Provincia del Chubut
PODER JUDICIAL

------ En la ciudad de Rawson, Capital de la Provincia del Chubut a los 18 días del mes de abril del año dos mil doce, reunida en Acuerdo la Sala Civil, Comercial, Laboral, Contencioso Administrativo, de Familia y de Minería del Superior Tribunal de Justicia, bajo la Presidencia de su titular Dr. Fernando Salvador Luis Royer y asistencia de los Dres. Daniel Luis Caneo y José Luis Pasutti para dictar sentencia en los autos caratulados: **"MUNICIPALIDAD DE COMODORO RIVADAVIA c/ C. C. A. P. S.A. s/ Ejecución Fiscal" (Expte. Nº 22.392-M-2011)** y teniendo en cuenta el sorteo practicado a fs. 160, de conformidad con lo dispuesto en las Acordadas Nº 3.202 y 3.204 y Acuerdo Plenario N° 4006/12, habiendo emitido su voto el Dr. Royer con anterioridad al 1° de abril del corriente año, correspondió el siguiente orden para la emisión de los respectivos votos: Dres. Royer, Caneo y Pasutti.----------

------ Acto seguido, se resolvió plantear y votar por su orden las siguientes cuestiones: **PRIMERA**: ¿Es procedente el Recurso de Apelación Ordinaria interpuesto? y **SEGUNDA**: ¿Qué pronunciamiento corresponde dictar?----------

------ A la primera cuestión el Dr. **Daniel Luis Caneo** dijo: ----------

------ **ANTECEDENTES:** ----------

///

------ Las presentes actuaciones se iniciaron con la presentación realizada por la Municipalidad de Comodoro Rivadavia a fs. 16/17, en la que promovió una ejecución fiscal contra C. C. P. S.A. por la suma de PESOS TRES MIL CUATROCIENTOS VEINTISIETE CON SETENTA Y SIETE CENTAVOS ($ 3.427,77), importe resultante de la Boleta de Deuda N° *****/09, reclamados por falta de pago del canon por pozo hidrocarburífico sin abandono definitivo, ubicado en tierras fiscales.---

------ El magistrado interviniente, consideró cumplidos los presupuestos formales para la procedencia de la acción y, por ello, ordenó librar contra la accionada, el respectivo mandamiento de intimación de pago por la suma reclamada, con más PESOS SEISCIENTOS NOVENTA ($ 690), presupuestados provisoriamente para responder a intereses y costas del proceso.----------

------ La demandada se presentó a fs. 37/48 vta. y opuso excepción de prescripción, por entender aplicable el plazo previsto por el art. 4027 del C.C. y no el establecido por la legislación local. En forma subsidiaria interpuso inhabilidad de título por ser gratuita la concesión en función de lo dispuesto por el art. 158 del Código de Minería. Planteó también, la inconstitucionalidad del art. 231 del CTM e intentó justificar su procedencia en el proceso aunque se tratara de un juicio de apremio. Desconoció la documental y formuló reserva del caso federal----------
---

///

------ A fs. 54/59 vta. el municipio contestó las excepciones y solicitó su rechazo. Mantuvo la reserva del caso federal planteado en el escrito de inicio.----------

------ **LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**.----------

------ A fs. 67/75 el juez de grado dictó sentencia. Desestimó, en primer término, el pedido de caducidad efectuado por la demandada, por considerar que la feria judicial, suspendía el plazo computable para su cálculo. Luego abordó la excepción de prescripción y aplicó el principio iura novit curia para interpretar que se había planteado la inconstitucionalidad de las normas municipales que modificaban el Código de fondo. Consideró atinado tratarla en el presente juicio por relacionarse directamente, con la formación del título ejecutivo pese a no era una de las excepciones admitidas por la norma para este tipo de proceso.----------

------ Analizó las leyes tributarias en juego y las de la Constitución Provincial para concluir que no era inconstitucional la disposición municipal que establecía un plazo de prescripción diferente al de la legislación de fondo. Entendió que la materia impositiva era de derecho público y ello lo vinculaba con el poder de autonomía local expresamente previsto por la Carta Magna, en primer término.----------

------ Luego, rechazó la acción de prescripción por cuanto consideró que se trataba de un instituto que no solamente no era de aplicación automática, sino que además, era de carácter restrictivo. Computó los plazos transcurridos desde que se originó la mora, los cuales no excedían el máximo previsto por la ordenanza municipal, y así desestimó la excepción.----------

------ En cuanto a la inhabilidad de título entendió que la misma se refería sólo a las fallas extrínsecas del documento ya que no se podía indagar respecto de su causa. La excepción de inconstitucionalidad también fue rechazada atento la forma en que se resolvió la de prescripción. Concluyó mandar adelante la ejecución e impuso las costas a la demandada vencida.----------

------ Contra este resolutorio la accionada articuló recurso de apelación y expresó agravios a fs. 80/93 los que fueron contestados por la actora a fs. 95/100.----------

------ **LA SENTENCIA DE CÁMARA:** ----------

------ La Dra. Susana Reynoso de Roberts, tras explicar la posición doctrinaria que sostuvo en fallos anteriores donde se pronunció a favor de las disposiciones locales, resolvió cambiar su criterio y aplicar los presupuestos jurídicos y doctrinarios dispuestos por la Corte Suprema en el caso “Filcrosa”. Indicó que antes de emitir su voto en los autos: “Municipalidad de Comodoro Rivadavia c/ Y. S.A. s/ Ejecución Fiscal” (Expte.: 3617/2010), consideraba que la norma tributaria podía regular

///

los plazos de extinción de las obligaciones que creara. Por ello, los estados locales podían legislar sobre esta materia.----------

------ Recordó haber sostenido que los fallos de la Corte Suprema no debían ser seguidos de manera irrestricta por los Tribunales inferiores y que el Cuerpo que integraba, sólo había admitido que “ciertos valores jurídicos políticos de gran significación, que constituyeran materia federal”, sí requerían de pronunciamientos uniformes que reafirmaran la seguridad de las instituciones.----------

------ Dijo que el criterio seguido por la Corte de la provincia de Buenos Aires, era acertado en cuanto disponía que quien podía fijar el impuesto, también podía regular la forma de su extensión. Pero concluyó que esta posición jurisprudencial aplicada en fallos anteriores al presente, no le impedían decidir ahora en forma distinta. Ello así en el entendimiento de advertir el triunfo de la “visión publicista, solidarista o activista del Derecho Procesal, caracterizada por la confianza del operador jurídico en sus magistrados”, quienes debían preocuparse no solo de garantizar las formas sino que también se hiciera justicia; y este servicio se evidenciaba cuando las causas se vigilaban para que, en su tramitación, se procurara la mayor economía procesal.----------

------ Esa finalidad la condujo a tomar su decisión pues no se inclinó por lo resuelto en “Filcrosa” (2003), exclusivamente, sino también por lo

establecido en los autos: “Casa Casamma S.R.L. s/ Concurso Preventivo s/ Incidente de Verificación tardía” (2009), donde sin disidencias, se buscó dar preeminencia a la legislación común por sobre la local.----------

------ Así, encontrándose resuelta la problemática por la Corte Suprema de Justicia consideró que elementales razones de celeridad y economía procesal guiaban su cambio de criterio. Por ello resolvió en favor de la prescripción quinquenal regulada por el Código Civil en el art. 4027 para este tipo de deudas.----------

------ Trató luego el momento a partir del cual debía computarse dicho plazo, y en función de los pasos seguidos en los precedentes del máximo Tribunal, entendió que las normas provinciales que regulaban la prescripción no podían contrariar lo dispuesto por el Código Civil y que dicho instituto, no encuadraba dentro del derecho público local por lo dispuesto en el art. 75 inc. 12 de la Constitución Nacional. Estos argumentos fueron suficientes para declarar la inconstitucionalidad de las normas municipales.----------

------ Agregó, también, que las relaciones entre acreedores y deudores debían ser reguladas por la ley de fondo, y que las provincias y municipios no debían dictar reglas incompatibles con las alli consagradas. Sí podían establecer los impuestos acordes para atender sus fines respetando los derechos acordados por normas nacionales.----

///

------ Computó los plazos del título ejecutado, a partir de la fecha de su vencimiento para concluir que estaba prescripta la posibilidad de ejecutarlos. No trató los restantes agravios por resultar innecesario atento la forma en que resolvió la excepción de prescripción. Readecuó las costas y las impuso, en ambas instancias, por su orden, ya que consideró controvertido el juicio en cuanto a la solución de lo planteado y las distintas posiciones asumidas por la jurisprudencia hasta el pronunciamiento de “Filcrosa”.----------

------ La Dra. García Blanco, segunda votante, también revisó su posición anterior sobre este tópico. Manifestó haberse expresado en favor de no admitir el reconocimiento absoluto de la doctrina de la Corte Suprema o su seguimiento incondicional. Pero, advirtió que su postura era minoritaria en el Cuerpo que integraba y que una cuestión de máxima economía procesal la obligaba a revisarla.----------

------ Tuvo en cuenta lo dicho en doctrina respecto de la presunción de verdad y justicia que caracterizaba a los jueces del cimero Tribunal, y además, para evitar la presentación de recursos inútiles. Consideró que la jurisprudencia a partir del caso “Filcrosa” aumentó notoriamente, en el mismo sentido. Uno de los argumentos del citado pronunciamiento, fue que la relación entre los acreedores y deudores solo podía ser regida por la legislación nacional, de manera que el poder local no podía transgredir este principio dictando normas modificatorias de aquellas. Ello así, por la

expresa directiva del art. 75, inc. 12 de la Constitución Nacional.----------
---

------ Sostuvo que en otras oportunidades la ley civil se aplicó al ámbito administrativo, y por lo tanto en el campo tributario, no se podía estar al margen de la unidad general del derecho. Así, las leyes locales no podían modificar los plazos de prescripción establecidos en el Código Civil. Señaló que, además, las leyes impositivas no estaban enteramente regidas ni por el derecho público (provincial o municipal) ni por las leyes de la Nación. Por ende, la creación de tributos se enrolaba en el primero de aquellos campos pero, su regulación, quedaba encuadrada en el segundo.-
---

------- Afirmó que la desidia del acreedor en el cobro de la deuda y la consiguiente liberación del deudor por el transcurso del tiempo, no diferían en su tratamiento por el hecho de estar frente a una obligación tributaria. Siempre siguiendo el criterio de la Corte, resumió que la facultad de las provincias para fijar plazos de prescripción, solamente existía ante la ausencia de normas aplicables a obligaciones análogas, y que el plazo de cinco años fijado por el art. 4027 del C.C. era lo suficientemente extenso para descartar un planteo de entorpecimiento para percibir recursos por parte de la repartición municipal.----------

------ Declaró entonces la inconstitucionalidad del art. 54 de la Ordenanza Municipal 6500/98 y de los artículos reglamentarios que se opusieran al Código Civil, y que establecieran, inclusive, un plazo diferente para el inicio en el cómputo de la suspensión e interrupción. No trató los

///

restantes agravios por la forma en que resolvió la prescripción. Las costas también las dispuso en el orden causado, por haber variado el criterio de la Sala.----------

------ Contra esta sentencia la actora interpuso Recurso de Apelación Ordinaria (fs. 127) y expresó agravios a fs. 136/147.----------

------ **EL RECURSO DE APELACION ORDINARIA:** ----------

------ En su pieza recursiva la quejosa transcribe parte de los fundamentos volcados por las Sras. Camaristas en la sentencia que impugna, y considera arbitrario que se haya tomado una decisión judicial distinta a la que venían asumiendo con anterioridad. Refiere que no mediaron razones justificativas para su apartamiento.----------

------ Sostiene que tampoco efectuaron una crítica concreta al tachar de inconstitucional la norma local. Reseña antecedentes doctrinarios que se habrían expresado contrarios a la postura de “Filcrosa”. Dice que si bien la prescripción es un instituto de legislación común, sus plazos pueden ser regulados por la normativa local.----------

------ Indica que lo dicho por la Corte solo sirve de guía orientativa que ha tenido más voces en contra que a favor, y que este Superior Tribunal ha entendido que no debe sostenerse la validez vertical, lisa y llana de sus fallos.----------

///

------ Agrega que los actos dictados por la administración gozan de la presunción de legitimidad y sostiene que el sistema constitucional requiere que los estados locales puedan crear los mecanismos para obtener sus recursos, entre ellos los impuestos, y por ende, las normas relativas a su aplicación, incluidos los plazos de prescripción.----------

------ Reitera que el derecho tributario es de naturaleza pública local y que su regulación no fue delegada a la Nación, según fallos de la Corte Suprema que cita y que no fueron tenidos en cuenta por las Sras. Camaristas. Indica que existen otras leyes nacionales que regulan los plazos de prescripción como la N° 23.495 que se refiere a los distintos modos de extinción de las obligaciones. Así, considera incongruente a la sentencia porque invalida la legislación administrativa local cuando no sucede lo mismo con la ley N° 11.683, que tiene su propia regulación de la prescripción de las obligaciones tributarias.----------

------ Transcribe párrafos de algunas sentencias dictadas por la Alzada donde expresara otro criterio distinto al sostenido en la sentencia recurrida. Así, concluye que no se ha justificado el cambio de dirección sobre el mismo tema. Formula reserva del caso federal.-------

------ A fs. 150/155 vta. la accionada contesta los agravios. Allí sostiene los fundamentos del decisorio opugnado. Agrega que la Cámara modificó su criterio al practicar una razonada valoración de las normas en juego con la actual jurisprudencia de la Corte Suprema. Refiere que la pieza recursiva del municipio no constituye una crítica razonada del fallo, ya

///

que no cuestionaron el error en el cambio de criterio efectuado por la Alzada. Ratifica la reserva del caso federal.---

------ A fs. 157/158 vta. se expidió el Sr. Procurador General, quien, luego de reseñar los antecedentes de la causa, compartió el criterio sostenido por la anterior instancia. Consideró adecuada la valoración de normas locales y de la jurisprudencia aplicada. Advierte que los agravios del municipio no cumplirían con los estándares exigidos para constituir una crítica concreta y razonada del fallo. Propone que se declare desierto el recurso.----------

------ **ANÁLISIS:** ----------

------ I.- Llegan estos autos para su revisión en virtud de los agravios planteados por la Municipalidad de Comodoro Rivadavia contra la sentencia N° 39/2011 dictada por la Sala “B” de la Cámara de Apelaciones de Comodoro Rivadavia. Dicho pronunciamiento revocó la sentencia de grado he hizo lugar a la excepción de prescripción articulada por la accionada. Así, se puso fin a la ejecución de deudas fiscales cuya mora en el pago había superado el plazo previsto por el art. 4027 del C.C.----------

------ El primer tema cuestionado por el apelante se centra en que el apartamiento de las Sras. Camaristas, respecto del criterio que venían sostenidendo sobre el mismo tópico en anteriores pronunciamientos, no

fue debidamente fundado en el presente fallo. Este cambio, sostiene, se opone a la corriente doctrinaria y jurisprudencial que faculta a las provincias o municipios a legislar respecto de la modalidad de percepción y reclamo de tributos locales.----------

------ Dentro de este marco de potestades, sostiene que los gobiernos municipales pueden fijar el impuesto y legislar, además, respecto del plazo de prescripción que consideren adecuado para perseguir su cobro.----------

------ Como expresara al emitir mi voto en la S.D. N° 28/S.R.O.E./11 las cuestiones relativas a la legislación aplicable respecto del plazo de prescripción de obligaciones tributarias, ya ha sido tratado y resuelto por nuestro máximo Tribunal Federal en la causa caratulada “Filcrosa S.A. s/ quiebra s/ incidente de verificación de la Municipalidad de Avellaneda” de fecha 30/09/2003 (Fallo 326:3899), y no hallo motivos suficientes para apartarme de lo decidido allí, a pesar de los embates que ese pronunciamiento recibe de manos del impugnante.----------

------ El recurrente reconoce en su apelación que la prescripción es un instituto jurídico regido por la legislación común, circunstancia que le imposibilita alterar su naturaleza. Pero -agrega- que ese solo motivo no le impide modificar ciertos aspectos como el relativo a los plazos necesarios para perseguir su cobro (fs. 139 vta.). Esta afirmación no sólo es contradictoria sino también inconsistente.----------

///

Provincia del Chubut
PODER JUDICIAL

------ En estos autos, el municipio hace caso omiso del precedente de la Corte Suprema en “Filcrosa”, e intenta revertir el pronunciamiento adverso de la Alzada. Para ello, invoca los fundamentos dados en otros fallos más antiguos, donde se había fallado a favor de la potestad local para modificar los plazos establecidos en el Código Civil, pero no agrega nada nuevo que permita conmover el decisorio opugnado.-------

------ Es dable recordar que el derecho tributario es de naturaleza pública local, no caben dudas, y al ser una materia no delegada por las Provincias a la Nación, éstas conservan la facultad de crear e imponer impuestos, tasas y contribuciones; pero las acciones de cobro sobre esa clase de obligaciones, no constituye materia privativa del derecho impositivo ni del derecho público local, sino una regulación más dentro del sistema de prescripción establecido por el Código Civil argentino.----------
---

------ Recuerdo aquí lo que sostuviera en la S.D. antes referida, donde expresé que la legislación común es dictada por el Congreso Nacional en ejercicio de las facultades delegadas por las Provincias a través del artículo 75, inciso 12 de la Constitución de todos los argentinos, y en el marco del régimen de obligaciones jurídicas establecido por el ordenamiento civil de fondo, surgen las reglas de prescripción aplicable a los tributos ejecutados en autos. Por ello, resultará inadmisible toda norma de orden local que modifique o altere lo establecido por el Código Civil sobre este tema, pues las Provincias y sus Municipios tienen vedada

la facultad de legislar en materia de derecho común.----------

---

------ Y esa prohibición cobra sentido al entender que la delegación de facultades a la Nación "… tuvo por finalidad el logro de un sistema homogéneo de leyes que, sin desmerecer el poder de aquéllas (las Provincias) de crear obligaciones destinadas a garantizar su subsistencia y autonomía, contribuyera al inequívoco propósito de los contribuyentes de generar, entre los estados provinciales que mediante la Constitución se congregaban, los fuertes lazos de unidad que eran necesarios para otorgarles identidad." (Considerando 10 – Fallo 326:3899).----------

---

------ De lo dicho se colige que la limitación señalada se extiende a todas las cuestiones relacionadas con el instituto que nos ocupa, como el cómputo del término de la prescripción o las causales de suspensión e interrupción de los plazos pertinentes. Y, contrariamente a lo apuntado por el recurrente, tales aspectos no pueden sufrir ninguna modificación en el orden local para lograr con ello una diversa aplicación sobre materias específicas -como el derecho tributario- sin que ello implique desvirtuar su contenido y desconocer la letra de la ley.----------

---

------ Cabe señalar que la fijación legal de un tiempo máximo, hasta el cual el acreedor puede ejercer su derecho a exigir y obtener el cobro de las obligaciones a las que se hubiera hecho merecedor, tiene como finalidad evitar que su desidia o inacción le produzca al deudor perjuicios

///

económicos, derivados de la acumulación excesiva de créditos a plazos periódicos.----------

------ Por ello, el recurrente no puede calificar la aplicación de las disposiciones contenidas en el Código Civil a las obligaciones impositivas reclamadas en autos, como un avasallamiento sobre las facultades tributarias de la Municipalidad de Comodoro Rivadavia y su autonomía, cuando la comuna carece de la potestad para legislar en la materia. Las normas de la Constitución Provincial citadas, no han sido violentadas. Las autoridades locales pueden establecer sus impuestos y son soberanas en dicho aspecto. Lo que no pueden hacer, es legislar sobre la forma de contar los plazos de interrupción, prescripción o suspensión ya regulados por la normativa de fondo. Por lo expuesto, considero que este planteo recursivo deberá rechazarse.----------

------ II.- En su segunda queja, insiste el Municipio en calificar de infundados los votos de ambas Camaristas, pero no demuestra el acierto de su afirmación. Sostengo que simplemente discrepa con lo resuelto en la instancia anterior sin que las razones invocadas posean entidad suficiente para modificar la solidez de los fundamentos alli desarrollados. Las dos votantes explicaron con suma claridad y respaldo doctrinario y jurisprudencial, los motivos que las llevaron a replantear y modificar su criterio jurídico sobre la cuestión debatida, explicando las razones que consolidaron su decisión de seguir los lineamientos que marcaron el

precedente de la Corte Suprema en el caso “Filcrosa”.----------
---

------ Dije también en la citada S.D. N° 28/S.R.O.E./11, que la modificación que efectúan los Jueces en su concepción del derecho, en el modo de comprender las instituciones jurídicas y sus principios, no puede incluso, considerarse causal de inseguridad jurídica sobre todo cuando las responsables emitieron su opinión con apego a la ley, y siguiendo las razones expuestas por la Corte Suprema en un precedente similar. Por ello no advierto que resulte injustificado el cambio de criterio ni mucho menos, nula su fundamentación, como ligeramente califica la recurrente.-
---

----- Así pues, no comparto la calificación del fallo como arbitrario, infundado e incongruente, pues juzgo cierta y manifiesta la decisión a la que arribaron las Sras. Magistradas en el pronunciamiento impugnado, de modo que deberá rechazarse este motivo de agravio.----

----- III.- Por último, el agravio referido a la falta de fundamentación para declarar la inconstitucionalidad de la norma tampoco hallará andamiaje. Sostiene la apelante que no se ha efectuado una adecuada explicación de los motivos dados para declarar la inconstitucionalidad de las normas municipales contrarias al Código Civil. Lo cierto es que esta manifestación, se presenta como una mera discrepancia contra la interpretación hecha por la Cámara, pero inconsistente e ineficaz para revertir lo resuelto.----------

///

------ Por todo lo expuesto, propongo al Acuerdo rechazar los agravios articulados por la Municipalidad de Comodoro Rivadavia a fs. 136/147 y confirmar la resolución dictada por la Sala “B” de la Cámara de Apelaciones de la Circunscripción Judicial de Comodoro Rivadavia, registrada bajo el N° 39 del año 2011 del libro de sentencias definitivas “CyC” de fecha 9 de junio de 2011. **Así voto.**----------

------ A la primera cuestión el **Dr. Fernando Salvador Luis Royer** dijo: ----------

------ I.- Como ya se expresara en las resultas, estamos frente al análisis de los agravios vertidos por la Municipalidad de Comodoro Rivadavia, y el consecuente examen de la Sentencia N° 39 del año 2011 del libro de sentencias definitivas “CyC” perteneciente a la Sala “B” de la Cámara de Apelaciones de la ciudad de Comodoro Rivadavia, que desestimó la ejecución fiscal instaurada por el aquí recurrente contra C. C. P. S.A., al revocar el pronunciamiento dictado por el juez “a-quo”.----------

------ Conforme se resolviera en la S.D. N° 28/S.R.O.E./11, este Tribunal ha sentado doctrina respecto de los principios que regulan el instituto de la prescripción siguiendo los fundamentos tenidos en cuenta por la Corte Suprema en la causa caratulada “Filcrosa S.A. s/ quiebra s/ incidente de verificación de la Municipalidad de Avellaneda” (Fallo 326:3899). Adelanto mi opinión en el sentido que comparto ampliamente sus

lineamientos, por ello juzgo que la apelación bajo examen, no tendrá acogida favorable.----------

------ Cabe agregar que tampoco advierto que la posición del apelante logre desarticular los argumentos de las Sras. Camaristas en el fallo recurrido. Pero para fundar ésta, mi postura, considero oportuno hacer una breve referencia a la ubicación de la prescripción liberatoria dentro del Código Civil.----------

------ II.- Como expresé en oportunidad de emitir mi voto en la S.D. N° 28/S.R.O.E./11 antes referida, el instituto cuestionado establece el cambio sustancial de un derecho a consecuencia de dos factores: a) el transcurso del tiempo y b) la inacción de su titular en el ejercicio de las acciones de cobro.----------

------ Es, en definitiva, la regulación de un elemento esencial en la relación que se crea entre acreedor y deudor, por eso en nuestro ordenamiento civil de fondo se encuentra inserto en el marco jurídico de las obligaciones.----------

------ El apelante reconoció expresamente que la legislación nacional es la encargada de regular todos los aspectos vinculados con la prescripción liberatoria, razón por la cual su poder local era insuficiente para modificar los elementos constitutivos y fundamentales del instituto. Sin embargo, entendió que sí tenía la posibilidad de regular otras particularidades, como los plazos, en atención a las necesidades que

///

ciertas materias específicas, como la tributaria municipal, pudieran exigirle (fs. 139 vta.).----------

------ Por ello, aceptar este erróneo razonamiento de la Municipalidad de Comodoro Rivadavia, llevaría a la irremediable desnaturalización del instituto y al avance de sus potestades por sobre otras de reserva exclusiva del Congreso Nacional. Es que las Provincias tienen vedada la posibilidad de establecer plazos de prescripción diferenciados sobre los tributos que orbitan dentro de su competencia, pues por imperio de lo dispuesto en el artículo 75, inciso 12 de la Constitución Nacional, le corresponde a la Nación toda regulación en la materia.----------

------ Dije también que en el caso de tributos, como el canon que se reclama en autos, el artículo 4027 del Código Civil cobra suma importancia, puesto que pone un coto razonable a cualquier ilimitada acumulación de acreencias de vencimiento periódico, al imponer un término máximo de cinco (5) años para que el acreedor pueda cobrar tales deudas. No encuentro una razón válida para justificar cualquier impedimento del Estado recaudador, para accionar de manera rápida y efectiva dentro del plazo apuntado, máxime cuando los sistemas informáticos actuales que utilizan todos los organismos públicos para el control y gestión de sus tareas, les permiten obtener en instantes, información precisa sobre los deudores impositivos, para poder accionar legalmente.----------

///

------ Si la prescripción es el tiempo hábil con el que cuenta la Administración para ejercer sus facultades de cobro, la extensión de los plazos impuestos por la legislación común mediante normas dictadas por entes incompetentes para esa tarea, implica un amparo ilegítimo a la inactividad del Estado recaudador, que sólo acarrearía perjuicios a los deudores por la acumulación periódica de cuotas.-------

------ Expresé, además, que la Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció en el precedente “Filcrosa” (326:3899) que “… la regulación de los aspectos sustanciales de las relaciones entre acreedores y deudores corresponde a la legislación nacional, por lo que no cabe a las provincias -ni a los municipios- dictar leyes incompatibles con lo que los códigos de fondo establecen al respecto, ya que al haber atribuido a 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 la contradigan” (doctrina de Fallos: 176:115; 226:727; 235:571; 275:254; 311:1795; 320:1344).----------

------ La finalidad de la figura bajo análisis busca obtener certidumbre jurídica para otorgar seguridad y firmeza a los derechos (Fallos: 318:1416). Por ello el Código Civil crea un obstáculo al accionar de los acreedores -en el caso el Estado Municipal- prohibiéndoles ejercer los derechos de cobro cuando haya pasado determinado tiempo. Es una sanción a la negligencia o desidia de los acreedores, que extingue la responsabilidad del deudor.----------

///

------ Resulta entonces razonable, conveniente y económico aceptar la comunicabilidad de la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a esta jurisdicción e instancia local (conf. Augusto Morello “Recursos extraordinarios y eficacia del proceso”, Ed. Hamurabi 1981; T 2, parág. 312 “e”, pág. 645. Morello - Sosa - Berizonce “Códigos Procesales en lo Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires y de la Nación”, Ed. Librería Editora Platense SRL - 1982; T I, parág. 70, pág. 228/232), aplicar a la causa el criterio sentado en la causa “Filcrosa” y rechazar el primero de los planteos recursivos esgrimidos por el municipio actor. **Así voto**.----------

------ III.- En cuanto al agravio expresado por la recurrente respecto del cambio que se produjo en el criterio jurídico de ambas votantes, distinto al que venían sosteniendo sobre el tema, tampoco resulta suficiente para tachar de arbitrario el pronunciamiento de la Alzada.---

------- Ello así por cuanto las Sras. Camaristas han justificado razonablemente la modificación de su opinión jurídica aplicada a casos anteriores sustancialmente idénticos, a través de argumentos claros y explícitos que le dieron a su juicio solidez. Vedar esta posibilidad implicaría una injustificada limitación a la autonomía judicial para la interpretación y aplicación de las leyes y obligar a los jueces a mantener inalterables sus criterios, aún cuando encuentren razones válidas para aplicar una nueva visión doctrinal de la cuestión.----------

///

------ El cambio no causó inseguridad jurídica, entendida ésta como una garantía para el ejercicio de los derechos y libertades de los individuos, ni tampoco afectó el derecho al trato igualitario, pues las magistradas emitieron su voto con una completa explicación de las razones que tuvieron en cuenta al momento de esgrimir una nueva posición jurídica sobre el tema, sin incurrir en arbitrariedad.----------

------ En efecto, tras la detenida lectura de los votos emitidos por las Sras. Camaristas que debían formar la mayoría en la sentencia en crisis, no encuentro motivos para apartarme de lo allí resuelto. Por ello el decisorio recurrido constituye un acto jurisdiccional válido, por lo que coincido con el Dr. Caneo en rechazar el presente agravio. **Así voto**.----------
---

------ A la primera cuestión el **Dr. José Luis Pasutti** dijo: ----------

------ I.- Como se señaló al relatar los antecedentes de la causa, la parte actora interpuso un Recurso de Apelación Ordinaria contra la Sentencia Definitiva N° 39 del año 2011, dictada por la Sala “B” de Comodoro Rivadavia, que hizo lugar a la excepción de prescripción articulada por la demandada para repeler la acción ejecutiva en su contra.----------
---

------ Se agravia el municipio porque la sentencia de la Alzada sigue los lineamientos de la Corte Suprema, plasmados en el fallo “Filcrosa”, en un claro apartamiento de la legislación local, lo cual -según sus términos- perjudica al federalismo como forma de gobierno, en la medida

///

que resta a las provincias y municipios, la competencia no delegada en Nación, respecto de la materia tributaria.--

------ Entiende, asimismo, que la doctrina de los fallos del cimero Tribunal, no resulta obligatoria sino que solamente sirve como guía de opinión. Define al derecho fiscal como de derecho público y agrega que se está frente a un acto administrativo de determinación de deuda que goza, asimismo, de la presunción de legitimidad.----------

------ Así, deriva que, todo lo relativo a la determinación de los impuestos, incluidos los plazos para establecer su prescripción o la suspensión de la misma, resulta de competencia municipal.----------

------ II.- Como dijera en disidencia en la S.D. N° 28/S.R.O.E./11, creo oportuno comenzar por referirme a las facultades provinciales para dictar normas que regulen, no solamente la fijación de impuestos, sino también, sus plazos de prescripción, suspensión e interrupción. Considero que es el tema nodular, el cual, una vez resuelto, definirá la suerte que habrán de seguir los restantes agravios de la recurrente.----

------ Es dable destacar que sobre el particular, existen tres corrientes doctrinarias principales: la que niega a las provincias la posibilidad de legislar respecto de los plazos de prescripción en materia tributaria; la que la respalda y la ecléctica, que adopta una solución intermedia al tomar conceptos de ambas doctrinas.----------

///

------ La primera de las posturas indicadas en el párrafo precedente, entiende, en términos generales, que la fijación de gravámenes puede ser aplicada por los gobiernos locales, sean éstos provinciales o municipales. Pero en todo lo relativo a los plazos y modalidades de dicha obligación, le son comunes las normas del derecho de fondo y por ende, no pueden apartarse de dicha regulación. Es por ello, que en el caso de la prescripción, al tratarse de un instituto de orden público, no puede ser modificado por una ley de inferior rango al Código Civil. El respaldo normativo, se funda en los artículos 31, y 75, inciso 12 de la Carta Magna, 3947 y 3951 del Código Civil. Esta doctrina ha sido recepcionada por nuestro cimero Tribunal y es la que se ha desarrollado en el fallo “Filcrosa”.----------

------ Quienes se oponen a esta concepción, sostienen que la materia tributaria es de competencia local y por lo tanto las provincias y sus municipios, no solamente pueden crear sus impuestos sino que, además, pueden regular sobre todas las modalidades relativas para lograr su percepción o cobro. De lo contrario, argumentan, carecería de sentido aceptar que los gobiernos locales cuentan con una facultad para crear un tributo, pero les esté vedado legislar sobre los plazos de caducidad o los liberatorios a favor del deudor. Ello así, por cuanto los impuestos constituyen una de las principales fuentes de ingresos de los gobiernos locales. Esta posición es la que viene aplicando la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, entre otras (conf.: Acuerdo N° 58.397, 31/03/98, “Municipalidad de Vicente López c/ Maitini, s/ Apremio”).----------

///

------ Por último, la posición ecléctica sostiene que las normas tributarias son de competencia provincial, y puede regularse sobre las mismas en todo aquello que no afecte derechos de orden constitucional. Es decir, sostiene la autonomía del derecho tributario pero con ciertos límites. “La provincia puede fijar plazos de prescripción, siempre que en el caso concreto, ellos guarden razonabilidad y no contraríen la unificación del derecho común creando un verdadero caos legislativo” (Voto de la Dra. Kemelmajer de Carlucci en autos: “Castro y CÍA. c/ Dirección General de Rentas s/ Acción Procesal Administrativa”, Expte.: N° 61.151, 22/03/2000, Suprema Corte de la Provincia de Mendoza).----------

------ Dije también que de estas posturas doctrinarias y jurisprudenciales, me inclinaba por la segunda, que es la que entiende implícita la facultad de los gobiernos locales de dictar, tanto sus normas impositivas, como las que resultaren necesarias para ejecutar su cumplimiento.----------

------ No quisiera seguir adelante con el desarrollo del análisis sin antes recordar que, en alguna oportunidad antes de ahora (S.D. 01/S.C.A./11), deslicé el tema cuando debí opinar respecto de los plazos de caducidad, y sostuve, entonces, algunos conceptos vertidos por la jurisprudencia de la Corte Suprema en el fallo “Filcrosa”. Pero en el supuesto de autos, debo fijar una posición clara y precisa en materia de prescripción ya que se ha

puesto de manifiesto la contradicción de una norma municipal con una nacional.----------

------ Dicho esto creo, firmemente, que las facultades de las provincias deben interpretarse en forma amplia, conforme lo establecido por el art. 121de la Constitución Nacional, en el sentido que conservan todo el poder no delegado. Sin embargo, esta enunciación ha sufrido un amplio grado de incertidumbre con la reforma de 1994 ya que se ampliaron las facultades concurrentes. Consecuentemente, podemos enumerar una serie de atribuciones específicas: 1. Ejercicio de la autonomía: Las provincias son autónomas dentro de los límites establecidos en la Constitución Nacional, sancionan su propia Constitución, poseen los tres poderes y sancionan sus propias normas. 2. Integridad del territorio: el derecho a mantener su territorio está previsto en el artículo 13 que establece que no puede erigirse una nueva provincia en el territorio de otra u otras. 3. Igualdad de trato: Se encuentra previsto en los artículos 7 y 8 de la Constitución Nacional. 4. Celebración de tratados interprovinciales: las provincias pueden celebrar entre sí tratados parciales. 5. Celebración de tratados internacionales: Pueden también, conforme lo previsto en el artículo 124, introducido por la reforma de 1994, celebrar convenios internacionales bajo la condición de que no sean incompatibles con la política exterior.----------

------ Sostuve también que otra de las facultades de las provincias, de suma relevancia, es la de contar con la autonomía municipal. Esta última, fue reconocida en el artículo 123 de la Carta Magna, por lo cual se encuentra regida por el Derecho Público Provincial, fuera del alcance de

///

decisiones de poderes nacionales, salvo respecto de lo acordado a través de los pactos interprovinciales o federales. En este caso, se aplican las normas relativas al cumplimiento de los contratos y tratados internacionales vigentes.----------

------ III.- Siguiendo a Carlos M. Giuliani Fonrouge, se puede decir que el tributo, en términos generales, “constituye una prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y que da lugar a relaciones de derecho público (conf.: autor citado, “Derecho Financiero”, T° I, pág. 313, Ed. Lexis Nexis, Depalma, Año: 2003).----------

------ Esta obligación tributaria, tiene características especiales, entre ellas, sólo puede ser creado por ley, y debe respetar -en todos los casos- los límites establecidos por la Constitución Nacional. En nuestro país “el gobierno federal es de poderes limitados, pues constitucionalmente sólo posee los que las provincias le confiaron al sancionar la Carta Fundamental. Estas en cambio, tienen poderes tributarios amplios: todos los que les pertenecían al organizarse la nación, con la sola excepción de los que fueron entregados al gobierno federal, o sea, los llamados “poderes delegados”; delimitación que resulta de los artículos 121 y 126 de la Constitución” (conf.: Carlos M. Giuliani Fonrouge, obra citada, pág. 335).----------

------ Dije asimismo, que todo tributo es creado por ley y posee elementos comunes a toda obligación: la presencia de un sujeto pasivo, uno activo y una contraprestación exigible. En general, no están regulados por leyes provinciales y nacionales de manera exclusiva. Dependerá del tipo de tributo en discusión. Lo importante es hacer prevalecer la trascendencia que tiene el poder impositivo local, para que el mismo no se vea menoscabado en esta materia, toda vez que está en juego una de las fuentes primordiales a su alcance, para obtener los recursos necesarios para atender sus fines.----------

------ Entonces, puedo colegir que la fijación de impuestos representa uno de los aspectos más relevantes para lograr la autonomía local, y que su percepción, permite a los estados provinciales y municipales, contar con los recursos necesarios para cumplir sus objetivos. Por este motivo, entiendo que tanto la creación como la forma de recaudarlos, constituyen una facultad propia de las legislaciones locales, que no puede ser menoscabada sin alterar el principio de soberanía que detentan las provincias y los municipios, reconocido constitucionalmente.----------
---

------ También quiero señalar que si bien el artículo 3951 del Código Civil establece que el Estado general o provincial, y todas las personas jurídicas están sometidas a las mismas prescripciones que los particulares en cuanto a sus bienes o derechos susceptibles de ser propiedad privada y que pueden igualmente oponerla, ella no se puede extender al supuesto de autos. La naturaleza de los tributos no se identifica con los bienes susceptibles de ser propiedad privada, por ello no le resulta aplicable lo

///

dispuesto a su respecto en materia de prescripción. Así, los gobiernos locales, incluido el municipal, pueden establecer sus plazos en forma diferente de la regulada por la legislación de fondo.----------

------ Y concuerdo con lo dicho por el apelante en punto a que se advierten distintos plazos de prescripción en leyes nacionales como la N° 11.683, entre otras.----------

------ Así, siguiendo esta línea de pensamiento, concluyo que el municipio de Comodoro Rivadavia, puede legislar sobre la fijación de los plazos de prescripción de los tributos a percibir de los contribuyentes, incluido el canon objeto de autos.----------

------ Conforme se resuelve la cuestión, no corresponde abordar el tratamiento de los restantes agravios de la actora recurrente.----------

------ Por los fundamentos que anteceden, propongo al Acuerdo revocar la sentencia recurrida, y confirmar, en todas sus partes, la dictada en la instancia de origen. **Así voto**.----------

------ A la segunda cuestión el **Dr. Daniel Luis Caneo** dijo: ----------

///

------ Tal como voté a la primera cuestión, propongo al Acuerdo: 1) RECHAZAR en todos sus términos el Recurso de Apelación Ordinaria articulado por la Municipalidad de Comodoro Rivadavia a fs. 136/147 y confirmar la Sentencia Definitiva N° 39/2011 dictada por la Sala “B” de la Cámara de Apelaciones de la misma ciudad; 2) FIJAR las costas a la actora vencida (art. 69 del C.P.C.C.); 3) REGULAR los honorarios del Dr. A. F. A. en el 35% de los que fueran regulados a su parte en la instancia de origen, y al Dr. D. O. M. en el 25% de los que también les fueran oportunamente regulados en primera instancia, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 2° de la Ley XIII N° 4, con más el I.V.A. si correspondiere. **Así voto**.----------

------ A la misma cuestión dijo el **Dr. Fernando Salvador Luis Royer**: ----------

------ Por los mismos motivos, adhiero a la solución que a esta cuestión da el Dr. Daniel Luis Caneo. **Así voto**. ----------

------ A la misma cuestión dijo el **Dr. José Luis Pasutti** dijo**:** ----------

------ Conforme he resuelto la primera cuestión, propongo al Acuerdo: 1°) REVOCAR en todas su partes la Sentencia Definitiva N° 39/11, dictada por la Sala “B” de la Cámara de Apelaciones de Comodoro Rivadavia; 2°) CONFIRMAR en todos sus términos la Sentencia de grado N° 1543/11; 3°) READECUAR las costas de la segunda instancia a cargo de la demandada vencida (Conf.: art. 69 del C.P.C.C.); 4°)

///

REGULAR los honorarios del Dr. D. O. M. en el 35% de los regulados a su parte en la instancia de origen y los Dres. A. F. A. e I. F. d. L. C., en forma conjunta, en el 25%, calculados de igual manera.; 5°) COSTAS de esta instancia a cargo de la demandada vencida (art. 69 del C.P.C.C.); 6°) REGULAR los honorarios profesionales del Dr. D. O. M. en el 35% de los establecidos a su parte en la instancia de origen y los del Dr. A. F. A. en el 25% de los que le fuera regulados a su parte en primera instancia. Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 2° de la Ley XIII N° 4, y con más el I.V.A. si correspondiere. **Así lo voto**.----------

------ Con lo que se dio por finalizado el acto quedando acordado, por mayoría, dictar la siguiente: ----------

---------- **S E N T E N C I A** ----------

------ **1) RECHAZAR** en todos sus términos el Recurso de Apelación Ordinaria articulado por la Municipalidad de Comodoro Rivadavia a fs. 139/147 y confirmar la Sentencia Definitiva N° 39/2011 dictada por la Sala “B” de la Cámara de Apelaciones de la misma ciudad.----------

------ **2º) COSTAS** a la actora vencida (art. 69 del C.P.C.C.).----------

------ **3º) REGULAR** los honorarios del Dr. A. F. A. en el 35 % de los que les fueran oportunamente regulados en la instancia de origen, y los

del Dr. D. O. M., en el 25% de los que le fueran regulados en primera instancia, sin perjuicio de lo dispuesto por el art 2° de la Ley XIII N° 4, con más el I.V.A. si correspondiere.----------

------ **4º) REGÍSTRESE,** notifíquese y devuélvase----------

Fdo. Dr. Daniel Luis CANEO-Dr. Fernando S. L. ROYER-Dr. José Luis PASUTTI.----------

RECIBIDA EN SECRETARIA EL **19** DE **ABRIL** DEL AÑO **2.012**

REGISTRADA BAJO EL N° **02** S.R.O.E. CONSTE

///