rol que esta falta de diligencia o desidia administrativa ha gravitado en tantas resoluciones.

(8) En el mismo sentido puede verse su voto en disidencia en la suscripción “Liberti”, Fallos 235:571, también del año 1956.

(9) Fallos 243:98.

(10) Fallos 208:521.

(11) Fallos 210:791; 211:1254; 251:180; 253:74.

(12) Fallos 280:176

(13) Fallos 286:301

(14) Fallos 293:427.

(15) Fallos 304:163.

(16) Fallos 316-2182.

(17) Fallos 320:1344.

(18) Posteriormente la ley provincial 12.076 del 12 de

Con este antecedente llegamos al caso “Larralde” (9), fechado el 2 de marzo de 1959, donde siete condóminos, hijos del padre donante, reclamaban, como en “Alegre”, por la liquidación e imposición del tributo territorial de la Provincia de Buenos Aires como si pertenecieran a un solo propietario, sin tener en cuenta su condición de condóminos. El Procurador General, Sebastián Soler, fundándose precisamente en el fallo “Alegre”, dictaminó la procedencia de la acción y propició revocar el fallo apelado, declarando la inconstitucionalidad de la liquidación del impuesto provincial por ofender los artículos 4 y 16 de la Constitución Nacional. Comienza diciendo la Corte que el Superior bonaerense, en nueva constitución, falló en mayo 10 de 1955, modificando su anterior jurisprudencia y considerando al gravamen de carácter real, por lo cual no debía dividirse su monto entre los condóminos actores.

La Corte Suprema expresó que, habiendo cambiado asimismo su composición, también variaba su criterio sostenido desde antiguo, y que “estima por lo menos excesiva la afirmación contenida en sus pronunciamientos anteriores, según lo cual el Código Civil, en razón de haber sido dictado por el Congreso, constituye una ley limitativa de la facultad de las provincias para establecer impuestos dentro de los límites de su jurisdicción”. Y agrega una frase “Tal pretensión importa hacer de dicho Código, solo concerniente a las relaciones privadas, un derecho supletorio del derecho público financiero, en el caso y limitar el federalismo de la Constitución con el unitarismo del Código Civil. Esto es inaceptable como doctrina general: solo excepcionalmente, en la medida en que el Código Civil contiene principios o normas generales de derecho rige también en el campo del derecho público. La delegación hecha por las provincias en la Nación para dictar los códigos de fondo no importó limitar las facultades de derecho público de que no se desprendieron en beneficio de la Nación. Ello solo tuvo por objeto establecer un régimen uniforme en materia de derecho privado.” Y con la reproducción de la anterior disidencia de Alfredo Orgaz, quedaba consagrada así la llamada “tesis ius publicista”.

En “S.A. Argentina de Neumáticos Michelin c/ Provincia de Buenos Aires” de 1947 (10) y en los subsiguientes (11) hasta 1962, la Corte no consideró inconstitucionales los gravámenes locales que incidían en productos fabricados o extraídos en su territorio, pero que eran vendidos en otras jurisdicciones y aún en el exterior. Prevalecía la legislación local por sobre la manda del entonces artículo 67, incisos 1 y 12 CN.

Pero en 1971 tuvo ocasión el tribunal cívico de expedirse en el caso, “Quebrachales Fusionados Ind. Com. Agrop. S.A. c/ Provincia del Chaco” (12), donde se volvía a cuestionar la constitucionalidad de gravar con un impuesto local las ventas de la actora efectuadas en el exterior. Allí se dijo “Al gravar una provincia operaciones realizadas fuera de su territorio, actúa más allá de su potes-

tad jurisdiccional, invade otras jurisdicciones y dicta leyes de comercio internacional; tales impuestos violan los arts. 67, incs. 1º y 12 y 108 de la Constitución Nacional.” Vuelve de esta forma a otorgar preeminencia a subordinar la validez de los tributos locales al imperativo constitucional, reviendo su postura anterior contraria.

Se volvió a tratar el mismo conflicto en el año 1973, en autos “Indunor S.A.C.I.F.I. y F. contra la Provincia del Chaco” (13), y la Corte, siguiendo las disidencias de los ministros Ortiz Basualdo y Risolía en el caso “Quebrachales”, dijo que “no cabe cuestionar las facultades de la Provincia del Chaco para imponer el gravamen, ya que ellas son de la esencia del régimen federal de organización adoptado por la República e integran el conjunto de derechos reservados a las autonomías provinciales.” En el año 1975 se dictó el fallo en el pleito “YPF c/ Provincia de Buenos Aires” (14) donde la Corte aplica los preceptos del Código Civil para establecer el plazo de prescripción por sobre las normativas locales, que no pueden alterar “las normas comunes nacionales que regulan la prescripción de las acciones”.

En 1982 y en la causa “SADE S.A. Constructora, Comercial, Industrial, Financiera, Inmobiliaria y de Mandatos c/ Provincia de Santa Cruz” (15), el alto tribunal aplica también la normativa en materia de prescripción del Código Civil, sin dejar de subrayar que “las leyes locales no pueden derogar las normas sustantivas dictadas por el Congreso Nacional pues ello importa un avance sobre facultades exclusivas de la Nación”.

En 1993 se dictó sentencia en autos “La Plata Remolques S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de s/ repetición” (16), declarando la procedencia de aplicar el plazo quinquenal del art. 4023 del entonces Código Civil por sobre el decenal establecido por el Código Fiscal provincial. En 1997, en el caso “Sandoval, Héctor c/ Provincia del Neuquén s/ Acción Procesal Administrativa” (17), dijo la Corte que “No cabe a las provincias dictar leyes incompatibles con lo que los códigos de fondo establecen al respecto, ya que, al haber delegado en la Nación la facultad de dictarlos, han debido admitir la prevalencia de las leyes del Congreso y la necesaria limitación de no dictar normas que las contradigan”.

Con esta acotada crónica queda reflejado, entendemos, el itinerario fluctuante seguido por el alto tribunal respecto a la tensión suscitada por la preeminencia entre las normas locales y el Derecho común en materia de tributos locales, especialmente en lo referido al instituto de la prescripción.

III. El fallo “Filcrosa”

Conviene dedicar un apartado a este fallo por la trascendencia de la doctrina que de él dimana y aun por el interés en los argumentos de las opiniones disidentes. Veamos.

La Municipalidad de la ciudad de Avellana presentó ante la sindicatura de la quiebra

de la fallida Filcrosa S.A. la verificación de un crédito por tasas municipales, que la rechazó por considerarlas prescriptas. Formado el respectivo incidente, tanto la primera instancia cuanto la Alzada —Sala “E” de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial— desestimaron dicha defensa. Para así decidir, la Alzada siguió el dictamen del Fiscal, quien opinó que debía prevalecer la norma de prescripción decenal establecida por la Ordenanza Fiscal comunal N° 9945 (18) por sobre la quinquenal contenida en el Código Civil, en su artículo 4027, inciso 3 (19), y ello así por cuanto la reglamentación de las prescripciones de los tributos locales era facultad privativa de las provincias y sus comunas, no delegada al Estado Nacional. Denegado el recurso extraordinario interpuesto por el síndico, éste acudió en queja ante la Corte, aduciendo cuestión federal en cuanto se hallaban vulnerados en el decisorio atacado los preceptos constitucionales de los arts. 75, inc. 12 (20) y 126 (21).

El dictamen de la Procuración General, firmado por Nicolás Becerra, dictaminó que el recurso era admisible y se pronunció en favor de la revocación de la sentencia recurrida, basándose en profusos antecedentes del alto tribunal que declaraban la preeminencia de la ley común en la materia y rematando su dictamen con una acertada cita del Considerando 13 del fallo recaído en la causa “Obras Sanitarias de la Nación c/ Colombo, Aquilino s/ ejecución fiscal” del 11 de diciembre de 1990 (22), donde se aludió a que un plazo de prescripción de cinco años en los vencimientos de obligaciones periódicas posibilitaba al deudor afrontarlos con sus recursos ordinarios y lo libraba de los efectos adversos de la desidia del acreedor, máxime cuando no se advierte la imposibilidad del acreedor de obrar con la debida diligencia en tal plazo, ya de por sí prolongado, máxime cuando dispone de modernos sistemas de computación que le permitirían utilizarlos en momento oportuno para detectar la nómina de sus deudores y proceder en consecuencia (23).

Cabe destacar que el Procurador hace hincapié, en el Capítulo IV del dictamen, en el principio de unidad nacional, al citar Fallos 235:571 (24): “Las provincias han delegado en la Nación la facultad de dictar los códigos de fondo para robustecer mediante esa unidad legislativa la necesaria unidad nacional” y deshace la pretendida oponibilidad de la autonomía del derecho tributario al citar Fallos 269:373 (25), donde se dijo que no basta apelar a dicha autonomía para desconocer la uniformidad de la legislación de fondo atribuida al poder central.

Concordante con el Dictamen del Procurador Becerra, la Corte Suprema dictó, con fecha 30 de setiembre de 2003, sentencia en los autos “Recurso de hecho deducido por Abel Alexis Latendorf (síndico) en la causa Filcrosa S.A. s/ quiebra s/ incidente de verificación de Municipalidad de Avellaneda” (26).

Ratifica la Corte los antecedentes que establecían la invalidez de normas locales que

ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo en el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno Federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros.

enero de 1998 modificó el art. 278 de la Ley Orgánica de las municipalidades reduciendo el plazo de prescripción de las tasas, impuestos y contribuciones municipales a cinco años.

(19) El art. del Cód. Civil entonces vigente rezaba: “Se prescribe por cinco años, la obligación de pagar los atrasos: 1º De pensiones alimenticias; 2º De los importes de los arriendos, bien sea de la finca rústica o urbana; 3º De todo lo que deba pagarse por años, o plazos periódicos más cortos”.

(20) CN: Artículo 75-12. Dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, y del Trabajo y Seguridad Social, en cuerpos unificados o separados, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respec-

tivas jurisdicciones; y especialmente leyes generales para toda la Nación sobre naturalización y nacionalidad, con sujeción al principio de nacionalidad natural y por opción en beneficio de la Argentina; así como sobre bancarrotas, sobre falsificación de la moneda corriente y documentos públicos del Estado, y las que requiera el establecimiento del juicio por jurados.

(21) CN: Artículo 126.- Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después de que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre

(22) Fallos 313:1366.

(23) En el mismo sentido que el Considerando 12º del voto en disidencia del ministro doctor Belluscio en Fallos 307:412, autos “Obras Sanitarias de la Nación c/ Castiglioni y Lissi, Jorge A. L.”, 02/04/1985.

(24) El fallo “Liberti, Atilio César” Suc., de 1956.

(25) El fallo “Martínez y Esquivel Dora R. y otros c/ Provincia de La Pampa”, de 1967.

(26) Fallos 326:3899.

en materia de prescripción se apartaran de la legislación de fondo (Cons. 5°), afirmando que la prescripción no es un instituto propio del Derecho público local sino un instituto general del Derecho y por consiguiente habilitaba a regirlo al Derecho común como atribución exclusiva determinada por el art. 75 inc. 12 CN (Cons. 6°). Vincula asimismo a la prescripción con el derecho de propiedad para patentizar la jurisdicción exclusiva nacional. Y con fina pluma asevera que es inconcebible que las provincias hayan incluido las consecuencias de su propia desidia como elemento constitutivo de su autonomía no delegada (Cons. 7°). Invoca la necesidad de preservar la unidad nacional promovida por la delegación de las provincias a la Nación para establecer un régimen común de las obligaciones (Cons. 8°), argumento que reitera en los Cons. 10° y 16°. En el Cons. 9° manifiesta que sería contradictorio que las jurisdicciones locales legislaran en contrario a las disposiciones contenidas en normas emanadas de las facultades que ellos mismos delegaron.

En su Cons. 12° explica que la facultad delegada a la Nación para legislar sobre la prescripción es consecuencia directa de su atribución de dictar los códigos de fondo, ya que esta comprende necesariamente establecer “las formalidades que sean necesarias para concretar los derechos que reglamenta”. En el Cons. 15° advierte del peligro de generar una “atomización de pautas rectoras en esta importante cuestión”. Enfatiza en que la prescripción es un instituto común al Derecho público y al privado y no existe, incluso, ninguna norma o principio de este último que reclame la necesidad de atender a la pretensión del mayor plazo prescriptivo como el pretendido por la actora.

Basados en los fundamentos que acabamos de reseñar en grosera síntesis, votaron los ministros Dres. Fayt, Moline O’ Connor, y López. Los ministros Dres. Belluscio y Boggiano lo hicieron en igual sentido, por conducto de adherir al dictamen del Procurador General.

Adhirió el ministro Dr. Vázquez por su propio voto, con argumentos coincidentes a los de la mayoría, y al dictamen de la procuración, poniendo en resalto también que los poderes locales no poseen privilegio para su propia desidia (Cons. 12°) que reitera, con sensata acotación, al plazo disponible, en el Cons. 14°. Y en el Cons. 13° invoca el *principio de la unidad nacional* como razón ineludible para que las jurisdicciones locales respeten la uniformidad legislativa como garantía efectiva de aquella.

Votaron en disidencia los ministros Dres. Petracchi y Maqueda. En sus primeros trece considerandos coinciden, con sólidos fundamentos, con la solución de la mayoría, en el sentido de la prevalencia de la ley común. Dicen que el Código Civil —con base en la nota a sus artículos 33 y 34— no se circunscribe a regir al denominado “derecho privado”, pues las cuestiones patrimoniales del Fisco caen dentro de su órbita. Acuden a precedentes del derecho romano y a la nota al art. 745 y a los arts. 845 y 3951 (Cons. 4°, ampliado en los 11° y 13°). Que esa tesis inspiró la solución de fallos del Alto Cuerpo, que cita, concordantes con la postura mayoritaria (Cons. 5°), que este temperamento no entra en colisión con el reconocimiento

de las potestades tributarias de las provincias como expresión de su autonomía (Que reitera en el Cons. 12°, con oportuna cita de Alberdi) con el cuidado de circunscribirlas a “la creación de impuestos, la elección de los objetos imponible, y la determinación de las formalidades y procedimientos de percepción” (Cons. 6°) para concluir en la identidad de las estructuras jurídicas de las obligaciones tributarias de las civiles, con atinadas disquisiciones que apuntan a desconocer la procedencia de argumentaciones basadas en la antinomia “civilista-iuspublicista” para sostener la posición contraria, basando tal juicio en los límites, naturaleza y contexto histórico del debate entre estas posiciones, con cita de autorizada y clásica doctrina en tal sentido (Cons. 7° al 10). Tampoco deja de marcar que la “desidia del acreedor” público no debe tener, bajo la pretensa justificación de su autonomía, diferente tratamiento en orden a la liberación del deudor por el transcurso del tiempo, que el otorgado por la ley común a toda clase de obligaciones.

A partir del Considerando 14° se desarrolla la plataforma sobre la que se sustenta la disidencia, que consiste en predicar que siendo que la ley nacional establece el plazo decenal para la prescripción de sus tributos, tal disposición importa la alteración de la ley común, ante lo cual, y por un principio de igualdad, debe reconocerse a las provincias igual facultad. Y siempre que las legislaciones locales no excedan ese plazo decenal, quedaría cumplido el propósito constitucional de subordinar a las legislaciones locales a un derecho común, “cuanto menos en espíritu”. Cita como antecedente la disidencia de los ministros Barra y Petracchi en la causa “Obras Sanitarias de la Nación c/ Colombo, Aquilino s/ ejecución fiscal” del 11 de diciembre de 1990 (27), quienes en ese fallo se limitan a remitir al voto mayoritario en los autos “Obras Sanitarias de la Nación c/ Castiglioni y Lissi, Jorge A. L.”, del 2 de abril de 1985 (28). En ambos casos se estableció el plazo decenal para la prescripción de los créditos de la actora por la tasa retributiva de sus servicios.

Estos fundamentos nos provocan varios reparos. En primer término, no parece totalmente afortunada la cita referida, que a su vez, como vimos, remite a un caso similar, donde el tema a decidir caía sobre las tasas de la entonces Obras Sanitarias de la Nación, porque sabemos que la Corte siempre diferenció los tributos de las tasas, pudiendo citarse, entre muchos, el caso “Banco Hipotecario Nacional c/ Municipalidad de San Luis s/ repetición de pagos” (29), fallo del 2 de diciembre de 1980, donde estableció que “las contribuciones, los impuestos y las tasas no responden a un mismo hecho tributario”. Y la doctrina sostiene pacíficamente tal diferencia. Manili, (30) dice que “El impuesto es una especie dentro del género de los tributos, que abarca, además, a las tasas y las contribuciones” y cita la definición de Giuliani Fonrouge de *tasa*: “La prestación pecuniaria que se debe a un ente público de acuerdo con una norma legal, y en la medida establecida por ella, por la realización de una actividad del propio ente que concierne de manera especial al obligado” (31).

Por otra parte, la legislación impositiva nacional a que hace referencia es dictada por el Congreso en su calidad de poder de

gobierno federal, como enseña Roberto Luqui: (32) “Aun cuando sea conocido, viene bien recordar que el Congreso de la Nación dicta leyes de naturaleza diferente, a) como legislatura federal respecto de las materias que le atribuye la Constitución para ejercer esa función (v.g. las enunciadas en el arts. 5° y 75, b) como legislador en las materias delegadas por las provincias para dictar los códigos de fondo (art. 75 inc. 18 y 126) y c) como legislatura local de la Capital Federal (art. 75 inc. 30). Cuando el Congreso dicta una ley en virtud del art. 75 inc. 12 de la Constitución nacional, lo hace como legislador general y las normas son de legislación común, aplicables en todo el país y a todos los sujetos, mientras que cuando sanciona una ley impositiva no actúa en ese carácter, sino como poder del gobierno federal, con efecto solo en ese ámbito. La circunstancia de que sea el Congreso el que sanciona las leyes de fondo y también el que dicta las leyes que crean impuestos nacionales y regulan su aplicación, no lo habilita a regular de diferente manera la prescripción en materia tributaria, pues, además de no haber actuado en el carácter que le confiere el art. 75 inc. 12, violaría el principio de igualdad (art. 16 CN)”.

IV. Algunos fallos posteriores hasta la fecha

Poco tiempo después, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dicta un fallo en contrario en la causa “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.)”, de fecha 17 de noviembre de 2003, tesis que revirtió más tarde en “Marini, Osvaldo Oscar s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: GCBA c/ Osvaldo Marini s/ ej. fisc. - avalúo”, del 22 de octubre de 2013, donde admitió la preeminencia de la Corte, aduciendo el respeto debido a la doctrina del Címero y por razones de economía procesal.

A partir del criterio establecido en “Filcrosa”, la Corte ha mantenido su postura, pero no queremos dejar de mencionar el voto de la ministra Dra. Argibay en la causa ‘Cassma’ (33) del 26 de marzo de 2009, donde a la par que advierte que la doctrina de “Filcrosa” no ha tenido “repuesta alguna” por parte del Congreso Nacional, lo que convalida la interpretación de la legislación nacional que fundó ese precedente y la actual doctrina de la Corte, en inquietante párrafo seguido expresa: “pese a las dificultades que encuentro para extraer del Código Civil, a partir de la argumentación utilizada en el fallo, el claro propósito legislativo de limitar el ejercicio de los poderes provinciales en el ámbito de sus materias reservadas”, expresión que parece poner en duda su convicción de la procedencia jurídico-constitucional de la doctrina que, sin embargo, apoya con su voto, por cuanto “en la causa no se ha promovido seriamente la inconstitucionalidad de los artículos del Código Civil ni se ha articulado una crítica orientada a revisar esa interpretación que, mientras siga en pie, cuenta con la autoridad para gobernar la solución de casos similares o análogos a aquellos en los que ha operado como *ratio decidendi*” (34).

Una interpretación interesante del texto del voto efectúa Schafrik de Núñez (35), ju-

rista que adhiere a la competencia local en materia de prescripción tributaria: “Las palabras de la mencionada magistrada fueron, a mi entender, una invitación al Congreso Nacional para establecer un tratamiento diferenciado de la obligación tributaria respecto de las normas que en materia de obligaciones contiene el Código Civil”. Parece interesante mencionar que otra destacada personalidad, Padulo, menciona —refiriéndose a este párrafo del voto mencionado— que: “Pues bien, es evidente que ello ha ocurrido con la aprobación del nuevo Código Civil y Comercial a través de los arts. 2532 y 2560” (36).

Y menciona un proyecto de ley que en sus *Fundamentos* recordaba el voto de la doctora Carmen Argibay en el precedente “Casa Cassma” y el fallo “Sociedad Italiana de Beneficencia en Buenos Aires” del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del 17 de noviembre de 2003 (Expediente 6561-D-2012, de Fernando Yarade). El artículo 1° del mentado proyecto disponía: “El gobierno federal, los gobiernos de provincia, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios, tienen facultades para emitir normas jurídicas sobre la prescripción de las acciones y poderes para determinar y exigir el pago de los impuestos y demás contribuciones integrantes de su régimen rentístico” (37).

Según la reseña de precedentes contenidos en el capítulo cuarto y los demás argumentos del dictamen de la Sra. Procuradora Fiscal, Dra. Monti, al que adhiere la mayoría, se dicta el fallo “Volkswagen” (38), del 5 de noviembre de 2019, del que pasamos a dar noticia.

La cuestión giraba en torno a la decisión del Superior Tribunal de Justicia de Misiones, que convalidó la aplicación de la prescripción decenal establecida en el artículo 102 y ss. del Código Fiscal local por sobre la quinquenal del Código Civil, vigente durante los períodos fiscales en discusión. Fundó su sentencia en la tesis de que el Código Civil regía sobre el Derecho Privado y no sobre el Derecho Público, al que tributa el Código Fiscal provincial, materia esta no delegada a la Nación, distinción que se rebate con erudición y detalle, según nuestro parecer y, como vimos *supra*, en los considerandos 7 a 10 en la disidencia de los ministros Dres. Petracchi y Maqueda en “Filcrosa”. Concluye el dictamen reiterando la doctrina vigente. Pero además resalta la consolidada doctrina según la cual no le es válido a los tribunales inferiores apartarse de la doctrina establecida por el tribunal cimero, excepto cuando se aporten nuevos argumentos que lo justifique y no deja de señalar que ya hacía más de quince años había dejado sin efecto una sentencia de ese mismo Superior Tribunal provincial por las mismas razones (39).

La única disidencia correspondió al ministro Dr. Rosatti, quien plantea que el diseño constitucional argentino no obliga a someter al Derecho tributario en general y el Derecho público local en particular a someterse a las normas de fondo, so pena de vaciar de competencias a las legislaturas locales en materias no delegadas. Sostiene que nuestra Constitución recepta que un mismo instituto pueda ser competencia de distintos niveles, de forma concurrente, excluyente o cooperativa, lo que abona con distintos

(27) Fallos 313:1366.

(28) Fallos 307:412.

(29) Fallos 302:1425.

(30) MANILI, Pablo Luis, “Tratado de Derecho Constitucional Argentino y Comparado”, La Ley, Buenos Aires, 2021, 1ª ed., t. V, p. 300.

(31) Sin perjuicio de lo anterior, no se nos escapa que el fallo “Esso Petrolera Argentina S.R.L. y otro c/ Municipalidad de Quilmes s/ acción contencioso administrativa” del 2 de setiembre de 2021 fija el criterio para la

fijación de su cuantía tomando en consideración, además del costo del servicio prestado, la capacidad contributiva del obligado al pago de la gabela, cuestión que sin embargo no conmueve, a nuestro parecer, el criterio expresado.

(32) LUQUI, Roberto Enrique, “La prescripción de los tributos locales” en *El Derecho Administrativo y el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación* publicación de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, Instituto de Derecho Administra-

tivo, Dir. Juan Carlos Casagne, La Ley, Buenos Aires, 2019, p. 91.

(33) Fallos 332:616.

(34) Voto que reproduce en CS, “Municipalidad de Resistencia c/ Lubricom S.R.L. s/ ejecución fiscal”, 08/09/2009, Fallos 332:2108.

(35) SCHAFRIK de NÚÑEZ, Fabiana, “Breves reflexiones en materia de prescripción tributaria local a la reciente sanción del Código Civil y Comercial unificado”, *DPI Diario* del 11/2/2015, disponible en www.dpicanuatico.com.

(36) PADULO, Adriana María A., “El Código Civil y Comercial y la facultad de las provincias y de la Ciudad Autónoma para regular la prescripción en el derecho tributario”, *LA LEY*, 2015-A, 466, TR LALEY AR/DOC/4375/2014.

(37) Puede verse el detalle en la nota 11 de la ob. cit.

(38) Fallos 342:1903.

(39) CS, “Barreyro, Bernarda Ramona c/ Municipalidad de Posadas”, 29/06/2004, Fallos 327:2631.

ejemplos. Agrega extensos argumentos cuya consideración y análisis escapan a la naturaleza de este estudio, lo que no implica desconocer la respetabilidad científica de la opinión del ministro disidente.

Pasamos a consignar dos fallos de los más recientes del alto tribunal. Se trata, en primer término de la causa “Alpha Shipping S.A. c/ Pcia de Tierra del Fuego A. e I.A.S. s/ contencioso administrativo - medida cautelar” (40) del 7 de marzo de 2023. La mayoría sostuvo, con disidencia del ministro Dr. Rosatti, que “La prescripción no es un instituto propio del derecho público local, sino un instituto general del derecho, lo que justifica que, en ejercicio de la habilitación conferida al legislador nacional por el art. 75, inc. 12, de la Constitución Nacional, aquel establezca un régimen destinado a comprender la generalidad de las acciones susceptibles de extinguirse por esa vía y, en consecuencia, las legislaturas locales no se hallan habilitadas para dictar leyes incompatibles con las previsiones que al respecto contienen los códigos de fondo. Corresponde aplicar a la multa establecida por la dirección general de rentas provincial por la omisión en el pago del impuesto a los ingresos brutos, el plazo establecido en el inc. 4º del art. 65 del Código Penal, pues es a ese cuerpo normativo al que le incumbe legislar sobre la extinción de acciones y penas, sin perjuicio del derecho de las provincias al establecimiento de particulares infracciones y penas en asuntos de interés puramente local.” Cita el antecedente “Rabinovich” (41) de 1944 y a los más recientes ya vistos, “Filcrosa” y “Volkswagen”, reiterando la primacía de la ley común, en este caso el Código Penal, por sobre la norma local.

En su disidencia, el ministro Dr. Rosatti distingue el régimen contravencional local, que síndica como poder no delegado, del ámbito penal reservado a la Nación, concluyendo, con extensa argumentación y citando precedentes favorables a su tesis, que “De este modo, si no es discutible la competencia del legislador provincial para estatuir un régimen sancionatorio por incumplimientos locales, tampoco resulta constitucionalmente objetable que en su normativa la provincia regule la prescripción de dichas infracciones, sin que pueda inferirse lesión alguna a la atribución del Congreso de la Nación para dictar el Código Penal de la Nación (art. 75, inc. 12)”.

El último fallo a la época de este estudio se caratula “First Data Cono Sur S.R.L. c/ Estado de la Provincia de Corrientes (Dirección General de Rentas) s/ Recurso facultativo (Acción de Nulidad)” (42) del 28 de marzo de 2023. También aquí la Corte, con la disidencia parcial de su presidente, Dr. Rosatti, ratifica su doctrina en lo que refiere a la competencia aplicable al instituto de la prescripción tributaria local: “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 art. 75, inciso 12, de la Constitución Nacional, aquel estableciera un régimen destinado a comprender la generalidad de las acciones susceptibles de extinguirse por esa vía y que, en consecuencia, las legislaturas locales no se hallaran habilitadas para dictar leyes incompatibles con las previsiones que al respecto contenían los códigos de fondo”. La sentencia re-

mite íntegramente al dictamen de la Procuradora Dra. Monti.

La disidencia del presidente Dr. Rosatti, en lo que hace al tema de la prescripción (también se planteó por la actora su impugnación respecto a la aplicación del protocolo del Convenio Multilateral) reitera su postura anterior en “Alpha Shipping” y hace cita —entre otras— del precedente “Larralde” referido *supra*.

V. Iter de la sanción del actual Código Civil y Comercial y las modificaciones introducidas

El decreto presidencial 191/2011 creó la Comisión para “La elaboración del proyecto de ley de reforma, actualización y unificación de los códigos civil y comercial de la nación”, integrada por los doctores Ricardo Luis Lorenzetti, como presidente, y Elena Highton de Nolasco y Aída Kemelmajer de Carlucci, quienes en sus Fundamentos (43), expresan respecto de los plazos de prescripción: “El Anteproyecto ha seguido la metodología del Código Civil vigente, estableciendo un plazo de prescripción genérico y regulando casos específicos. En todos los casos se ha procurado la actualización de los plazos regulados, intentando la unificación y la reducción en cuanto resulta conveniente y ajustado al valor seguridad jurídica y a la realidad actual”.

El Anteproyecto presentado, en su Libro Sexto Título I “Prescripción y Caducidad”, Capítulo 1 “Disposiciones comunes a la prescripción liberatoria y adquisitiva” Sección 1ª. - “Normas Generales”, establecía en su art. 2532. “Ámbito de aplicación. En ausencia de disposiciones específicas, las normas de este Capítulo son aplicables a la prescripción adquisitiva y liberatoria”. Y en la Sección 2ª. - Plazos de prescripción reza el Art. 2560: “Plazo genérico. El plazo de la prescripción es de cinco [5] años, excepto que esté previsto uno diferente”.

El Mensaje de Elevación del Poder Ejecutivo Nacional del 7 de junio de 2012 gira al Congreso de la Nación el Proyecto en los términos apuntados, en lo que hace a la materia que estudiamos, al tiempo que resalta que la labor de la Comisión redactora del proyecto contó “con la participación de 111 especialistas que produjeron aportes específicos y también de la comunidad, enriquecido por numerosos trabajos críticos de doctrina y decisiones jurisprudenciales que también se tuvieron en consideración, han dado lugar a la enorme labor de codificación que aquí se eleva. El trabajo de dicha Comisión contó con la colaboración e interacción permanente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que destinó un grupo de profesionales a la tarea de revisión de los textos, quienes, luego de un cuidadoso y detallado trabajo, formularon valiosos aportes que permitieron arribar a su versión definitiva.” Se propiciaba la constitución de una Comisión Bicameral “integrada por lo menos por Doce [12] miembros: Seis [6] Senadores y Seis [6] Diputados, designados por los Presidentes de cada una de las Cámaras, respetando la proporción de las representaciones políticas, que interactuará con los miembros de la Comisión creada por el Decreto N° 191/11, la que se constituirá dentro de los treinta [30] días de aprobada su creación”.

MEDINA, Graciela (dirs.), “Código Civil y Comercial de la Nación comentado”, La Ley, Buenos Aires, 2014, t. VI, p. 601.

(46) BUERES, Alberto J., “Código Civil y Comercial de la Nación Analizado, comparado y concordado”, Hammurabi, Buenos Aires, 2015, 1ª reimpresión, p. 618. Puede verse también GHERSI, Carlos A., WEINGARTEN, Celia (dirs.), “Código Civil y Comercial. Análisis jurisprudencial, comentado, concordado y comentado”, Nova Tesis, Bue-

No obstante, como acertadamente lo señala Botassi (44), se introdujeron al Proyecto elaborado por la Comisión, modificaciones a los artículos 4, 240, 241, 765, 766, 804, 1243, 1685, 1764, 1765, 1766 y 2635.

Excede el tema de este trabajo la descripción detallada de todo el trámite parlamentario que concluyó en la sanción del nuevo ordenamiento, por otra parte, público y notorio por su difusión en los medios de comunicación de la época, por lo cual nos limitamos a consignar lo que sigue.

En lo que respecta a la modificación de los artículos 2532 y 2560 en el Senado, en la sesión del 28 de noviembre de 2013 y luego de doce horas de debate, se sancionó, con el retiro de la oposición (con excepción del senador salteño Agustín Pérez Alsina, quien votó en contra) y por treinta y nueve votos a favor y uno en contra, el texto con las dos modificaciones propuestas por la senadora Sandra Giménez, de Misiones, que consistieron en el agregado del último párrafo al artículo 2532, que transcribimos con el agregado enfatizado: “En ausencia de disposiciones específicas, las normas de este capítulo son aplicables a la prescripción adquisitiva y liberatoria. Las legislaciones locales podrán regular esta última en cuanto al plazo de tributos”.

El artículo 2560, por su parte, quedó con el siguiente agregado, que enfatizamos: Artículo 2560. - “Plazo Genérico. El plazo de la prescripción es de cinco años, excepto que esté previsto uno diferente en la legislación local”.

Para fundar estas trascendentales modificaciones “La nombrada legisladora criticó el Proyecto revisado por la Comisión Bicameral por entender que introduce “una importante modificación de la legislación vigente en materia de prescripción (...) que de producirse, traería graves consecuencias para nuestra provincia...” y pidió “que se excluya expresamente la aplicación a las relaciones jurídicas nacidas al amparo del derecho público provincial al igual que las disposiciones procesales que son materia exclusivamente locales y que deben regirse por leyes provinciales”. Asimismo, advirtió 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”.

Baste concluir recordando que el actual ordenamiento fue sancionado en la Cámara de Diputados de la Nación el 1º de octubre de 2014, ley 26.994, sin la presencia de su minoría, que se retiró del recinto en manifestación de protesta. Se promulgó el 7 de octubre de 2014.

VI. Ecos doctrinarios

Pasaremos a referir algunas repercusiones doctrinarias del nuevo paradigma que instala el actual ordenamiento que, como vimos, contradice la consolidada doctrina de nuestra Corte Suprema.

Colombres (45), al comentar el artículo 2532 que nos ocupa, resalta la doctrina emanada por la Corte Suprema en el sentido de la supremacía de la ley de fondo. Cita los principales precedentes del Cuerpo,

nos Aires, 2014, 1ª ed., t. VI, p. 483.

(47) BOTASSI, ob. cit., ps. 246 y ss.

(48) Que también analizaremos.

(49) Que citamos en nota 36.

(50) LA LEY, 2015-B, 804.

(51) BOTASSI, ob. cit., p. 257.

(52) REQUEJADO CARRÈRE, Carola, “La prescripción liberatoria en materia tributaria a partir de la sanción del nuevo código civil y comercial ¿El abandono de un para-

pero concluye que “Con este agregado en la parte final del art. 2532 del Código Civil y Comercial se zanja la discusión permitiendo a los ordenamientos locales fijar los plazos de prescripción liberatoria en cuestiones que tengan que ver con tributos”.

En igual sentido ha dicho Bueres (46), comentando la norma, que su último párrafo “Deja a salvo la posibilidad de que las legislaciones locales regulen los plazos de prescripción de los tributos”.

Botassi (47) se define también abiertamente por la procedencia de la reforma. El título que asigna al tema es elocuente “Los artículos 2532 y 2560 del Código unificado. Su constitucionalidad”. Defiende su tesis explicando el proceso de reforma, citando opiniones en contrario, como las de Spisso (48), y favorables, como las de Padulo (49) y Ábalos (50). Si bien el jurista platense deja clara su opinión: “Quiénes pensamos que es necesario reducir paulatinamente el “unitarismo solapado” que denunciara Pedro J. Frías y que sigue siendo necesario abogar por un federalismo real, adherimos a la reforma” (51); señala —sensatamente— el riesgo de que las provincias establezcan plazos de prescripción desorbitados y, para precaverlo, auspicia acudir al control judicial de razonabilidad proponiendo como referencia el plazo genérico de cinco años y el plazo especial de dos años para los créditos que se devenguen por años o plazos periódicos más cortos, de consuno con los artículos 2560 y 2562 inciso “c” del nuevo Código. Considera asimismo “saludable que las provincias no excedieran el plazo de cinco años” fundado en que ya constituía una costumbre jurídica antes de la reforma por las provincias que lo establecieron y por imperio de la doctrina dominante anterior a la reforma para las demás”.

Requejado Carrère (52) advierte que “Una mirada inicial y superficial da cuenta que no podría dudarse ahora de la constitucionalidad de las normas provinciales que aspiren regular este aspecto, pues evidentemente estarán en sintonía con el Código de fondo, más ello no implica que en la práctica, dicha regulación brinde certidumbre normativa y este es el punto en que considero cuestionable la reforma”, concluyendo que “La reforma introducida en el art. 2532 CCyC, a mi modo de ver, es inconstitucional, toda vez que el instituto de la prescripción, en tanto regula el modo de extinción de las obligaciones, constituye una materia común cuya regulación la norma federal confiere al Congreso de la Nación. Siendo así, estimo que el Congreso de la Nación por vía normativa no está habilitado para desprenderse de una potestad constitucional que le es propia por imperio de lo normado por el art. 75, inc. 12 CN”.

Heredia (53), en un artículo publicado el 1º de setiembre de 2015, luego de hacer un extenso e ilustrado análisis del impacto de la nueva normativa, acudiendo a citas jurisprudenciales y doctrinarias para llevar una perspectiva de situación a la fecha de publicación citada, concluye con una sugestiva conclusión: “Creo que la norma examinada contenida en el Código Civil y Comercial nada tiene que hacer allí, porque las competencias locales devienen de la Constitución y no necesitan de la autorización de leyes del Congreso para ser ejercidas. A su vez, el Congreso no puede atribuirles competencias de las que no disponen según la Constitución”.

digma?”, disponible en <https://www.justierradelfuego.gov.ar/2014/10>

(53) HEREDIA, José Raúl, “Prescripción liberatoria y tributos locales. El artículo 2532 del código civil y comercial”, disponible en <https://www.acadec.org.ar>, página de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, de la cual el autor es Académico Correspondiente.

(40) Fallos 346:103.

(41) Fallos 198:139.

(42) Fallos 346:217.

(43) Cuyo texto completo se encuentra disponible en www.biblioteca.jus.gov.ar/fundamentos-primer.pdf.

(44) BOTASSI, Carlos A., “El Derecho Administrativo y el Código Civil y Comercial”, Librería Editora Platense, La Plata, 2018, 1ª ed., p. 246, nota 20.

(45) COLOMBRES, Fernando M., en RIVERA, Julio C.

Coincide, según nuestro criterio, en cierto sentido, con la tesis de Requejado Carrère y plantea reparos e incertidumbres que conviven con las expresadas, desde otras ópticas, al momento de redacción de este trabajo (54), circunstancia que denota la trascendencia y actualidad del tema en estudio.

Luqui (55) considera la cuestión destacando que la reforma responde al “hecho comprobado, que la pretensión de las provincias para legislar sobre los plazos en que prescriben los impuestos, tasas y contribuciones locales viene de larga data, porque siempre quisieron liberarse de ese riesgo, generado la mayor de las veces por su ineptitud para recaudar los impuestos, agravada por los efectos perniciosos que provoca la burocracia fiscal. A nuestro juicio, este no es un argumento válido, porque si la recaudación tributaria de una provincia o de un municipio no funciona bien y le resulta difícil cobrar los impuestos en los plazos generales de la prescripción liberatoria, lo razonable es corregir las técnicas de recaudación para hacerlas más eficientes, pero no modificar dos artículos del proyecto de Código que, además de acertados, seguían el criterio que sustenta nuestro alto tribunal. Menos aún en la época en que vivimos, donde los medios electrónicos facilitan enormemente los procedimientos de registración, determinación y recaudación de los tributos. Salvo los que se pagan espontáneamente (ingresos brutos), la mayor parte de los tributos provinciales se pagan a requerimiento, y para eso los registros magnéticos permiten una determinación automática, así como también la intimación al contribuyente”.

Señala que “Lo que más preocupa en todo esto es que nuestros legisladores no hayan tenido en cuenta las razones dadas por la doctrina y los argumentos contenidos en el caso “Filcrosa” y en los fallos que lo precedieron y sucedieron, para debatir el tema con argumentos jurídicos de derecho constitucional —si los tenían— en los cuales fundamentar la modificación propuesta por dicha legisladora. En otras palabras, no pesaron ni la naturaleza jurídica de la prescripción, ni el carácter de la ley común, ni el contenido patrimonial de la obligación tributaria, ni los límites de la autonomía provincial, ni los poderes delegados por las provincias a la Nación, ni las buenas razones. Lo único que habría importado fueron afirmaciones dogmáticas hechas por el presidente de la Legislatura de Misiones, que leyó la senadora por dicho Estado local, y las “graves consecuencias para esa provincia, por los problemas que se generarían en la percepción de los tributos”, es decir, una cuestión de conveniencia”.

Analiza las posiciones denominadas “iuspublicista” e “iusprivatista” y concluye que “El problema no pasa por el carácter de la ley que establece esa competencia, sino por la naturaleza de la cuestión, porque el Cód. Civ. y Com., que rige las relaciones jurídicas de carácter patrimonial, no puede hacer distinciones que violen el principio de igualdad en las relaciones entre acreedor y deudor”.

Y es categórica su posición, al concluir en los siguientes términos: “Cuando llegue un

pleito sobre este tema a la Corte Suprema, espero que el alto tribunal ponga las cosas en orden y declare la inconstitucionalidad del art. 2532 del Cód. Civ. y Com.”

Spisso (56), en sintonía con lo anterior, cita el voto mayoritario del fallo “Obras Sanitarias de la Nación c/ Colombo, Aquilino s/ ejecución fiscal” (57) para sostener que “Tales fundamentos irradian un sano criterio de razonabilidad; si existen modernos medios para detectar la mora y el acceso a ellos está a disposición de la Administración tributaria, no satisface al interés social la desidia del accionar de ésta y el alargamiento de los plazos de prescripción. La anormal percepción de los recursos desbarata toda previsión presupuestaria, exige aumentar la presión tributaria sobre los que normalmente contribuyen con sus esfuerzos al sostenimiento de los gastos públicos y constituye un no simulado estímulo a la evasión fiscal. Cuanto menores sean los plazos de prescripción, en especial para las contribuciones empadronadas liquidadas por la Administración, mayor diligencia se exigirá de los funcionarios públicos encargados de la recaudación”.

Adhiere a la inconstitucionalidad de la reforma basado en la doctrina de la Corte y expresa que “Es que los poderes constituidos no pueden arrogarse facultades propias del poder constituyente, alterando lo que este ha determinado en la Constitución. Si conforme a esta, a tenor de la doctrina de la Corte Suprema, del texto expreso del art. 75 inc. 12 de la Constitución Nacional deriva la implícita pero inequívoca limitación provincial de regular la prescripción y los demás aspectos que se vinculan con la extinción de las acciones destinadas a hacer efectivos los derechos generados por las obligaciones de cualquier naturaleza, resulta irrita la legislación que importa desplazar la Constitución para delegar en los gobiernos locales facultades que la Carta Magna le ha asignado al Gobierno Federal”.

Ábalos, (58) luego de una completa y documentada revisión de la doctrina y jurisprudencia de la Corte Suprema, propone una “Interpretación armonizadora”.

Aborda la cuestión del reparto de competencias en los siguientes términos: “En efecto, de los recientes arts. 2532 y 2560 surge la respuesta del Congreso en torno a los alcances del art. 75, inc. 12, del texto nacional, por el cual los sujetos del federalismo, como son las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se ven fortalecidos en el ejercicio de sus potestades tributarias. Surge como primera conclusión 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, sería inconstitucional la delegación de una facultad delegada. 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”.

Y basada en el principio de razonabilidad, propone: “De esta forma, a la luz de más de

una década de vigencia de la doctrina “Filcrosa”, debería exigirse tanto para los tributos nacionales como para los locales la misma interpretación conforme al nuevo ordenamiento civil y comercial, y establecer como plazo genérico máximo el de cinco años, sin perjuicio de los plazos menores que se puedan fijar. Adviértase que se incluyen a los tributos nacionales para terminar con la disvaliosa diferencia con los tributos locales que no encuentra sustento constitucional ni legal. El fundamento bien lo esbozó la jurisprudencia de la Suprema Corte de Mendoza al entender que, en primer lugar, el plazo de cinco años impide que la acumulación de las prestaciones por la negligencia o tolerancia del acreedor termine por agobiar a un deudor que hubiese podido cumplir si se le hubiese exigido regularmente el pago, y en segundo lugar, los adelantos técnicos que caracterizan a esta época permiten conocer rápidamente la situación de miles de contribuyentes, por lo que, en el caso, el plazo de diez años otorgado al Estado provincial importaba un abuso del derecho”.

Por último, advierte con realismo y avilada por los antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales aquí mencionados: “Estas pautas interpretativas deben servir para evitar que las administraciones tributarias nacionales, tanto como las provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma, 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”.

VII. El Derecho comparado

Consideramos de utilidad, a efectos de calibrar la ponderación de los plazos de prescripción liberatoria en materia tributaria en el mundo, consignar las soluciones que en el derecho comparado se asigna a la cuestión.

Comenzando por Europa (59), los plazos de prescripción liberatoria tributaria para el IVA vigentes son de:

Tres años: En Letonia, y en República Checa. En Bélgica, que en caso de fraude se eleva de 5 a 6 años. En Estonia, que se eleva a 6 años en caso de fraude y 5 años en caso de evasión fiscal. En Finlandia, que se puede elevar a 6 años en caso de fraude y 5 años en caso de evasión fiscal. En Francia, donde puede llegar a 10 años en caso de fraude.

Cuatro años: En España e Irlanda. En Dinamarca, que puede llegar a 10 años en caso de fraude o negligencia grave. También Portugal, que sube a 12 años en determinados casos relativos al sector financiero. En casos con una causa judicial abierta, el período se extiende hasta un año después del final de la causa judicial. El Reino Unido, que tiene plazos excepcionales de 6 años en casos de negligencia o 20 años en caso de fraude fiscal.

Cinco años: en Bulgaria, Eslovenia, Austria, Hungría, y Polonia. Asimismo Eslovaquia, que sube a 10 años en casos excepcionales; Grecia, que lo eleva a 10 años solo en caso de fraude fiscal; Holanda, que lo acrecienta a 12 años solo en caso de adquisición de título de

propiedad de un bien inmobiliario; Lituania, 10 años en caso de fraude fiscal; Luxemburgo, 10 años en caso de no haberse enviado declaraciones; Noruega, 10 años en caso de fraude fiscal; Rumania, 10 años en caso de fraude fiscal.

Seis años: En Croacia y Suecia. También Chipre, que lo eleva a 12 años en caso de fraude; Italia, el 31 de diciembre del quinto año siguiente a la presentación de la declaración anual. Comúnmente se traduce en 6 años de período de prescripción. Si no se ha presentado la declaración anual, 31 de diciembre del séptimo año siguiente al año en que se produjo el devengo; en Suiza, puede llegar a 15 años en casos excepcionales.

En América (60), a diciembre de 2012,

Tres años: En República Dominicana. En Costa Rica, que puede elevarse a 5 años para contribuyentes no registrados; y en Ecuador, que se eleva a 6 años para indeclarados.

Cuatro años: En Bolivia, donde puede elevarse a 7 años para no inscriptos; Guatemala, y 8 años para no inscriptos; Nicaragua, que llega a 6 años por fraude; y Perú, que se elevan a 6 años cuando no se haya presentado la declaración.

Cinco años: en Brasil, Colombia, Cuba y Honduras. México, que se eleva a 10 años en caso de ocultamiento; y Uruguay, que lo eleva en caso de fraude a 10 años.

Seis años: en Chile.

VIII. La situación actual en nuestro país

El instituto de la prescripción liberatoria en materia impositiva presenta actualmente una situación de atomización, conjugada con la incertidumbre acerca de qué resolución adoptará la Corte Suprema respecto de la validez constitucional de la solución traída por el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, en franca oposición con su actual doctrina.

Y aun, en tal sentido, la contradicción que aparece entre la exigencia del tribunal cime-ro de la uniformidad legislativa —por vía de la aplicación de la ley común a las jurisdicciones locales— como garantía efectiva de la unidad nacional (61); mientras que respecto de la ley 11.683, cuyas normas se apartan de la reclamada uniformidad legislativa, pues difieren de la ley común en el caso de contribuyentes no inscriptos, por caso, y cuyo artículo 1º constituye una lisa y clara proclama contraria a la doctrina del principio enunciado (62), no ha objetado su constitucionalidad (63) con el argumento de que la exigencia de uniformidad no alcanza a las leyes federales.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece un plazo quinquenal para la prescripción de las deudas por sus tributos, pero se reserva el bianual cuando resulte deudora (64).

La Provincia de Buenos Aires establece un plazo de cinco años (65) y sus municipios también (66).

men rentístico y para aplicar multas y clausura y exigir su pago, prescriben: 1. Por el transcurso de cinco (5) años. 2. Por el transcurso de dos (2) años a contar a partir de la fecha de presentación en concurso del contribuyente. La acción de repetición prescribe por el transcurso de cinco (5) años. El resto de las obligaciones en las que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires revista carácter de deudor, el plazo de prescripción será de dos (2) años. Las sentencias condenatorias dictadas en juicios iniciados para determinar y exigir el pago de impuestos y demás contribuciones, prescriben a los diez (10) años.

(65) Código Fiscal, art. 157.

(66) Ley Orgánica de las Municipalidades, Decreto Ley 6769/1958, Art. 278: Las deudas de los contribuyentes que hubieren incurrido en mora en el pago de

(54) Al respecto, el interesante comentario al fallo “Alpha Shipping” (que el autor relaciona con “First Data”) de VIÑAS, Julio E., publicado en La Ley el 3 de agosto de 2023.

(55) LUQUI, Roberto Enrique, ob. cit., p. 81.

(56) SPISSE, Rodolfo R., “Prescripción liberatoria de tributos provinciales en el Código Civil y Comercial”, TR LALEY AR/DOC/4281/2014.

(57) Fallos 313:1366, cuyo voto mayoritario fue invocado, como vimos, por el Procurador Becerra en “Filcrosa” y el minoritario —de Barra y Petracchi— por las disidencias de Maqueda y Petracchi.

(58) ÁBALOS, ob. cit.

(59) Información disponible en marosavat.com/es/periodos-de-prescripcion-en-europa.

(60) Información disponible en ciat.org/Biblioteca/Revista_34.

(61) Que aparece, entre otros pronunciamientos, en el dictamen del Procurador Becerra, que siguió la mayoría en Filcrosa: “Ello es así, pues, como quedó asentado en el citado precedente de Fallos: 235:571, ‘Si las provincias han delegado en la Nación la facultad de dictar los códigos de fondo (art. 67, inc. 11 de la Constitución), para robustecer mediante esa unidad legislativa la necesaria unidad nacional, consecuentemente han debido admitir la prevalencia de esas leyes del Congreso y la necesaria limitación de no dictar normas, fiscales o no fiscales, que las contradigan’”. principio que aparece invocado también en los Considerandos 8º, 10º y 16º de la mayoría y en el Considerando 13º de la adhesión según su voto del

ministro Dr. Vázquez.

(62) Ley 11.683, Art. 1º: “En la interpretación de las disposiciones de esta ley o de las leyes impositivas sujetas a su régimen, se atenderá al fin de las mismas y a su significación económica. Sólo cuando no sea posible fijar por la letra o por su espíritu, el sentido o alcance de las normas, conceptos o términos de las disposiciones antedichas, podrá recurrirse a las normas, conceptos y términos del derecho privado”.

(63) En tal sentido, como lo destaca LUQUI en ob. cit., notas 22 y 23: Fallos 256:248 y 255:36.

(64) Código Fiscal. T.O. 2023. Artículo 75.- Las acciones y poderes del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para determinar y exigir el pago de los impuestos y demás contribuciones integrantes de su régi-

En Catamarca el término es de cinco años (67).

El Chaco establece un término de cinco años (68).

Chubut establece un término de cinco años, que se eleva a 10 años en el caso de contribuyentes no inscriptos o cuando se trate de deudas originadas en regímenes de retención y/o percepción, practicadas y no ingresadas a su vencimiento (69).

En Córdoba rige la ley 6006 (70), Código Tributario Provincial, cuyo artículo 3º y bajo el título “Derecho Público y Privado: Aplicación supletoria”, refiriéndose a la interpretación de su normativa, impone la preeminencia del derecho público tributario.

La norma en cuestión reza: “Todos los métodos reconocidos por la ciencia jurídica son admisibles para interpretar las disposiciones de este Código y demás Leyes Tributarias. Para los casos que no puedan ser resueltos por las disposiciones pertinentes de este Código o de una Ley Tributaria Especial, se recurrirá en el orden que se establece a continuación: 1) A las disposiciones de este Código o de otra Ley Tributaria relativa a materia análoga, salvo lo dispuesto en el artículo anterior; 2) A los principios del Derecho Tributario; y 3) A los principios generales del Derecho. Los principios del Derecho privado podrán aplicarse supletoriamente respecto de este Código y demás leyes tributarias únicamente para determinar el sentido y alcance propios de los conceptos, formas e institutos del derecho privado a que aquellos hagan referencia, pero no para la determinación de sus efectos tributarios. La aplicación supletoria establecida precedentemente no procederá cuando los conceptos, formas e institutos del derecho privado hayan sido expresamente modificados por este Código o la ley tributaria de que se trate. En todas las cuestiones de índole procesal no previstas en este Código, serán de aplicación supletoria las disposiciones de la ley N° 6658 y sus modificatorias —de Procedimiento Administrativo— y la ley N° 8465 —Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Córdoba— y en aquellas cuestiones de simplificación, racionalización y modernización administrativa resultarán de aplicación supletoria las disposiciones previstas en la ley N° 10.618”.

Luego de esta declaración de principios, establece en el primer párrafo el artículo 132 el término de prescripción de cinco años para ejercer “Las facultades del Fisco para determinar y exigir el pago de los tributos y accesorios, para aplicar y exigir el pago de multas, aplicar y hacer efectivas las clausuras”, pero en su último párrafo dice: “Cuando se trate de deudas originadas en regímenes de retención, percepción y/o recaudación, practicadas y no ingresadas a su vencimiento, las referidas facultades para determinar y exigir el pago de las mismas, aplicar y hacer efectiva las sanciones, prescriben por el transcurso de diez [10] años”.

La Provincia de Corrientes, en su Código Fiscal, artículos 5º y 6º establecen un siste-

ma que respeta la doctrina de la Corte. El artículo 5º dice: “Para la interpretación de las disposiciones de este Código y demás leyes fiscales que no se refieran a exenciones, son admisibles todos los métodos, pero en ningún caso se establecerán impuestos, tasas o contribuciones, ni se considerara a ninguna persona como contribuyente o responsable del pago de una obligación fiscal, sino en virtud de este Código u otra ley especial. En materia de exenciones, la interpretación será escrita”.

Y el artículo 6º: “Para los casos que no puedan ser resueltos por las disposiciones pertinentes de este Código o de una Ley Fiscal Especial, se recurrirá a las disposiciones de este Código y otra ley fiscal relativa a materia análoga, salvo, sin embargo, lo dispuesto en el artículo anterior. En defecto de normas establecidas para materia análoga, se recurrirá a los principios generales del derecho, teniendo en cuenta la naturaleza y finalidad de las normas fiscales. Cuando los términos o conceptos contenidos en las disposiciones del presente Código o demás leyes fiscales no resulten aclarados en su significación y alcance por los métodos de interpretación indicados en el párrafo anterior, se atenderá al significado y alcance que los mismos tengan en las normas del derecho común”.

El término de prescripción, que era decenal, fue corregido (71) y la actual redacción de su Código Fiscal, artículo 89, establece la prescripción quinquenal, pero que se eleva a decenal en dos supuestos: “1- Cuando se trate de deudas originadas en retenciones y/o percepciones; 2- Cuando se trate de contribuyentes no inscriptos”.

El Código Fiscal de Entre Ríos [Texto Ordenado 2022] (72) en sus artículos 4º a 6º, establece las normas de interpretación. El 4º reza: “Las normas tributarias se interpretarán con arreglo a todos los métodos admitidos en Derecho. La analogía es admisible para colmar los vacíos legales, pero en virtud de ella no pueden crearse tributos o exenciones. El 5º dice: “A las situaciones que no pueden resolverse por las disposiciones de este Código o de las leyes específicas sobre cada materia, se aplicarán supletoriamente los principios generales de Derecho tributario, y en su defecto los de otras ramas jurídicas que más se avengan a su naturaleza y fines”. Y por último, el 6º: “Cuando la norma relativa al hecho imponible se refiera a situaciones definidas por otras ramas jurídicas, sin remitirse o apartarse expresamente de ellas, podrá asignársele el significado que más se adapte a la realidad económica considerada por la Ley al crear el tributo. Si las formas jurídicas utilizadas fueren inadecuadas a la realidad económica de los hechos gravados, la norma tributaria se aplicará prescindiendo de tales formas”.

Esta declaración de principios aparece inocua con relación a nuestro tema de estudio por cuanto el artículo 77 establece el término de prescripción liberatoria quinquenal.

Formosa adhiere a la prescripción decenal (73) que se reduce a la quinquenal en caso de contribuyentes inscriptos (74).

Advierte la página oficial: “La versión Código Tributario Provincial Ley 83-F (antes DL 2444/62) y Ley Tarifaria Provincial (Antes Ley 2071) no es la definitiva, debido a que el Digesto jurídico se encuentra en período de observación según art. 20º de la Ley 2591-A (antes Ley 7886) y su modificatoria Ley 2670”.

(69) Ley XXIV N° 86 - Código Fiscal.

(70) Texto Ordenado por dec. 290/2021. Modificado por dec. 550/2023.

(71) Por decreto. Ley N° 9 - Art. 7º B.O. 17/02/00.

(72) Última versión disponible en la página oficial.

(73) Ley 1589 Código Fiscal de la Provincia de Formosa del 27/01/2013. Art. 106.

(74) Art. 107.- Este término de prescripción se reducirá a cinco (5) años cuando se trate de contribuyentes debidamente inscriptos y registrados.

(75) Ley XXII - N° 35 (Antes Ley 4366) de la provincia de Misiones. Suplemento B. O. N° 13638 Posadas, vier-

El Código Fiscal de Jujuy, ley 5791 y sus modificatorias, en su artículo 7º se refiere a la “Integración” y fija: “En la interpretación de este Código, y demás leyes tributarias, se atenderá al fin de las mismas. Solo cuando no sea posible fijar por la letra o por su espíritu el sentido o alcance de las normas, conceptos o términos de las disposiciones antedichas, se recurrirá a los principios del derecho tributario, a los principios generales del derecho y subsidiariamente a los del derecho privado”, con lo cual relega al derecho común a un carácter “subsidiario”.

Su artículo 91 establece la prescripción quinquenal, que eleva a decenal “Cuando se trate de contribuyentes o responsables que no se hallaren inscriptos o empadronados en la Dirección”.

La Provincia de La Pampa, en su Código Fiscal, establece en el artículo 5º el carácter “supletorio” del derecho privado, una vez superados los intentos de interpretar sus normas por los principios del derecho tributario y aún los principios generales del derecho. Y aclara que lo será “únicamente para determinar el sentido y alcance propios de los conceptos, formas e institutos del derecho privado a que aquellos hagan referencia pero no para la determinación de sus efectos tributarios. La aplicación supletoria establecida precedentemente no procederá cuando los conceptos, formas e institutos del derecho privado hayan sido expresamente considerados con sentido y alcances propios, en las disposiciones tributarias”. Su art. 151 establece la prescripción quinquenal.

En La Rioja rige el plazo quinquenal, según su Código Tributario, ley 6402 y modificatorias, artículo 64.

El artículo 151 del Código Fiscal de Mendoza establece la prescripción quinquenal, con excepción de contribuyentes no inscriptos y la decenal “tratándose del Impuesto de Sellos, Tasa de Justicia, Tasas Retributivas de Servicios, y los Impuestos Varios contemplados en el Título XI del Libro Segundo - Parte Especial del Código Fiscal”.

Misiones establece un plazo decenal de prescripción (75) al igual que sus municipios como Wanda, Apóstoles y Montecarlo, por caso. Su ciudad capital, Posadas, con la particularidad de que adhiere al plazo quinquenal (76), pero obliga a los contribuyentes a conservar la documentación respaldatoria por 10 años (77).

Neuquén en su Código Fiscal, ley 2680, con las modificaciones a enero 2022 (78), artículo 8, con respecto a la interpretación de sus normas se remite en primer lugar a la analogía de otras normas fiscales, a los principios generales del Derecho y por último al Derecho privado.

Su artículo 141 establece la prescripción quinquenal, excepto para el impuesto de sellos, que es decenal.

nes 17 de enero de 2014. Artículo 120.- Prescriben por el transcurso de diez (10) años las facultades y poderes de la Dirección de determinar las obligaciones fiscales, verificar y rectificar las declaraciones juradas de contribuyentes y responsables y aplicar multas. Prescribe por el transcurso de diez (10) años la acción para el cobro judicial de impuestos, tasas y contribuciones, sus accesorios y multas por infracciones fiscales. Prescribe por el transcurso de diez (10) años la acción de repetición de impuestos, tasas y contribuciones y accesorios a que se refiere el Artículo 100.

(76) Artículo 63.- Ordenanza XVII - N° 15 Posadas. Prescriben por el transcurso de cinco (5) años: a) las facultades para determinar las obligaciones tributarias y para aplicar las sanciones por infracciones previstas en este código, ordenanzas especiales y complementarias; b) la acción de repetición a que se refiere el Artículo 72 de este código; c) la facultad para

Río Negro fija en su Código Fiscal, artículo 105º el término quinquenal de prescripción, excepto para contribuyentes no inscriptos y agentes de retención e información, que es decenal.

En Salta rige la prescripción quinquenal para contribuyentes inscriptos y en el impuesto inmobiliario y a los automotores y decenal para los no inscriptos, según el artículo 91 de su Código Fiscal, con la reforma de la ley 5245. Obviamente, queda la duda respecto del plazo aplicable para el resto de los gravámenes que no sean el inmobiliario y a los automotores.

En Santa Fe, su Código Fiscal, establece en el artículo 115º el siguiente régimen de prescripción de obligaciones tributarias: de cinco años para “determinar las obligaciones tributarias y para aplicar las sanciones por infracciones previstas en este Código” (inciso a) y para “El cobro judicial de los gravámenes y sus accesorios y multas por infracciones tributarias”. Y en el último párrafo dispone: “Cuando se trate de contribuyentes o responsables del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, que no se hallaren inscriptos ante la Administración Provincial de Impuestos, las facultades establecidas en el inciso a) del presente Artículo prescribirán por el transcurso de diez [10] años”.

El Código Tributario de la Provincia de San Juan con respecto de la interpretación de sus normas remite, en el artículo 19º “a las normas, conceptos y términos del Derecho Administrativo en general y del Derecho Privado”. Con respecto al término de prescripción, lo fija en cinco años en su artículo 46.

La Provincia de San Luis también se aparta de la doctrina de la Corte. En el artículo 3º de su Código Tributario replica respecto a la interpretación de sus normas, el artículo 5º del Código pampeano, visto *supra*, y establece consecuentemente un aspecto último y supletorio al “derecho privado” y establece la prescripción quinquenal en su artículo 93º.

Santa Cruz, establece en su Código Fiscal, artículo 8º, respecto de la interpretación de sus normas, la remisión a “los principios generales del derecho tributario” o a los “principios generales del derecho”. Supletoriamente se acudirá a lo que denomina “principios del derecho privado”, siempre que no “hayan sido expresamente modificados por este Código o norma fiscal aplicable”. Su artículo 138 establece la prescripción de cinco años.

La Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, establece en su Código Fiscal también trae una norma relativa a la interpretación de sus normas en el artículo 6º titulado “Aplicación Supletoria”: “Para los casos que no puedan ser resueltos por las disposiciones pertinentes de este Código o de una Ley Tributaria especial se recurrirá supletoriamente a las disposiciones de las siguientes normas de acuerdo al orden de prelación que se enumera a continuación, a saber: la Ley nacional 11.683 de Procedimiento Tributario de

promover la acción judicial para el cobro de la deuda tributaria.

(77) Art. 34.- Los contribuyentes o responsables deben conservar los comprobantes y documentos que acreditan las operaciones vinculadas a la materia imponible, por un término que se extiende hasta diez (10) años después de operado el vencimiento del período fiscal a que se refieren. Igual obligación rige para los agentes de recaudación y personas que deban producir informaciones, en cuanto a los comprobantes y documentos relativos a las operaciones o transacciones que den motivo a la retención del tributo, o a las informaciones del caso. El deber de conservación se extiende también a los libros y registros en que se hayan anotado las operaciones o transacciones indicadas, aún en el caso de que quién las posea no esté obligado a llevarlos.

(78) Última disponible en su página oficial.

impuestos, tasas y cualquier otra especie de contribuciones adeudadas a la municipalidad, prescriben a los cinco (5) años de la fecha en que debieron pagarse. La acción de repetición estará prescripta al cumplirse el mismo lapso, medido desde la fecha de pago de la contribución que pudiese originarla. En todos los casos el término de la prescripción se interrumpirá por el reconocimiento expreso que el deudor hiciera de sus obligaciones y por los actos judiciales o administrativos que la Municipalidad ejecutare en procuración del pago, iguales garantías ampararán al contribuyente en su derecho a repetición. Los términos de prescripción quinquenal establecidos en el presente artículo comenzarán a correr para las obligaciones que se devenguen a partir del 1 de enero de 1996.

(67) Artículo 82 de su ley 5022, Código Tributario provincial del 2001.

(68) Art. 91 de la ley 83-F (Antes Decreto Ley 2444/62).

la Nación y sus modificaciones, la Ley provincial 141 de Procedimiento Administrativo de la Provincia y el Código Procesal Civil, Comercial, Laboral, Rural y Minero de la Provincia. En caso de insuficiencia de las normas de aplicación supletoria se recurrirá a los principios generales de derecho teniendo en cuenta la finalidad y naturaleza de las normas fiscales’.

Con respecto a la prescripción de los tributos ordena un repertorio de plazos en su artículo 162: “Prescriben por el transcurso de cinco [5] años: a) las facultades de la Administración para determinar las obligaciones tributarias y aplicar las sanciones por infracciones previstas en este Código o leyes tributarias especiales; b) la facultad de la Administración para promover la acción judicial para el cobro de la deuda tributaria; y c) la facultad de la Administración para disponer la devolución, acreditación o compensación de las sumas indebidamente abonadas: de oficio o no. Cuando se tratare de deudas originadas en regímenes de retención, percepción y/o recaudación, practicadas y no ingresadas a su vencimiento, las facultades establecidas en los incisos a) y b) del presente artículo prescriben por el transcurso de seis [6] años. En todos los casos tratándose de contribuyentes no inscriptos y del Impuesto Inmobiliario la prescripción operará trascurrido el plazo de diez [10] años’.

Por último, la Provincia de Tucumán legisla respecto a la aplicación de las normas de interpretación de su Código Fiscal en el artículo 6º: “En las situaciones que no pueden resolverse por las disposiciones de este Código o de las leyes específicas sobre cada materia, se aplicarán supletoriamente los principios generales de derecho tributario y en su defecto los de otras ramas jurídicas que más se avengan a su naturaleza y fines”. Con respecto al plazo de prescripción es quinquenal, a tenor de su artículo 54.

Estas referencias alcanzan para percibir el mosaico normativo que convive en nuestro suelo al calor de la interpretación de la naturaleza y extensión del concepto de autonomía provincial.

IX. Naturaleza jurídica de la prescripción liberatoria

Consideramos conveniente una sucinta exposición de la naturaleza jurídica que caracteriza al instituto de la prescripción liberatoria, como herramienta para establecer su marco de incardinación con instituciones y principios más amplios del Derecho.

Por esa vía nos encaminaremos a dilucidar si resulta —en sustancia— común a toda relación atinente a obligaciones dinerarias o si, por el contrario, es exclusiva materia del derecho privado y consecuentemente pasible de ser legislada en forma diferente en el ámbito público-tributario y aun diversamente, según cual fuere la competencia local que se la atribuya.

Los autores del Proyecto han omitido consignar una definición de la prescripción (79) en

los siguientes términos: “IX) Libro Sexto: “Disposiciones comunes a los derechos personales y reales” Título I: “Prescripción y caducidad” 1) Prescendencia de definición *El Anteproyecto*, a diferencia del Código Civil vigente, no define la prescripción. Tradicionalmente, se la ha definido como un modo de extinción de obligaciones, o bien, como una figura que priva al titular de una acción para solicitar su tutela jurisdiccional. La primera ha sido objeto de críticas, en razón de la subsistencia de ciertos efectos respecto de obligaciones prescriptas; la segunda utiliza el término “acción” en una concepción que no se corresponde con el significado que la doctrina procesal asigna a esta palabra en nuestros días. Asimismo, el hecho de que la prescripción se proyecte a situaciones que exceden el ámbito de los derechos personales y reales, abarcando situaciones que comprometen actos en general (acción de nulidad, por ejemplo) revela la imprecisión en la que recaen las definiciones técnicas de la prescripción. Por otro lado, más allá de una definición técnica, la noción generalizada del instituto es clara y sus efectos pueden ser regulados sin generar dificultades. Estas circunstancias, sumadas a la conveniencia de evitar definiciones legales que en vez de clarificar y facilitar la interpretación generan dificultades, han inclinado a los autores del Anteproyecto a omitir una definición general’.

Esta ausencia, fruto exclusivo de una técnica legisferante, no nos impide indagar en la concepción del instituto en estudio en este párrafo, máxime cuando se reconoce que “la noción del instituto es clara.”

Ya Pothier (80) expresó que “La tercera excepción de no recibir es la que resulta del lapso que ha limitado la ley la duración de la acción que nace del crédito. Esta es propiamente lo que propiamente se llama prescripción, aunque el término de prescripción sea un término general, que pueda convenir igualmente a todos los fines de no recibir”.

Vélez Sarsfield definía la prescripción liberatoria en el artículo 3949 del Código Civil: “La prescripción liberatoria es una excepción para repeler una acción por el solo hecho de que el que la entabla ha dejado durante un lapso de tiempo de intentarla, o de ejercer el derecho al cual ella se refiere”.

Guillermo Borda (81) advierte que “La ley protege los derechos subjetivos, pero no ampara la desidia, la negligencia, el abandono”. La define así: “La prescripción es la extinción de un derecho (o para hablar con mayor precisión, la extinción de las acciones derivadas de un derecho) por su abandono por el titular, durante el término fijado por la ley”. Agrega que “Su fundamento es de orden social” y enseña que “Toda persona de existencia ideal o humana, de derecho público o privado está sujeta a la prescripción de sus derechos y puede oponerla”.

Alejandro Borda (82) cita la definición de la clásica obra de Caseux y Trigo Represas (83): “La prescripción liberatoria es un medio de extinción de derechos por la inacción o no ejercicio de su titular durante el plazo legal;

debiendo aclararse que por este modo se puede extinguir en principio todo tipo de derechos”.

Spota (84) decía que “La prescripción es un medio legal de extinción de los derechos por la inacción o no ejercicio de su titular durante el tiempo establecido por el derecho objetivo”, pero también agrega que “procede autónomamente en todo lo que no se refiere a negocios jurídicos del derecho civil, sin perjuicio de aplicación supletoria de las normas de derecho privado” (85).

López Herrera (86) afirma que “Es aquel medio de extinción de la acción para reclamar un derecho, motivado por la inacción de las partes interesadas durante el tiempo determinado por la ley, que deja subsistente una obligación natural”.

Llambías (87) explica que “Es el medio por el cual el transcurso del tiempo opera la modificación substancial de un derecho en virtud de la inacción de su titular, quien pierde la facultad de exigirlo compulsivamente”.

La Corte Suprema estableció que “La prescripción es una institución de orden público, creada para dar estabilidad y firmeza a los negocios, disipar las incertidumbres del pasado y poner fin a la indecisión de los derechos” (88).

En el Código de Derecho Canónico (89), se regula en el artículo 197 (90), que remite a la “legislación civil de la nación respectiva” y su nota la define como “una institución jurídica por la que una persona adquiere o pierde derechos subjetivos y se libra de obligaciones, fundada en la defensa de la seguridad social, para evitar que las cosas no queden en situación incierta durante muchos años y facilitar que puedan evitarse los pleitos”.

Y así, podríamos seguir citando definiciones de distintos autores sin encontrar —salvo excepciones, como la del maestro Spota— alusión alguna a la aplicación diferencial sustancial del instituto según la rama o campo del derecho de que se trate. Su nota esencial es la universalidad en el mundo jurídico. No nos cabe duda que se incardina al denominado “Derecho común” como forma de librarse de obligaciones dinerarias, sean estas de la naturaleza que fueren (91), pues no hay diferencia alguna en su naturaleza y caracteres esenciales, sea que ellas provengan de relaciones entre privados o de las impuestas por el Estado, sean estas de carácter impositivo, o provenientes de las agencias de seguridad social, del Derecho administrativo sancionador, de tasas por servicios o de cualquier otra fuente pública.

Y esto así, de ningún modo implica desconocer el desarrollo, autonomía y principios especiales del derecho tributario, ni las facultades de las provincias o municipios para establecer los tributos que garanticen su autonomía, sino rendirse ante la evidencia que indica que existe una prevalencia de orden constitucional, cuyos principios tienen operatividad propia que no pueden ser desconocidas por el poder constituido precisamente por la Constitución.

análisis de la aplicabilidad del instituto al Derecho administrativo.

(87) LLAMBIÁS, Jorge, “Tratado de Derecho Civil. Obligaciones”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1996, 4ª ed., p. 304, citado por LÓPEZ HERRERA, ob. cit., p. 22, nota 56.

(88) CS, “Banco Francés e Italiano c/ Caja de Jubilaciones de Empleados Bancarios”, Fallos 191:490. fallo del año 1941.

(89) “Código de Derecho Canónico”, La Editorial Católica, Madrid, 1983, 5ª ed., p. 131.

(90) Específicamente se regula respecto de los bienes en los arts. 1268-1270; de la acción criminal art. 1362; de ejecución de la pena art. 1363 y de toda acción art. 1492.

(91) Como acertadamente a nuestro parecer sostiene Roberto LUQUI, en ob. cit.

(92) Según la feliz definición del doctor Juan Cianciar-

X. Algunos principios en juego

Pasamos a exponer en breve síntesis los principios que juegan en torno al tema en estudio, tal como interpretamos que dimanan de los antecedentes jurisprudenciales, doctrinarios y aún de las referencias al derecho comparado y los datos de la situación que presentan hoy las diferentes normas locales. Por supuesto que no pretendemos agotar el análisis de la totalidad de ellos, sino, dado el acotado marco de este estudio, marcar algunos que puedan iluminar la cuestión desde estos principios, que iluminan el mundo jurídico como mandatos de optimización (92).

X.1. El principio de especialidad

Acuña por Raymond Carré de Malberg (93) a principios del siglo pasado la “práctica de la especialidad” es “El principio consistente en distinguir lógicamente y separar orgánicamente, por una parte, el poder de hacer la Constitución, y por otra parte los poderes creados por la Constitución”. Y dice —con un riguroso análisis jurídico, filosófico e histórico cuya mención excedería el marco de este estudio— que tanto en las doctrinas constitucionales de las escuelas francesas de la soberanía popular, como en la de la soberanía nacional o en el sistema norteamericano, cada una según sus bases, esta distinción es reconocida como base fundamental del sistema de reparto de competencias.

Para la primera (94) dice: “En el sistema de la soberanía popular, en efecto, está claro que el poder constituyente no puede ejercerse por las autoridades constituidas, y particularmente por la Asamblea ordinaria de los diputados; luego la Constitución no podrá hacerse o rehacerse sino por el pueblo mismo, o, todo lo más, por una asamblea especial, nombrada expresamente a dicho efecto por los ciudadanos y representando extraordinariamente al pueblo, o sea revestida por él de la soberanía constituyente”.

Para la segunda (95) expresa: “Pero, frente a esta doctrina, hay otra, muy diferente, que funda la distinción entre el poder constituyente y los poderes constituidos, no ya en una idea de la soberanía del pueblo, sino en el principio mismo de la soberanía exclusiva de la nación”.

Con respecto al sistema constitucional de los Estados Unidos (96) manifiesta: “Es verdad que este principio se basa, ante todo, en Estados Unidos, en la idea de que el pueblo es originariamente el soberano y que es la fuente y el creador de todos los poderes constituidos. Así se desprende del preámbulo de la Constitución federal, de 1787, que presenta al pueblo como el autor especial de dicha Constitución (...) lo cual demuestra efectivamente que la Constitución, en este concepto, constituye un acto de delegación de la soberanía popular, y que esta, por lo tanto, no se comunicó a los órganos constituidos sino en la medida restringida en que les fue delegada”. Y “Por otra parte, la acción de las asambleas legislativas se halla sometida a una estricta vigilancia, que se ejerce mediante las Cortes de justicia, que

en su conferencia dictada el 12 de julio desde la Universidad de Navarra, en el marco del Primer Diplomado Post Magistral en Derecho Administrativo Profundizado organizado por la Universidad Austral.

(93) CARRÉ de MALBERG, Raymond, “Teoría general del Estado”, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, 2ª ed., 2ª reimpresión, ps. 1179 y ss., donde puede verse una exhaustiva relación jurídica sobre la separación del poder constituyente y los poderes constituidos con detalle de las distintas escuelas filosóficas y su evolución a través de la historia de Francia, desde la Constitución de 1791 y luego de haber estudiado las anteriores concepciones acerca de la residencia de la soberanía y del poder constituyente, que es su emanación.

(94) CARRÉ de MALBERG, ob. cit., p. 1207.

(95) *Ibidem*, p. 1214.

(96) *Ibidem*, p. 1215 y ss.

(79) Como lo hacía Vélez Sarsfield en el Código Civil, artículo 3947: “Los derechos reales y personales se adquieren y se pierden por la prescripción. La prescripción es un medio de adquirir un derecho, o de libertarse de una obligación por el transcurso del tiempo”.

(80) POTHIER, R.J., “Tratado de las Obligaciones”, Heliasta SRL, Buenos Aires, 1978, p. 429.

(81) BORDA, Guillermo A., “Tratado de Derecho Civil-Obligaciones”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1983, 5ª ed., t. II, p. 7 y ss.

(82) BORDA, Alejandro, “La prescripción de las obligaciones. Suspensión, Interrupción y Dispensa del término de la Prescripción”, en *Estudios sobre obligaciones y responsabilidad civil en homenaje al académico Félix A. Trigo Represas*, publicación del Instituto de Derecho Civil de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, La Ley, Buenos Aires, 2022, p. 69.

(83) CASEAUX, Pedro N. - TRIGO REPRESAS, Félix A., “Derecho de las obligaciones”, La Ley, Buenos Aires, 4ª ed., t. III, no. 1785.

(84) SPOTA, Alberto G., “Tratado de Derecho Civil”, Roque Depalma Editor, Buenos Aires. 1959, t. I, Vol. 3, p. 5.

(85) SPOTA, ob. cit., p. 117, donde en nota al pie se muestra contrario a la doctrina de la Corte, y específicamente la de autos “García Rogelio y otros c/ Prov. de Entre Ríos”, Fallos 193.231 de 1942, donde se establece la supremacía del derecho común por sobre el Código provincial.

(86) LÓPEZ HERRERA, Edgardo, “Tratado de la Prescripción Liberatoria”, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2007, t. II, p. 22. En el T. II de la obra, capítulo XXII, “Notas sobre la prescripción en el derecho Administrativo”, firmado por CHINCHILLA, Federico, puede verse un interesante

pueden negarse a aplicar las leyes que juzguen contrarias a la Constitución, en los casos especiales que se les presenten”.

Bajo este prisma, cobran a nuestros ojos un renovado brillo las palabras de Heredia (97) refiriéndose al agregado al artículo 2532 del CCyC en estudio: “Creo que la norma examinada contenida en el Código Civil y Comercial nada tiene que hacer allí, porque las competencias locales devienen de la Constitución y no necesitan de la autorización de leyes del Congreso para ser ejercidas. A su vez, el Congreso no puede atribuirles competencias de las que no disponen según la Constitución”.

Es decir que una ley del Congreso nunca puede transferir a las legislaciones locales una competencia que corresponde exclusivamente a la Nación por una norma expresa (art. 72 inc. 12) de la Constitución Nacional, como lo indica desde hace veinte años la doctrina de la Corte Suprema de Justicia, único órgano autorizado para interpretarla.

X.2. El principio de supremacía de la Constitución

En el principio de especialidad se engarza el de la supremacía de la Constitución: “En primer lugar, en norma alguna de la Constitución se prescribe el principio de la presunción de constitucionalidad de las leyes. Al contrario, en el plano dogmático, hay dos preceptos de la Constitución Argentina que no son compatibles con una presunción semejante. El art. 31, CN prescribe en forma expresa la supremacía de la Constitución sobre las leyes y el art. 28 dice, claramente, que las leyes no pueden alterar los “principios, derechos y garantías reconocidos en los anteriores artículos”. Estas palabras son del maestro Cassagne (98), quien añade, asimismo: “En segundo término, el equilibrio que impone el principio de separación de poderes no puede afectarse en favor del Legislativo, máxime cuando el mismo está basado en la distinción entre poder constituyente y poder constituido”.

Y nos parece pertinente agregar con Manili (99) que “El objetivo de ello es mantener la unidad de los Estados federados o provincias, a través de la supremacía de todo el Derecho nacional, y no solo de la Constitución”. Lo contrario origina el mosaico de normas locales que vulneran esa unidad y del que hemos dado cuenta *supra*.

Este mandato de unidad es el primero que está expresado en el *Preámbulo* de la Constitución, verdadero programa de esta, según las enseñanzas de Manuel Augusto Montes de Oca: “El preámbulo indica los fines, los grandes objetivos que se propusieron los constituyentes, y entonces, si hay duda sobre el alcance de un precepto cualquiera de detalle, hay que encuadrarlo dentro de esos grandes fines u objetivos, para deducir su verdadero alcance e inteligencia” (100).

Establecida esta supremacía, también por esta razón una ley particular no puede modificar, ni siquiera parcialmente, la arquitectura constitucional por vía de una pretensa declinación de atribuciones que sencillamente no posee, porque le pertenecen a un poder anterior, que lo constituyó en su carácter de depositario de la soberanía que proviene del pueblo (101).

Con estas razones se desautorizan a nuestro entender las opiniones que ven en la letra

de los últimos párrafos de los artículos 2532 y 2560, CCyC, el finiquito de la doctrina de la Corte, sin más argumento que esa misma letra.

X.3. El principio de igualdad

El artículo 16, CN, establece que “La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas”. Reconoce como antecedente el artículo 13 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: “Es indispensable una contribución común para el mantenimiento de la fuerza pública y para el mantenimiento de la Administración; esta debe ser repartida por igual entre todos los ciudadanos según sus posibilidades”.

La Constitución de Cádiz de 1812 establecía su artículo 339: “Las contribuciones se repartirán entre todos los españoles con proporción a sus facultades sin excepción ni privilegio alguno”.

A lo largo de este trabajo hemos visto cómo la Corte ha invocado este principio en el caso “Alegre”, para fundar la prevalencia del Derecho común, y también cómo se invocó para sostener lo contrario en la disidencia de los ministros Dres. Petracchi y Maqueda en “Filcrosa” que consideraban desigual el tratamiento del Congreso para los tributos nacionales y locales, al par que Roberto Luqui considera que, en virtud de tal situación, el Congreso justamente ofende el principio de igualdad y que el Código Civil y Comercial también lo hace, al regir de diferente manera las relaciones patrimoniales entre acreedor y deudor.

Para zanjar las dudas que lo anterior pudiera generar es conveniente recordar la definición de Bonell Colmenero (102): “La igualdad significa que todos los ciudadanos son iguales ante la ley, y que gozan de idéntico reconocimiento, garantías y oportunidad de ejercitar y hacer valer sus derechos frente a los poderes públicos”.

Y ante esta concepción, que compartimos, resulta evidente que cualquier dispersión territorial normativa que aplique criterios diversos para las mismas obligaciones tributarias conculcan el principio de igualdad, pues es desigual la situación del contribuyente de la Provincia de Misiones, cuyos tributos prescriben a los diez años con los de Mendoza, que prescriben a los cinco y aún con los que cotizan en su capital, Posadas, que también se rige por la prescripción quinquenal. Y en La Pampa también es desigual la situación de los contribuyentes del impuesto de sellos que prescribe a los diez años con los que tributan los demás, que prescriben a los cinco. Nos remitimos a la completa reseña apuntada *supra* para no fatigar al lector.

Como vemos, no es necesario acudir a mayores argumentaciones ante la contundencia con que la realidad indica que dejar al arbitrio de las legislaciones locales el régimen de la prescripción liberatoria es contrario al superior principio de igualdad.

Y esto en manera alguna supone atropello a las autonomías de las provincias, ni al régimen federal, ni intento de imponer un unitarismo que vulnera sus legítimos derechos, sino reconocer que no se puede proteger la desidia administrativa o la incuria funcional con leyes a medida en cada jurisdicción, originando además una

nociva incertidumbre y desigualdad en el contribuyente.

Se trata de lograr, conforme a las atribuciones constitucionales reconocidas por la Corte Suprema, una uniformidad conducente, entendida como la consonancia imprescindible para lograr la igualdad que, como explicara antaño Juan Carlos Luqui (103): “Entre nosotros deja de constituir un mero enunciado o recomendación dada al legislador, para convertirse en una institución del sistema constitucional”.

X.4. El principio de razonabilidad

Emparentado íntimamente con el anterior, como explica el maestro Cassagne (104), el principio de razonabilidad está consagrado en el artículo 28 CN y básicamente predica la proporcionalidad de la medida con los fines que la orientan (105).

Dos cauces reconocen, a nuestro pensar, esta proporcionalidad a los fines del presente estudio: la del plazo y la de la uniformidad territorial.

Con respecto al plazo, la causa eficiente de la reforma fue, como vimos, la intervención en el Senado de la señora senadora por Misiones, que reclamó la modificación hoy vigente. En primera instancia, nos resulta sorprendente que la *Comisión Redactora del Proyecto*, integrada por encumbrados y reconocidos juristas, sus más de cien consultados, los especialistas del Poder Ejecutivo y los demás legisladores no hubiesen advertido esta situación. Concretamente, la Provincia reclamó, y así se hizo, conservar un plazo de prescripción para sus tributos de diez años.

Si comparamos este plazo con el derecho comparado, como lo hemos hecho en el párrafo VII, los plazos vigentes en Europa oscilan entre los tres y seis años, excepto para casos excepcionales de fraude, etc.

Y en nuestro país, es la única Provincia que mantiene el régimen general de prescripción liberatoria de diez años.

Cabe preguntarse si es razonable proteger la desidia administrativa para requerir el pago de tributos debidos dándole un plazo a la incuria burocrática de nada menos que diez años, cuando dispone de modernos medios electrónicos de procesamiento de datos que son capaces de ubicar e intimar a sus deudores en el más breve plazo.

¿Qué entidad privada, empresa, organización civil, o persona física demoraría una década para reclamar y procurar el cobro de lo que le es debido?

Con respecto a la uniformidad territorial que reclama la Corte Suprema en profusos pronunciamientos, como vimos *supra*, para garantizar la necesaria unidad nacional, nos parece atinado mencionar que si casi todas las jurisdicciones nacionales limitan a cinco años el plazo general de prescripción liberatoria y demuestran suma diligencia en la detección y procura del cobro de sus acreencias tributarias, siendo por otra parte, la única función de gobierno que no merece reproche en tal sentido, no aparece razonable dar carta blanca a cada jurisdicción local para fijar sus propios plazos de prescripción. Piénsese en un país con casi dos mil municipios, y se tendrá dimensión del panorama.

Y como hemos visto, la más autorizada doctrina, aun en posiciones diferentes, predican la razonabilidad, por vía del control judicial como en el caso de Botassi o en la posición opuesta, Spisso, que alude a la irrazonabilidad de la reforma como uno de sus argumentos, para dar solo dos ejemplos.

Y una cita de la antigüedad, que revela la falta de novedad de estas cuestiones. Hace ya dos mil años, refería Cornelio Tácito (106): “Indignado por los vejámenes de los publicanos, Nerón ideó el proyecto imposible y magnánimo de abolir todos los impuestos. No pensó en la gestión directa, pero publicó cuatro ordenanzas: las leyes contra los publicanos, secretas hasta entonces, se harían públicas: *estos no podrían exigir a nadie lo que no hubiesen pedido durante el año por negligencia*; habría un pretor para juzgar sus pretensiones, sin formalidades (...) Aquellos fueron los días gloriosos del emperador”.

XI. Conclusión

Hemos intentado presentar, en apretado bosquejo, aspectos salientes del escenario que se instaló a partir de la aparición de las normas estudiadas, hasta la fecha, ateniéndonos a sus antecedentes y a las posteriores repercusiones derivadas de la jurisprudencia, de las voces doctrinarias consignadas y de la actual situación en el Derecho comparado y argentino, para considerarlo todo desde el prisma más encumbrado de algunos principios generales.

Y fruto de estas consideraciones —y de otras concomitantes cuya mención excedería el objetivo de este estudio— arribamos al parecer que los arts. 2532 y 2560 del Código Civil y Comercial de la Nación no superan el test de constitucionalidad, por encontrarse en colisión con el art. 75 inc. 12 de la Carta Magna. Pensamos también que fueron sancionados en extralimitación de las facultades del Congreso Nacional.

Más allá de esta opinión personal, debemos todos aguardar la decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que es la única autorizada para interpretar las normas y expedirse al respecto.

Cita on line: TR LALEY AR/DOC/2214/2023

Más información

Colombes Garmendia, Clementino, “La batalla entre las autonomías provinciales y el federalismo a la hora de regular la prescripción liberatoria en materia tributaria. Consecuencias (previsibles) derivadas de la sanción del Código Civil y Comercial”, LA LEY 13/01/2022, 1, TR LALEY AR/DOC/3452/2021

Dogliani, Juan F., “Prescripción liberatoria y tributación local. Apostillas críticas a un reciente fallo: “Filcrosa” *reload* (y la negación del derecho tributario), RCCyC 2020 (febrero), 293, LLLitoral 2020 (mayo), 6, TR LALEY AR/DOC/4069/2019

Libro recomendado

Tratado de Derecho Constitucional Argentino y Comparado

Autor: Manili, Pablo Luis

Edición: 2021

Editorial: La Ley, Buenos Aires

(97) HEREDIA, Ob. cit.

(98) CASSAGNE, Juan Carlos, “Los grandes principios del derecho público constitucional y administrativo”, La Ley, Buenos Aires, 2015, 1ª ed., p. 183.

(99) MANILI, Pablo Luis, ob. cit., t. I., p. 209.

(100) CALANDRELLI, Alcides V., “Lecciones de Derecho Constitucional. Notas tomadas de las conferencias del Dr. M.A. Montes de Oca”, Tipo Litografía La Buenos

Aires, Buenos Aires, 1917, p. 16.

(101) Ni siquiera invocando las “facultades implícitas” del art. 75 inc. 32 CN, como bien señala Manili (ob. cit. ps. 271 y ss.) con cita concordante del maestro Linares Quintana, quien la circunscribe a ejercer “los poderes expresamente atribuidos”.

(102) BONELL COLMENERO, Ramón. “Principio de igualdad y deber de contribuir” En Anuario Jurídico y

Económico Escorialdense, Nro, 38, editado por el Real Centro Universitario “Escorial-María Cristina” San Lorenzo del Escorial, España, 2005, disponible en unirihoja.es., donde puede verse un extenso y erudito informe de la aplicación del “principio de igualdad” en el constitucionalismo español desde la *Carta de Bayona* de 1808 hasta la actual Constitución de 1978.

(103) LUQUI, Juan Carlos, ob. cit., p. 191.

(104) CASSAGNE, ob. cit., ps. 196 y ss.

(105) CASSAGNE, Juan Carlos, “Derecho Administrativo”, Palestra Editores S.A.C., Perú, 2010, 1ª ed., t. II, p. 47.

(106) TÁCITO, “Anales”, Lib XIII, t. I, citado por MONTESQUIEU, “Del espíritu de las leyes”, Sarpe, Madrid, 1984, t. I, p. 232.

Bibliografía

Constitución de la Nación Argentina

Comentada, anotada y concordada con los tratados internacionales de derechos humanos. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Autor: Pablo Luis Manili
Editorial: Astrea, 2023. Al mérito de un verdadero profesor de Derecho Constitucional

Al mérito de un verdadero profesor de Derecho Constitucional

La presentación de la obra del profesor Dr. Pablo Luis Manili sobre la *Constitución de la Nación Argentina, comentada, anotada y concordada con los tratados internacionales de derechos humanos*, profundizado con la *jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, reviste una amplitud de contenidos que resultarán de enorme utilidad para todos los profesionales volcados al quehacer jurídico y constitucional argentino y comparado en los tiempos actuales.

El trabajo realizado por el autor se desarrolla en plenitud literal sobre dos volúmenes de 782 y 847 páginas respectivamente, que recaen en la facunda presentación de calidad científica presentada por Editorial Astrea, en el año 2023. El autor ha resaltado su empeño con la dedicatoria a la Asociación Argentina de Derecho Constitucional y a sus queridos colegas constitucionalistas contemporáneos y a todos aquellos que, en sus publicaciones, clases y conferencias luchan por la República, la Democracia y los Derechos Humanos.

Grande es el mérito intelectual y técnico del autor, al abarcar la magnitud de los aspectos desarrollados con una metodología comprensiva de los contenidos de todos los artículos de la Constitución Nacional vigente en la actualidad, cubriendo hasta el art. 129 más las disposiciones transitorias y una amplia bibliografía con citas de autores de conocido y valioso interés profesional y académico.

Mencionamos la temática tan metódicamente desarrollada a través del curso que arranca en el Preámbulo, continúa con las Declaraciones, Derechos y Garantías, desplegándose con los Nuevos Derechos y Garantías y de allí en adelante con un des-

Especial para La Ley. Derechos reservados (Ley 11.723)

pliegue meticulado de todos los aspectos jurídicos y políticos cuya enumeración incluye los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en general; los Derechos de los Trabajadores; los Derechos Colectivos de los Trabajadores y de los Gremios; los Derechos de la Seguridad Social, el Derecho de la Propiedad y la Doctrina de la Emergencia, la Expropiación; el Derecho de Propiedad Frente al Poder Impositivo del Estado; el Principio de la Ley Previa y Presunción de Inocencia; la Garantía de Juez Natural y del Tribunal independiente; Prohibición de Declarar en contra de sí mismo; Orden Escrita; Derecho de Defensa en Juicio e Inviolabilidad del Domicilio y de los Papeles Privados; Prohibición de la Tortura y Regulación de las Cárceres; las Garantías Implícitas del Debido Proceso; Derecho a la Intimidad; el Principio de Legalidad; Nuevos Derechos y Garantías; el Control de Constitucionalidad; el Amparo Colectivo; de Hábeas Data y manejo de los Datos Personales; el Hábeas Corpus. Se señala también la necesidad de la sanción de una Ley de Amparo, que responde al sabio art. 43 de la Constitución, norma esta que, siguiendo “el amparismo”, admite declarar la inconstitucionalidad a través del amparo, pero acontece que increíblemente subsiste la coexistencia de un “decreto-ley” de diciembre de 1966: de un gobierno *de facto*...

Cabe señalar que en el Tomo 1, y por cada tema de los arriba enunciados, están incluidos decenas de subtítulos comprensivos de los subtemas delimitados y con detalles pormenorizados.

En cuanto a la Segunda Parte, comprensiva de las “Autoridades de la Nación”, se enuncia con el título del Gobierno Federal, arrancando con el Poder Legislativo, luego la Cámara de Diputados, del Senado, las Disposiciones comunes a Ambas Cámaras, las Atribuciones del Congreso, para continuar luego con la Formación y Sanción de las leyes. Más adelante, prosiguiendo con la Auditoría General de la Nación y el Defensor del pueblo.

A continuación, el Poder Ejecutivo con todas las atribuciones inherentes; tiempo de elección del Presidente y Vicepresidente; el Jefe de Gabinete y los Ministros.

Lo atinente al Poder Judicial va acompañado de todos los pormenores desde su naturaleza y duración, con las Atribuciones del caso, como el Ministerio Público.

El autor se extiende eruditamente al tratamiento de temas tales como el de “contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación”; el Banco Central de la República Argentina; el “arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación”; el presupuesto nacional; los subsidios del tesoro nacional a las provincias; el régimen constitucional y legal de la moneda, la inflación; el “Proveer a la seguridad de las Fronteras”; las cláusulas del progreso y del

desarrollo; la autonomía y autarquía universitaria; la gratuidad y equidad de la enseñanza; la amnistía; la jerarquía normativa de los tratados; la recepción del Derecho internacional de los derechos humanos en el Derecho constitucional argentino; la salida de normas del bloque de constitucionalidad; la elevación de otros tratados a la jerarquía constitucional; etc... Todos temas de gran importancia.

En el capítulo quinto de la obra, se aborda el tema de la formación y sanción de las leyes, con numerosa jurisprudencia al respecto; y en el capítulo sexto se refiere a la Auditoría General de la Nación; y en el séptimo al Defensor del Pueblo de la Nación (art. 86), institución que existe pero está vacante, por cuanto —aunque parezca mentira— lo dispuesto para ese cargo no se cumple desde hace más de catorce años.

A renglón seguido —en la sección segunda— se estudia el Poder Ejecutivo a través de su naturaleza y duración; como así mismo retoma la “*forma y tiempo de la elección del Presidente y Vicepresidente de la Nación*”, y también a las atribuciones del Poder Ejecutivo, con numerosos detalles significativos. De igual manera, en el capítulo 4 se vuelca al Jefe de Gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo. Con insistencia razonable profundiza en la sección tercera la organización del Poder Judicial, partiendo de su naturaleza y duración, con los detalles más explícitos habidos y por haber. Pero también prosigue en un segundo capítulo titulado “Atribuciones del Poder Judicial” a partir del art. 116 de la Constitución al art. 119.

La Sección Cuarta, vuelve al Ministerio Público, en el art. 120; para luego volcarse en “los gobiernos de provincia” a partir del art. 121, incluyendo las relaciones exteriores de las provincias; los recursos naturales y las provincias (artículos 124 hasta el 129); encarándose la problemática de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Analiza también las “Disposiciones Transitorias” y la “cuestión Malvinas”, que no se puede olvidar.

Es dable destacar —posible y hacendero— que la experiencia en los hechos demuestra la respetable ironía del juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Carlos S. Fayt, quien expresaba que, al aludirse a la sanción de las leyes del Congreso, estas deberían ser cumplidas, aunque se convierten en los hechos en meras suposiciones o hipótesis (*sic*). En la práctica, el Presidente de la Nación debe ejercer las numerosas potestades que surgen del art. 99 de la Constitución Nacional, mientras que al Vicepresidente le corresponden tan solo presidir el Senado y sus sesiones sin voto, aunque desempata en una segunda votación empatada; no debate con los senadores; pero sí reemplaza al Presidente en caso de ausencia por licencia, viaje al exterior, enfermedad, muerte o renuncia, y nada más que ello; aunque el Presiden-

te puede asignarle gestiones diplomáticas en el exterior... ¡y nada más! El Presidente de la Nación no puede ejercer ninguna otra tarea más que la de presidir: sin embargo ha dado clases en la universidad sin ser profesor regular de la Facultad de Derecho de la UBA.

Los incumplimientos son variados: por ejemplo, el art. 75 inc. 19 de la CN, con el valor de la moneda y su defensa, no se cumple. Lo mismo sucede con los treinta y dos incisos, del artículo 75 de la Constitución, que contienen medidas a ser cumplidas por el Congreso y muchas de ellas están pendientes de efectivo cumplimiento, siendo necesarias o convenientes para satisfacerse requerimientos impostergables que “duermen” en las Comisiones pertinentes y que no se llevan a cabo en el recinto.

Nuevas cosas pueden tomarse en cuentas pendientes, a saber: una exigencia de la idoneidad de los candidatos a jueces; el Consejo de la Magistratura, art. 114; donde no se procura “el equilibrio” en la representación de los órganos, pues se ha incurrido en su politización. El Ministerio Público, art. 120, que fue insertado a último momento en la Convención Constituyente de 1994, quedando así incompleta la noción de “estabilidad” en los cargos y que gozan de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones (*sic*). Y no olvidemos que el Jefe de Gabinete de Ministros, art. 101, debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes alternativamente a cada una de las cámaras para informar la marcha del gobierno: Pero solo se cumple muy irregularmente en el tiempo. También puede recordarse el art. 103 CN, que establece que “Los Ministros no pueden por sí solos en ningún caso tomar resoluciones a excepción de lo concerniente al régimen económico y administrativo de sus respectivos departamentos” (hay que recordar el caso de las retenciones a la producción agropecuaria).

Queda por último preguntar: ¿Cómo es la Constitución real? No se la respeta debidamente, no se la acata en su plenitud, no tiene vigencia efectiva y no funcionan los mecanismos de sanción por su incumplimiento. En la realidad hoy reina el culto a la bravuconada y el desprecio o desapego por las instituciones.

Quedan presentes catedráticos y juristas de la envergadura del gran Profesor Doctor Pablo Luis Manili, ejemplo de seriedad, de laboriosidad, de generosidad, de vocación y de talento para producir una obra tan vasta como es la que nos presenta al cabo de una trayectoria incólume, sana, sin lesión ni menoscabo, en estado de plena incolumidad.

Jorge Reinaldo Vanossi

Cita on line: TR LALEY AR/DOC/2217/2023

Nota a fallo

Reelección

Inhabilitación del actual gobernador para ser candidato nuevamente. Sistema republicano de gobierno. Interpretación de la Constitución provincial. Prohibición de reelección indefinida.

1. - La candidatura del actual gobernador de la Provincia de San Juan en los próximos comicios resulta inválida, pues se funda

en una interpretación contraria al art. 5º de la Constitución Nacional.

2. - La interpretación del art. 175 de la Constitución de la Provincia de San Juan realizada por el tribunal electoral local, según la cual el límite de tres mandatos consecutivos para el Poder Ejecutivo local rige exclusivamente para el mismo cargo, se encuentra en franca contraposición con la pauta republicana con-

sagrada en el art. 5º de la Constitución Nacional.

3. - Al insistir con que el Poder Ejecutivo es unipersonal y se encuentra únicamente en cabeza del gobernador, la Provincia soslaya que la sucesión indefinida entre ambos cargos burlaría el sentido de la pauta republicana del art. 5º de la Constitución Nacional. Y ello sin considerar que, conforme al propio texto cons-

titucional sanjuanino, el vicegobernador puede ejercer temporalmente como gobernador en caso de inhabilitación temporal por enfermedad, suspensión o ausencia del titular, o convertirse en gobernador en caso de fallecimiento, destitución o renuncia del primer mandatario.

4. - La forma republicana de Gobierno —que no es cualquier tipo o concepción republicana ideal, sino el concretamente es-

tablecido en el esquema constitucional argentino, según dispone el art. 1º— que las provincias están obligadas a respetar (arts. 5º y 123, CN) comprende la limitación de la posibilidad de reelecciones tanto del gobernador como del vicegobernador (del voto del juez Rosenkrantz).

5. - La falta de alternancia afecta significativamente la separación de poderes y la existencia de un sistema abierto en

el que los ciudadanos puedan competir por el acceso a los cargos públicos “en condiciones generales de igualdad” (art. 23.1.c, CADH), ambas notas constitutivas del sistema republicano de gobierno (del voto del juez Rosenkrantz).

6. - No existe duda de que habilitar que una persona se desempeñe, como en el caso, durante 16 años ininterrumpidos en los más altos cargos provinciales im-

pone un costo intolerablemente alto a los valores que encarna el sistema republicano. La influencia en la composición del Poder Judicial local y de los órganos de control, el manejo de los fondos públicos, el control de la agenda política y legislativa, entre otros factores, tal como se dijo en los considerandos anteriores, se traduce en una significativa concentración de poder que erosiona la separación de poderes y rompe las “condiciones generales de igualdad” en

la competencia electoral (del voto del juez Rosenkrantz).

CS, 01/06/2023. - Evolución Liberal y otro c. San Juan, Provincia de s/ amparo.

[Cita on line: TR LALEY AR/JUR/67652/2023]

[El fallo *in extenso* puede consultarse en Atención al Cliente, <https://www.laley-next.com.ar/> o en Preview]

Hegemonía y personalismo en gobernaciones de provincias

Límites constitucionales



Silvia B. Palacio de Caeiro

Doctora en Derecho y Ciencias Sociales (UNC). Abogada. Profesora de posgrado y docente visitante en diversas universidades. Exjueza de la Cámara en lo Civil y Comercial del Poder Judicial de Córdoba. Exfuncionaria del Poder Judicial de la Nación. Autora, directora y coautora de numerosas obras jurídicas.

SUMARIO: I. Introducción.— II. Precedentes de la Corte Suprema en materia de reelecciones de gobernadores y vicegobernadores.— III. Caso “Evolución Liberal y otro c/ Provincia de San Juan s/ amparo”. Fundamentos.— IV. Conclusión.

I. Introducción

El concepto semántico de hegemonía alude a condiciones de supremacía, superioridad, predominio, preponderancia, preeminencia. Estas nociones son incompatibles con personalismos de candidatos en fórmulas presidenciales, gobernaciones de provincias e intendencias municipales.

En órbitas de la política, las situaciones hegemónicas posibilitan vínculos caracterizados por la dominación que proyectan líneas de relación desigual y vertical. El poder político hegemónico que proviene de una autoridad pública se ejerce en clave de dominio permanente sobre la ciudadanía y el resto de las manifestaciones políticas de un Estado.

Esto provoca, irremediabilmente, desequilibrio y tensiones en los sistemas democrático-republicanos, por lo que las constituciones y leyes de los Estados occidentales y, en la gran mayoría de los países latinoamericanos, implementan límites para detener y contrarrestar condiciones de hiperpresidencialismo. Esta denominación es utilizada por Valadés para calificar la preponderancia de partidos hegemónicos en muchos países de América Latina.

La noción de hiperpresidencialismo, señala Hernández, se caracteriza por la concentración del poder “más allá de las competencias fijadas por la Constitución, en desmedro de la división y equilibrio de los poderes y de los principios de la democracia constitucional” (1).

Estos discernimientos bien pueden aplicarse a las situaciones, que bien podrían llamarse en Argentina, analógicamente, *hipergobernabilidad de gobernadores de provincias*.

El concepto es útil para señalar que pretendidos intentos de permanecer en los cargos ejecutivos de las gobernaciones, sin

alternancia, extralimitan fronteras normativas de las propias constituciones, leyes y reglamentos locales.

También puede recurrirse a la significación de *hipergobernabilidad* para aquellos casos en los que, valiéndose de expresiones legales neutras, gobernadores y vicegobernadores se perpetúan en el poder o intentan hacerlo por largos períodos de tiempo, sin respetar ningún límite de mandatos ni posibilitar ninguna clase de alternancia.

Un ejemplo de ello es lo que ocurre con las constituciones de solo tres provincias de Argentina: Catamarca (2), Formosa (3) y Santa Cruz (4), que en materia de reelecciones, sus respectivas cláusulas solo disponen que gobernadores y vicegobernadores “podrán ser reelectos”. Omiten expresar por cuántos períodos consecutivos o intermedios se permiten las indicadas reelecciones.

La interpretación de las agrupaciones políticas de las provincias nombradas ha conducido en la práctica a instaurar verdaderas relaciones de poder hegemónicas.

La neutralidad de la expresión “podrán ser reelectos”, sin ningún otro aditamento normativo respecto a la vigencia de los mandatos ni a condiciones de alternancia en los cargos gubernamentales ejecutivos, en la práctica, ha conducido a verdaderos desequilibrios democráticos y alterado los principios del republicanismo constitucional.

Las fórmulas “podrán ser reelectos” incluidas en las constituciones de las tres provincias antes nombradas deben interpretarse y aplicarse dentro de los principios del sistema republicano impuesto por el art. 1º correlativo con los arts. 37, 38, 122, 123 y ss. de la CN.

El sistema republicano y representativo resiste aquellas normas neutras que, bajo la pátina de neutralidad, conllevan o habili-

tan sustratos e interpretaciones opuestas al republicanismo. Pues, normas o prácticas aparentemente neutras son susceptibles de tener, en la práctica electoral, repercusiones negativas respecto a principios de la democracia representativa, entre los cuales resaltan la periodicidad de las elecciones y el pluralismo político que garantizan la debida alternancia entre los candidatos, a fin de evitar personalismos y conductas hegemónicas.

Esta conciencia republicana es vital para efectuar las necesarias correcciones que deben plasmarse en cláusulas constitucionales, legales y, en las interpretaciones políticas consiguientes. También debe guiar las decisiones judiciales.

Como afirmara Jorge Carpizo, en *El presidencialismo mexicano* (5), las instituciones políticas —en su obra se refiere a la presidencial— describen no solo sus facultades constitucionales, sino también las metaconstitucionales.

Dentro de las significaciones metaconstitucionales o implícitas que conlleva el método republicano-democrático se inserta la alternancia política, que puede señalar un “cambio o sustitución de un grupo gobernante por otro cuando procede de un partido político distinto al que gobernaba” (6).

Pero también la alternancia política es susceptible de indicar el cambio o la elección de un candidato por otro del mismo signo político, para evitar la perpetuación personalista en el poder.

La alternancia se caracteriza conceptualmente por procurar un estado de equilibrio en el ejercicio del poder político de las distintas fuerzas políticas, o de diferentes candidatos de una misma ideología, que se encuentren en condiciones de acceder al poder por el voto popular.

Debe recordarse que, a nivel nacional, el art. 90 CN posibilita una sola reelección

inmediata, por un período consecutivo en cargos de presidencia y vicepresidencia. Si hubieran sido reelectos los candidatos o se han sucedido recíprocamente, no podrán ser elegidos nuevamente para ninguno de dichos estamentos, sino con el intervalo de un período.

Mientras que el art. 91 CN establece que los mandatarios censan en el poder el mismo día en que expira su período de cuatro años, sin que evento alguno que lo haya interrumpido pueda ser motivo de que se le complete más tarde.

Asimismo, en la mayoría de las jurisdicciones autónomas de Argentina, es decir, los restantes veintidós gobiernos locales, incluyendo la CABA, tienen en sus constituciones límites y preceptivos que garantizan la alternancia de las funciones.

Aunque, como se verá a continuación, en varias oportunidades partidos políticos y candidatos de gobiernos oficialistas han intentado infructuosamente desconocer tales fronteras.

En definitiva, la realidad política en el régimen democrático republicano requiere en los Estados autónomos provinciales y de CABA el requisito de la pluralidad que favorece la periodicidad de mandatos y la alternancia en las funciones gubernamentales, como bien lo interpreta la Corte IDH al realizar la exégesis del art. 23 de la CADH en la Opinión Consultiva 28/21 (7), comentada en un anterior aporte titulado “Reelección presidencial y de gobernadores en el contexto interamericano, nacional y provincial” (8).

Según se dijera allí, los principios de la democracia representativa aseguran equilibrio y pluralismo que se oponen a hegemonía o predominio personal. Estas concepciones se acercan a condiciones feudales o monárquicas.

Especial para La Ley. Derechos reservados (Ley 11.723)

(1) HERNÁNDEZ, Antonio María, “Hiper presidencialismo y Presupuesto”. Con cita a la obra de NINO, Carlos Santiago, “Fundamentos de Derecho Constitucional”, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1992. Disponible: <https://www.acadec.org.ar/wp-content/blogs.dir/55/files/sites/55/2020/02/hiperpresidencialismopresupuesto.pdf>. (Consulta: junio de 2023). También puede consultarse los conceptos vertidos en la obra Derecho Constitu-

cional, Director ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ, La Ley, Buenos Aires, 2012, t. II, Cap. XVII: “Poder Ejecutivo”.

(2) Constitución Provincial. Artículo 133.- “El Gobernador y Vice Gobernador podrán ser reelectos.”

(3) Constitución Provincial. Artículo 132.- “El Gobernador y el Vicegobernador durarán cuatro años en el ejercicio de sus cargos, y podrán ser reelectos.”

(4) Constitución Provincial. Artículo 114.- “El Gobernador y el Vicegobernador serán elegidos directamente

por el pueblo de la Provincia a simple pluralidad de sufragios. Podrán ser reelectos.”

(5) CARPIZO, Jorge, “El presidencialismo mexicano”, Siglo XXI, México, 1973.

(6) BOLÍVAR MEZA, Rosendo, “Alternancia política y transición a la democracia en México”. Disponible: <https://es.scribd.com/document/463873597/Dialnet-AlternanciaPoliticaYTransicionALaDemocraciaEnMexic-4741417>. (Consulta: junio de 2023).

(7) Corte IDH, Opinión Consultiva 28/21, “La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del sistema interamericano de derechos humanos” (junio de 2021).

(8) PALACIO de CAEIRO, Silvia B., “Reelección presidencial y de gobernadores en el contexto interamericano, nacional y provincial”, LA LEY 02/06/2023, 12, TR LALEY AR/DOC/1257/2023. A fin de no reiterar fundamentos corresponde remitirse al análisis allí realizado.

El proceso democrático requiere de ciertas reglas que limiten el poder de las mayorías expresado en las urnas para proteger a las minorías, por lo cual las reglas de acceso al ejercicio del poder no pueden ser modificadas sin ningún límite por quienes temporalmente ejercen el poder político (9).

II. Precedentes de la Corte Suprema en materia de reelecciones de gobernadores y vicegobernadores

Conforme se mencionó en la citada publicación “Reelección presidencial y de gobernadores...”, los principales precedentes de la Corte en dicha materia relativa a gobernadores y vicegobernadores de provincias son:

1. Caso “Unión Cívica Radical de la Prov. de Santiago del Estero c/ Pcia. de Santiago del Estero s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”. En este se dictó la sentencia definitiva el 5/11/13 (10) y se inhabilitó al candidato Zamora. Se verificó que su candidatura, siendo autorizada por el Tribunal Electoral provincial, violaba los términos del artículo 152 de la Constitución de Santiago del Estero.

La disposición establece que el gobernador y vicegobernador “podrán ser reelectos o sucederse recíprocamente, por un nuevo período únicamente. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con intervalo de un período”, y que “el mandato del Gobernador de la Provincia, en ejercicio al momento de sancionarse esta reforma [2005], deberá ser considerado como primer período”.

Justamente en la demanda se puso en cuestión el procedimiento llevado a cabo por los tribunales santiagueños para el cómputo del primer período, posterior a la reforma constitucional local de noviembre 2005.

Examinado el tema, la Corte Suprema comprobó que la exégesis constitucional-electoral era incorrecta y que, mediante la pretendida candidatura, se procuraba un estado de reelección indefinida.

Expresó la Corte: “De esa manera, el gobernador al momento de la reforma, después reelegido en 2009, no podría volver a presentarse en 2013. Lo contrario, razonó el tribunal, supondría que el Poder Constituido provincial puede, por designio o por inercia, dejar sin efecto lo preceptuado por el Poder Constituyente provincial violando el límite republicano que el artículo 5° le impone a las provincias” (11).

2. “Unión Cívica Radical de la Pcia. de La Rioja y otro c/ Pcia. de La Rioja s/ amparo”, 22/3/19 (12), en el cual se declaró la nulidad de una pretendida enmienda constitucional, intentada mediante una irregular consulta popular, destinada a articular la reelección de las autoridades ejecutivas a través de la modificación de los arts. 120 y 177 de la Constitución de la Provincia de La Rioja.

La Corte entendió que tanto el procedimiento y la forma en que se habían computado los votos necesarios para la aprobación de la enmienda resultaban violatorios de los principios del régimen representa-

tivo republicano establecido en los artículos 1° y 5° de la Constitución Nacional.

Sostuvo que “el derecho electoral tiende a garantizar la efectiva vigencia del principio democrático de la representatividad popular (...) también tiene como finalidad conducir reglamentadamente el conflicto que toda competencia por el poder supone, a través de medios pacíficos y ordenados según el imperio de las leyes. En este aspecto, la normativa electoral busca dar certeza y poner fin a las disputas mediante la rápida definición de situaciones jurídicas que trascienden el interés de los partidos, y afectan el normal desenvolvimiento institucional”.

3. Caso “Frente para la Victoria - Dist. Río Negro y otros c/ Pcia. de Río Negro s/ amparo”, 22/03/2019 (13). La Corte Suprema de Justicia de la Nación admitió la demanda del partido político impugnante que denunciaba la violación al contexto del art. 175 de la Constitución de Río Negro, y la reelección sucesiva del entonces candidato a gobernador, Weretilneck.

La interpretación de la cláusula citada que habían realizado los tribunales provinciales fue desautorizada por la Corte, que en su resolución vedó la postulación del candidato que había ejercido funciones ejecutivas por dos períodos anteriores consecutivos. El fundamento descalificador del tribunal se basó en que la pretendida postulación implicaba una perpetuación por tres períodos consecutivos, no autorizados por la Constitución de Río Negro.

Entender que el artículo 175 de la Constitución rionegrina únicamente vedaba la sucesión recíproca de manera cruzada entre las mismas dos personas —dijo la Corte— supondría admitir otros supuestos de sucesión entre los cargos de gobernador y vicegobernador, por ejemplo, cambiando el compañero de fórmula.

“Tal posibilidad (...) sería de “difícil consonancia con la pauta republicana” del artículo 5° de la Constitución Nacional, pues habilitaría a una persona a ser “electa durante un número indefinido de períodos como gobernador y vicegobernador —de manera sucesiva, consecutiva e ininterrumpida— con la sola exigencia de que se alterne el cargo y el compañero de fórmula” (14).

III. Caso “Evolución Liberal y otro c/ Provincia de San Juan s/ amparo”. Fundamentos

La sentencia definitiva de la Corte, dictada el 2 de junio de 2023 en la causa “Evolución Liberal y otro c/ Provincia de San Juan s/ amparo”, ha sido pronunciada con el espíritu señalado anteriormente y plasma en su contenido principios ya sentados por el tribunal en los precedentes relacionados. Algunos de los cuales se remontan varios años atrás.

El pronunciamiento definitivo de la Corte continúa la línea con que venía pronunciándose en competencia originaria por el nítido contenido federal configurado al ponerse en cuestión la garantía republicana proyectada por el artículo 5° de la Constitución Nacional.

En “Evolución Liberal” se determinó el sentido y alcance del artículo 175 de la

Constitución de la Provincia de San Juan en cuanto dispone que “[e]l Gobernador y el Vicegobernador duran cuatro años en el ejercicio de sus funciones y pueden ser reelegidos consecutivamente hasta dos veces”.

El caso se suscitó a raíz de que el gobernador en ejercicio, que pretendía ser nuevamente candidato, Sergio Mauricio Uñac, había sido elegido vicegobernador para el período 2011-2015, más tarde gobernador para el período 2015-2019 y nuevamente gobernador para el período 2019-2023, ocupando tales cargos de manera íntegra y consecutiva.

Por lo cual, la oficialización de una nueva candidatura para nuevo período de gobierno en la titularidad del ejecutivo provincial implicaba un cuarto mandato no permitido por la Carta Magna local.

La Corte acudiendo a doctrina autorizada (15) admitió la demanda y declaró la inhabilitación del ciudadano Uñac, nombrado, para competir por el cargo de gobernador. Esto, con base en razones constitucionales que garantizan dos importantes aspectos: la forma republicana de gobierno y el ejercicio efectivo y regular de las instituciones.

Se dijo en la sentencia, que: “...en el pronunciamiento recaído en la causa “Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz y otros” (Fallos: 341:1869) este Tribunal recordó las reglas básicas para conciliar la forma “representativa republicana y federal” para el gobierno de la Nación Argentina según establece la Constitución Nacional en su artículo 1°. Remarcó entonces que el desarrollo del proyecto constitucional argentino presupone un marco político e institucional en el que confluyen las reglas del federalismo —entendidas como las que aseguran que los pueblos de las provincias pueden gobernarse de acuerdo a sus propias decisiones— con las que caracterizan al sistema republicano —como compromiso de esos pueblos con la Constitución federal de dividir y ordenar el poder para evitar que se concentre indebidamente—”.

Agrega el Tribunal: “...el equilibrio entre los valores del federalismo y aquellos que sustentan el sistema republicano explican que esta Corte intente ejercer su atribución de revisión judicial de las normas o actos provinciales con prudencia, limitando las declaraciones de inconstitucionalidad a los más excepcionales supuestos, pero sin soslayar la gravedad institucional que podría suponer convalidar comicios con ofertas electorales inconstitucionales.”

Nótese que lo resuelto en el fallo definitivo de “Evolución Liberal” tuvo como antecedente inmediato la medida cautelar ordenada de modo previo, mediante la cual se suspendió la elección provincial para gobernador en San Juan. Tal decisión precautoria como la sentencia definitiva fueron públicamente descalificadas por representantes de la fuerza oficialista en el gobierno, que las tildaron de antidemocráticas.

De ahí, es acertado lo expresado por María Angélica Gelli: “Sin embargo, pese a la virulencia de las críticas, el maltrato insti-

tucional a las personas de los magistrados del tribunal y a la ampliación de los cargos contra la Corte Suprema en el juicio político instrumentado, las decisiones de la Corte Suprema al hacer lugar a las cautelares mencionadas no modificaron los precedentes judiciales que, a su turno, no generaron tanto estruendo. Más todavía, en uno de los precedentes citados por la Corte Suprema en la cautelar suspendiendo las elecciones a Gobernador y Vicegobernador en la Provincia de San Juan, el demandante cuestionó una candidatura a gobernador por la Provincia de Río Negro y obtuvo, de la Corte Suprema, lo requerido. Ese peticionante alarmado por las cautelares concedidas contra las Provincias de San Juan y Tucumán es hoy uno de los ministros del Poder Ejecutivo Nacional” (16).

IV. Conclusión

Los precedentes nombrados de la Corte Suprema son valiosos. Autorizan controles legales y jurisdiccionales en procesos electorales que distorsionan constituciones y reglamentos locales debido a incompatibilidades de los candidatos a gobernadores y/o irregulares procedimientos.

Aportan claridad, certeza y refuerzan el modelo democrático-republicano en el federalismo, al posibilitar que el órgano judicial encargado en última instancia para la aplicación de las leyes, ejerza facultades acordadas por la Constitución Nacional y tratados de DD.HH. en el control de constitucionalidad y convencionalidad de procesos electorales distorsionados en administraciones provinciales. Esto cabe hacerlo extensivo a la CABA.

Aportan también seguridad jurídica al mantener una línea constante en la jurisprudencia acerca de cómo debe mantenerse y resguardarse la autonomía de las provincias consagrada por los arts. 1°, 5°, 122, 123 y ss. de la CN.

El método republicano-representativo se caracteriza por la alternancia de los mandatos a gobernador y vicegobernador y periodicidad de las funciones, que impide hegemonía, perpetuación y personalismos.

El federalismo republicano garantiza uniformidad en la Argentina en las condiciones previstas por la Constitución Nacional. A ello contribuyen las también valiosas conclusiones de la Corte IDH en la OC 28/21.

Es inexacto el argumento de que la autonomía de las provincias resulta avasallada cuando la Corte Suprema ejercita el debido contralor de procesos electorales viciados de inconstitucionalidad, cuando se exacerbaban, violan cláusulas y términos establecidos en constituciones y leyes locales.

Al contrario de tal argumento, justamente resulta avasallada la autonomía provincial cuando agrupaciones políticas y candidatos desconocen los límites constitucionales que habilitan su actuación electoral.

Igualmente son avasallados los principios republicanos mediante prácticas electorales de partidos políticos y candidatos, basados en fórmulas de recambio neutras, que posibilitan reelecciones indefinidas o ilimitadas (17).

(9) *Ibidem*. Véase también: ARBALLO, Gustavo, “Republicanismo y discreción judicial. Postales del control federal del derecho local sobre cláusulas de reelección”, LA LEY 02/06/2023, 2, TR LALEY AR/DOC/1255/2023

(10) Fallos: 336:2148.

(11) Considerandos 5° y 13 de Fallos: 336:1756 y considerando 33 de Fallos: 336:2148.

(12) Fallos: 342:343.

(13) Fallos: 342:287.

(14) Considerando 26, Fallos: 342:287.

(15) ESTRADA, José Manuel, “Curso de Derecho Constitucional”, tomo 3°, p. 144. El autor afirma que “... si en Norteamérica solamente está obligado el gobierno federal a amparar a un Estado cuando su forma de gobierno ha sido invertida, en la República Argentina, está obligado el gobierno federal a amparar a las provincias cuando

la forma republicana ha sido corrompida, es decir, cuando ha sido interrumpido el ejercicio regular de las instituciones cuyo goce efectivo ella garantiza.” Véase también la opinión de Joaquín V. González en el considerando 6°.

(16) GELLI, María Angélica, “La suspensión de elecciones provinciales y el valor adicional del precedente en materia electoral”, LA LEY 02/06/2023, 10; TR LALEY AR/DOC/1257/2023. Anota la autora en la nota 5),

que la sentencia dictada en “Frente para la Victoria - Distrito Río Negro y otros c/ Río Negro, Provincia de s/ amparo”. CSJ 449/2019. ORIGINARIO. Fallos 342: 287 (2019), no integra ninguno de los cargos en el juicio político iniciado en 2023 contra todos los integrantes de la Corte Suprema.

(17) Tal lo sucedido en las provincias de Catamarca, Formosa y Santa Cruz.

