

Título: La Prescripción en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego.

Autor: Magíster María Julia de la Fuente.

Publicado en: Revista del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N°1- Año 2017

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

Por María Julia de la Fuente¹

Sumario: 1. Planteo del problema e hipótesis. 2. El federalismo y el Derecho público provincial. 3. La delegación de competencias de las provincias en la Nación. 4. El debate previo a la reforma del Código Civil. Distintas posturas en torno al instituto de la prescripción. 4.1. La postura *iuscivilista*: El precedente “*Filcrosa*” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. 4.2 La postura *iuspublicista*: El fallo “*Sociedad Italiana*” del Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 4.3 El tratamiento de la cuestión por el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia Tierra del Fuego. 5. La regulación actual en el Código Civil y Comercial de la Nación. El reconocimiento a las competencias locales para regular en materia de prescripción. 5.1. Críticas a la regulación actual. 6. La prescripción en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego. 6.1 La prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial. Con especial énfasis en lo relativo a su interrupción y al cómputo del dies a quo. El fallo “*Garramuño*”. 6.2 El *dies a quo* del plazo de prescripción para el ejercicio de la acción de responsabilidad en el fallo “*Ferreira*”. 6.3 El dies a quo en los supuestos en que tramita un Juicio de Cuentas previo. El fallo “*Romano*”. 6.4 La prescripción en los casos que tramita una causa penal. El fallo “*Bernal*”. 6.5 El *dies a quo* de la prescripción respecto de la potestad sancionatoria. El fallo “*Sciurano*”. 6.6 El cómputo de la prescripción de la potestad sancionatoria respecto de los apartamiento normativos y del incumplimiento al control preventivo. El fallo “*Blazquez*”. 7. La regulación de la prescripción en el Derecho público local. 7.1 La verificación de hipótesis planteada. 8. Proyecto legislativo para la regulación en el orden local de las causales de suspensión e interrupción de la prescripción aplicable al Tribunal de Cuentas. 8.1 La regulación de un procedimiento de control posterior por parte del Plenario de Miembros. Otra posible solución. 9. Colofón.

1. Planteo del problema e hipótesis.

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

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

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

¹ Abogada egresada de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Derecho Administrativo de la Universidad Austral. Asesora Letrada del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego, donde se desempeña desde el año 2008 a la actualidad.

Título: La Prescripción en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego.

Autor: Magíster María Julia de la Fuente.

Publicado en: Revista del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N°1- Año 2017

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

Un caso que refleja claramente la inseguridad que se genera en el ejercicio del control, es la causa “Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra Del Fuego c/ Domínguez, Jorge Armando s/ Ordinario”² donde en las diferentes instancias judiciales, se analizó la prescripción aplicable al Tribunal de Cuentas en forma diferente.

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

En este sentido, la inseguridad se genera debido a que los presupuestos que surgen del mentado Código no se ajustan a los actos, ni al tipo de procedimiento que se lleva a cabo por ante el Tribunal de Cuentas. Es por ello que el Órgano de Control, se ve cercenado en el ejercicio de sus funciones, al depender constantemente de lo que al respecto interprete la Justicia, la que posee criterios disímiles en sus diferentes instancias o materias, es decir no es coincidente la interpretación de la prescripción que se realiza por parte de la Justicia penal, con la que posee la Civil y Comercial, así como tampoco la que realiza el Superior Tribunal de Justicia en materia contencioso administrativa.

Así las cosas, teniendo en consideración la problemática descripta, la hipótesis que se plantea en el presente trabajo, se vincula con la posibilidad de regular -por medio de una ley local- todos los elementos que componen el instituto de la prescripción aplicable a la acción en cabeza del Tribunal de Cuentas, no sólo limitada al plazo y *dies a quo*. El objetivo de dicha regulación sería la de sortear la problemática planteada, a partir de la determinación expresa de las causales de suspensión e interrupción, partiendo para ello de los actos que emite el Tribunal de Cuentas en el marco de su competencia, es decir, mencionando expresamente cuáles son los actos que tienen virtualidad de interrumpir o suspender la prescripción, así como el elemento determinante para el comienzo del cómputo de aquélla.

2. El federalismo y el Derecho público provincial.

El artículo 1° de la Constitución argentina establece que la Nación argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y *federal*. Las dos primeras serían más bien *formas de gobierno*, mientras que la tercera es una *forma de Estado*, desde que supone una relación entre el poder y el territorio en la cual aquél –en principio– se descentraliza políticamente con base física o geográfica³.

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

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

Título: La Prescripción en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego.

Autor: Magíster María Julia de la Fuente.

Publicado en: Revista del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N°1- Año 2017

Cabe aclarar que las provincias argentinas preexistieron a la Nación. No las veintitrés que hoy conforman el Estado argentino, sino las catorce que existían al momento de dar estructuración a aquélla. Luego se fueron agregando otras y provincializándose territorios nacionales hasta llegar al número actual⁴.

El primer elemento del Estado federal consiste en la presencia de dos órdenes de gobierno que participen del poder estadual. Esta participación surge de la Constitución Nacional y los principales actores son, sin duda, la Nación y las provincias⁵. Sin perjuicio de recordar el importante papel que también les cabe a los municipios y a la Ciudad de Buenos Aires, sobre todo después de la reforma constitucional de 1994 que reconoce la autonomía a los primeros en el art.123 CN y un régimen de gobierno autónomo a la segunda en el art.129 CN. La participación de estos órdenes de gobierno surge de la Constitución Nacional, siendo ella además, la garantía de su existencia⁶.

Dentro del régimen federal, la Constitución reviste una importancia fundamental ya que es la forma como se exterioriza la institucionalización del poder. Ella es el único fundamento jurídico, es la fuente de las prerrogativas de los estados miembros de la integridad estadual⁷. En este sentido, la Constitución responde a un determinado modo de organización político-jurídico: la descentralización, en la que, según palabras de Kelsen “hay normas válidas en todo el territorio y normas que sólo valen en una parte de éste”⁸.

Sobre el particular se ha indicado que sin federalismo, no hay Derecho Público provincial⁹ y que la autonomía provincial, es un presupuesto del federalismo. Esta autonomía se pone de manifiesto en la posibilidad que tiene cada provincia de dictarse su propia carta fundamental (arts.5 y 123 CN), de darse sus instituciones locales, regirse por ellas y de elegir a sus autoridades sin intervención del Gobierno federal (art.122 CN)¹⁰, obviamente respetando el sistema representativo y republicano como forma de gobierno, de acuerdo con lo ordenado por el art. 5° de la CN¹¹.

En nuestro sistema federal las provincias, que conservan todo el poder no delegado por la Constitución Nacional al Gobierno federal (art.121CN), gozan de una autonomía de primer orden, donde se encuentran en plenitud todos los rasgos característicos del concepto de autonomía, involucrando la descentralización política, de legislación, de autoorganización y de autogobierno pero con subordinación a un ente superior¹².

Por su parte, la Ciudad de Buenos Aires luego de la reforma constitucional de 1994 ostenta el *status*

3.

4 Cfr. BAZÁN, ibidem.

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

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

7 Cfr. CASTORINA DE TARQUINI, 5.

8 Cfr. ÁBALOS, “Semblanza del federalismo...”, 3.

9 Cfr. CASTORINA DE TARQUINI, 1.

10 Cfr. ÁBALOS, “Semblanza del federalismo...”, 5.

11 Cfr. BAZÁN, 4.

12 Cfr. ÁBALOS, “Semblanza del federalismo...”, 5.

Título: La Prescripción en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego.

Autor: Magíster María Julia de la Fuente.

Publicado en: Revista del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N°1- Año 2017

de ciudad autónoma con un régimen especial y novedoso que se configura a partir del texto constitucional, el cual se ve en buena medida completado con el Estatuto organizativo, haciendo de esta Ciudad un nuevo sujeto de la relación federal que ostenta facultades constituyentes, de gobierno, de legislación, de jurisdicción y de administración condicionadas pero no por los arts. 5, 123 y conc., sino por los arts. 129, 124, 125 y conc. de la Carta Magna con los alcances y límites allí fijados¹³.

Por último, los municipios luego de la reforma constitucional de 1994 han adquirido carta de autonomía en los órdenes institucionales, políticos, administrativos y económico-financieros (art. 123 CN), pero como bien lo ha interpretado la jurisprudencia de la Corte Nacional, especialmente en el caso "Ponce"¹⁴, esta autonomía debe ser parte de un sistema institucional orientado hacia la descentralización y fundado en un federalismo cooperativo.

Una vez aceptada la existencia de varios órdenes de gobiernos, la cuestión fundamental se traslada al ejercicio de esos poderes y al *quantum* de los mismos. Se abre así, una ya clásica controversia, producto de dos posturas antagónicas: la centralista y la que defiende los derechos de los estados. La solución viene dada por el entendimiento de que el federalismo no es una estructura permanente sino evolutiva y transitoria¹⁵.

Así lo relevante no es la asignación de competencias, sino la articulación, ya que cualquiera sea la fórmula en cuestión, no puede, en cuanto a su forma, aspirar a una inmutabilidad jurídica perpetua¹⁶.

3. La delegación de competencias de las provincias en la Nación.

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

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

En los orígenes de la conformación del Estado nacional, Juan Bautista Alberdi señalaba que la finalidad de las delegaciones efectuadas por las provincias en favor de la Nación, era la de evitar el caos que derivaría de la regulación de ciertos objetos y materias en forma aislada por cada provincia, resultando necesario, en orden a la existencia de un sólo Estado, la regulación unificada de determinadas materias por parte del gobierno formado por la unión de todas las provincias¹⁷.

En este sentido, el poder de legislar en materia civil, comercial, minera y penal, así como la

13 Cfr. ÁBALOS, idem, 6.

14 C.S.J.N. "Ponce, Carlos Alberto c/ San Luis, Provincia de s/ acción declarativa de certeza" P.95 XXXIX (2005)

15 Cfr. CASTORINA DE TARQUINI, 10.

16 Cfr. CASTORINA DE TARQUINI, 17.

17 Cfr. ALBERDI, Juan Bautista, *Derecho Público Provincial Argentino*, Ciudad Argentina, Buenos Aires (1810-1884),

Título: La Prescripción en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego.

Autor: Magíster María Julia de la Fuente.

Publicado en: Revista del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N°1- Año 2017

facultad de expedir leyes sobre ciudadanía y naturalización, correspondía por su naturaleza, al gobierno general de la Confederación. Ello en función de que un país que tuviese tantos Códigos Civiles, Comerciales y Penales como provincias no sería un Estado, sería un caos¹⁸.

En cuanto a la Administración de Hacienda, señalaba que como el Gobierno nacional garantizaba la existencia y seguridad de los Gobiernos de las provincias, a aquél le correspondía el poder de establecer contribuciones directas e indirectas en toda la Confederación¹⁹.

No obstante ello, ese poder se dividía respecto de algunas contribuciones con los Gobiernos provinciales, con excepción del poder de establecer aduanas y crear derechos de importación y de exportación, toda vez que los derechos de aduana eran por esencia nacionales²⁰.

Por su parte el pensamiento alberdiano que se apoyaba en que *“luego que se organiza o erige un gobierno, es menester darles medios de existir. Formarle un tesoro nacional”, “el tesoro y el gobierno son dos hechos correlativos que se suponen mutuamente”*, distingue entre las facultades originarias de las provincias para recaudar impuestos indirectos internos, limitando la recaudación federal a los derechos al comercio exterior y a los impuestos directos –excepcionales- por tiempo determinado (hoy art. 75 incs. 1 y 2, concs. arts 4 y 121 CN) y el rol centralista y promotor del Estado central, destinado a ser la maquinaria impulsora del progreso y la ilustración (hoy art. 75 inc. 18 CN) aunque respetando los principios liberales de la iniciativa individual en materia económica²¹.

La regla era, entonces, que las provincias conservaban todo el poder no delegado a la Nación, inherente a la soberanía del pueblo en su territorio, excepto los poderes delegados expresamente al Gobierno general. Las provincias retienen, por ello, todo el poder de legislar y estatuir en participación con el Gobierno nacional, cuyas normas son supremas por esencia. Es decir, tienen la supremacía o prelación en su aplicación, cuando concurren en algún caso dado, con las disposiciones de la provincia. Tal como sucede en materia de contribuciones indirectas, en materia electoral, en la milicia, en los reglamentos industriales y en otros ramos del gobierno interior²².

Así las cosas, la sanción de los códigos de fondo en las distintas materias (civil, comercial, penal, etc.) corresponde al Congreso nacional, lo que significa que existe un solo cuerpo normativo sustantivo de cada temática para toda la Nación (art. 75, inc. 12, CN), las provincias están facultadas para dictar sus códigos procesales o adjetivos (v.gr., procesal civil, procesal penal, procesal laboral) en sus respectivos ámbitos jurisdiccionales, los que cohabitan con los códigos procedimentales existentes en el ámbito federal (uno para cada espacio temático, por ejemplo, un Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y un Código Procesal Penal de la Nación, aplicables en todo el país para la justicia federal)²³.

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

18 Cfr. ALBERDI, 17.

19 Cfr. ALBERDI, 25.

20 Cfr. ALBERDI, ibidem.

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

22 Cfr. ALBERDI, 32.

23 Cfr. BAZÁN, 6.

Título: La Prescripción en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego.

Autor: Magíster María Julia de la Fuente.

Publicado en: Revista del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N°1- Año 2017

artículos 121, 122 y 129 de la Constitución Nacional, a fin de estipular sus regímenes en el marco del Derecho Público local, no sólo impositivo y financiero, sino también de empleo público; de contrataciones; de jubilaciones, entre otros, pues en ellos las provincias suelen incorporar regulaciones específicas para las obligaciones de contenido patrimonial que se generan con sus propios administrados, cuya constitucionalidad es puesta en tela de juicio cuando contradicen las disposiciones que sobre la misma cuestión pudieran tener los Códigos Civil y Comercial²⁴.

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

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

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

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

En el marco de la causa “*Filcrosa*”, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sentó el criterio en función del cual resulta inadmisibles que por medio de la legislación local (en el caso se examinaba una ordenanza dictada por la Municipalidad de Avellaneda), se regule un término de prescripción para el cobro de una obligación fiscal local excediendo el plazo quinquenal previsto por el artículo 40²⁷ inciso 3° del anterior Código Civil. Ello, en la comprensión de que en dicha hipótesis, a entender de la Corte, la Municipalidad se había arrogando la facultad de reglar aspectos de Derecho común, tan vedada a ella como a la Provincia de la cual forma parte, dado que los Estados locales habrían resignado en favor de la Nación la regulación del régimen general de las obligaciones, conforme lo preceptuado por el artículo 75, inciso 12 de la Constitución Nacional.

Ello así, se dijo que siendo que la prescripción liberatoria constituye una de las facetas principales del régimen de las obligaciones, el cual está regulado por el régimen de fondo del Código Civil, resultaban inválidas las legislaciones provinciales (o municipales) contrapuestas a tal ordenamiento, o -dicho de otro modo- que excedieran el referido plazo de cinco años²⁵.

En el marco de dichas actuaciones, el Cíbero Tribunal indicó que, si bien no era un hecho

²⁴ Cfr. PADULO, Adriana María A., “Las facultades legislativas de las provincias frente a las regulaciones del Código Civil”, *El Derecho Administrativo* 2013-447, Buenos aires (2013), 1.

²⁵ Cfr. DOGLIANI, Juan F., “Plazo de prescripción para el cobro de tributos municipales”, Cita Online: AR/DOC/1301/2004, accedido el 4 de junio de 2016.

Título: La Prescripción en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego.

Autor: Magíster María Julia de la Fuente.

Publicado en: Revista del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N°1- Año 2017

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

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

“la prescripción no es un instituto propio del derecho público local, sino un instituto general del derecho, lo que ha justificado que, en ejercicio de la habilitación conferida al legislador nacional por el citado art 75, inc. 12, éste no sólo fijará los plazos correspondientes a las diversas hipótesis en particular, sino que, dentro de ese marco, estableciera también un régimen destinado a comprender la generalidad de las acciones susceptibles de extinguirse por esta vía”²⁶.

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

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

“Que, en efecto, la tesis de que el derecho tributario es ‘autónomo’ del derecho civil se refiere, desde sus comienzos a la necesidad de abandonar las categorías del derecho civil para la determinación de los hechos imposables...En síntesis, el debate entre "civilistas" y "autonomistas" se refiere, primero y sustancialmente, a la configuración técnico-jurídica del presupuesto de hecho del tributo; y, en segundo lugar, a un problema de interpretación de los principios contenidos en las leyes especiales derogatorias del régimen común en el seno de un mismo ordenamiento. Para los primeros, el derecho tributario debía acomodarse lo mejor posible al derecho común y gravar los fenómenos jurídicos tal como se manifestaran según éste; mientras que, para los segundos, de la ley escrita especializada en materia tributaria dimanaba un derecho positivo especializado y autónomo de aquél”.²⁷.

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

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

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

“...en las Primeras Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario, celebradas en la Ciudad

²⁶ C.S.J.N., “Filcrosa S.A. s/ Quiebra s/ Incidente de verificación de Municipalidad de Avellaneda”, Fallos: 326:3899, (2003).

²⁷ C.S.J.N., “Filcrosa”, consid. 8 . F : 326:3899 (2003)

Título: La Prescripción en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego.

Autor: Magíster María Julia de la Fuente.

Publicado en: Revista del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N°1- Año 2017

de Montevideo en el año 1956, al tratarse el tema I: 'Autonomía del Derecho tributario', se dejó consignado en las recomendaciones iniciales: '1. El Derecho tributario tiene autonomía dentro de la unidad general del Derecho por cuanto se rige por principios propios y posee institutos, conceptos y objetos también propios; 2. Por consiguiente, la norma tributaria debe precisar sus conceptos propios señalando los elementos de hecho contenidos en ellos y cuando utilice los de otras disciplinas precisará el alcance que asigne a los mismos'²⁸.

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

"Pretender que, además, las provincias, en el ejercicio de sus facultades privativas en cuanto a la imposición de contribuciones y a la manera de percibir las, deben atenerse a las limitaciones que puedan surgir del Código Civil, importa hacer de este último código, sólo concerniente a las relaciones privadas, un Derecho supletorio del Derecho público, en este caso, del Derecho financiero"²⁹.

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

"La delegación que han hecho las provincias en la Nación para dictar los códigos de fondo, sólo significa que aquellas, en lo que respecta a los Códigos Civil, y de Comercio, han querido un régimen uniforme en materia de Derecho privado; y es seguramente excesivo interpretar que, además, han tenido la voluntad de limitar también las facultades de Derecho público de que no se desprendieron en beneficio de la Nación"³⁰.

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

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

"...el profesor Dino Jarach ha precisado una cuestión terminológica al reflexionar: 'los Códigos de fondo son tales para el Derecho privado cuando se trata del Código Civil y del Código Comercial; y son de fondo en antítesis con los Códigos de Procedimiento que, en virtud de lo dispuesto por la Constitución, no son dictados por la Nación, sino por cada provincia. Pero estos Códigos no son de fondo para el Derecho tributario, que, a su vez, es un Derecho sustantivo y

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

29 C.S.J.N., "Lorenzo Larralde y Otros", Fallos: 243:98 (1959).

30 C.S.J.N., "Lorenzo...".

Título: La Prescripción en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego.

Autor: Magíster María Julia de la Fuente.

Publicado en: Revista del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N°1- Año 2017

no un Derecho formal o procesal. Es Derecho sustantivo público'. Para redondear sus conceptos, añade: 'Aparte de la cuestión terminológica, el problema planteado es si la autonomía del Derecho tributario que se reconoce para el Derecho nacional no puede ser tal para el provincial. A mi juicio, éste es un error, y por una razón... las provincias, cuando han delegado en la Nación la facultad de dictar los Códigos Civil y Comercial, no han querido delegar la de legislar en materia de facultades impositivas, ya que ella quedaba reservada a las provincias. Únicamente han delegado lo que expresamente establecieron. No hay en ningún momento una delegación expresa para que los Códigos Civil y Comercial legislen sobre la creación de las relaciones jurídicas tributarias y sobre elemento alguno de éstas'..."³¹.

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

"Sobre el mismo tema, el tratadista Carlos M. Giuliani Fonrouge ha sostenido que: 'La importancia del Derecho civil y del Derecho comercial en la evolución del Derecho, especialmente el primero por su mayor elaboración, y la preeminencia que se les asigna en la enseñanza universitaria, en detrimento de las disciplinas de Derecho público, han dado motivo al erróneo concepto de que el Derecho privado constituye el 'derecho común' y requiere la subordinación de las otras ramas ... Quienes así opinan, olvidan el diferente ámbito en que tienen aplicación las disposiciones de los Códigos Civil y de Comercio (Derecho privado) y las normas del Derecho financiero que incluyen las de carácter tributario (Derecho público)...Esta doctrina concuerda con la sustentada por ... (la) Corte ... al poner de manifiesto los límites de aplicación del Código Civil, restringido a relaciones de orden privado, y su inadaptabilidad al campo del Derecho público dentro del cual se haya comprendido el poder impositivo de las provincias, añadiendo que como dicho poder no es delegable, por ser inherente a la soberanía, si aquél hubiera rozado tal facultad la inconstitucionalidad se hallaría en el Código Civil y no en la ley provincial que prescindiera de tal limitación" (Derecho financiero, ob. cit., Tomo I, capítulo II, parágrafo 39, ps. 72 y 73)"³².

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

"Tengo para mí que la primera de las articulaciones, consistente en la pretensión de que se aplique la prescripción quinquenal prevista en el art 4027 inc. 3° del Código Civil, a expensas de la contemplada en la ley n° 19.489, no puede prosperar, habida cuenta de que: a) la autonomía dogmática del Derecho tributario —dentro de la unidad general del Derecho— es predicable respecto de tal rama jurídica tanto en el orden federal como local; b) la unidad de legislación común, consagrada por el Congreso Constituyente de 1853, quedó ceñida a las materias específicas a que se alude en la Cláusula de los Códigos, no pudiendo trasvasarse dichas disposiciones, sin más, al ámbito del Derecho público local...d) se afectaría el principio de igualdad esencial entre el Estado Nacional y las provincias como entes gubernativos, en cuanto la potestad tributaria normativa —atributo *iure imperi*—, sufriría menoscabo en el segundo de los supuestos, a diferencia del primero; e) se quebraría la actual unidad y uniformidad de

³¹ S.T.J. C.A.B.A. "Sociedad Italiana...".

³² S.T.J. C.A.B.A. "Sociedad Italiana...".

Título: La Prescripción en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego.

Autor: Magíster María Julia de la Fuente.

Publicado en: Revista del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N°1- Año 2017

legislación sobre prescripción en el ámbito específicamente tributario, a tenor de las disposiciones análogas contenidas en la ley n° 11.683; f) en subsidio, se pasaría por alto que la ley local n° 19.489 —*lex posterior y lex specialis*—, ha sido sancionada por el órgano titular con la atribución de dictarla y; g) también en subsidio, se convertiría en Ley Suprema una interpretación sólo posible y no pacífica de un artículo del Código Civil para menoscabar la autonomía de los Estados locales, con lesión palmaria al federalismo que sustenta la Carta Política de 1853”³³.

4.3 El tratamiento de la cuestión por el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia Tierra del Fuego.

En el marco de las actuaciones caratuladas: “*Municipalidad de Ushuaia c/ Ruiz*”, la Municipalidad de Ushuaia sostenía que no correspondía decretar la inconstitucionalidad de la prescripción dispuesta por una Ordenanza municipal respecto de un impuesto local, ya que ello avasallaría la autonomía municipal consagrada en la Constitución.

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

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

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

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

En consecuencia, por exceder la competencia del municipio local la fijación del plazo de prescripción correspondiente a la acción intentada, fue correctamente resuelto que el término aplicable es el que fija el Código Civil³⁴.

5. La regulación actual en el Código Civil y Comercial de la Nación. El reconocimiento a las competencias locales para regular en materia de prescripción.

³³ S.T.J. C.A.B.A. “Sociedad Italiana...”.

³⁴ S.T.J. T.D.F.: “Municipalidad de Ushuaia c/ Ruiz, Vicente Moisés s/ Ejecución Fiscal s/ Recurso de Queja”, Expte. N°: 01174/08, (2009).

Título: La Prescripción en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego.

Autor: Magíster María Julia de la Fuente.

Publicado en: Revista del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N°1- Año 2017

Sobre el particular resulta dable mencionar que la cuestión actualmente ha merecido un revés en su tratamiento, toda vez que el Código Civil y Comercial de la Nación, reconoce expresamente la facultad de las provincias para determinar los plazos de prescripción aplicables a sus tributos, así como en el marco del Derecho público local en general.

En este sentido, respecto de la prescripción liberatoria, se estipuló que las provincias pueden fijar los plazos de sus tributos locales y, por otro lado, se fijó un plazo de prescripción genérico de cinco años, excepto que esté previsto uno diferente en la legislación local, conforme surge -respectivamente- de sus artículos 2532 y 2560.

Se señala así que, en virtud de la forma en ha quedado legislado finalmente lo relativo a la prescripción en materia tributaria, ya no puede hablarse de la existencia de un "*Derecho común*" o "*Derecho de fondo*" aplicable a todo tipo de relaciones -de naturaleza pública o privada- como fundamento para detraer a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de sus potestades normativas. Consecuentemente, no cabe ya entender que dichas facultades normativas han sido delegadas por las Provincias al Gobierno Federal en los términos del artículo 75, inciso 12 de la Constitución Nacional³⁵.

Sobre el particular, la doctora Ábalos indica que de la regulación actual de la prescripción en el Código Civil y Comercial de la Nación, surge la respuesta dada por el del Congreso respecto a los alcances del artículo 75, inciso 12 del texto nacional por el cual, los sujetos del federalismo como son la Nación, las provincias y luego de la reforma de 1994, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se ven fortalecidos en el ejercicio de sus potestades tributarias³⁶.

El Congreso ha interpretado que no es materia delegada a la Nación, la fijación de plazos de prescripción liberatoria de tributos locales. Sin embargo, no cabe la opción de una "*delegación legislativa*" del Congreso hacia las provincias de una facultad que, a su vez, ya había sido delegada, puesto que ello sería inconstitucional. La única interpretación, en los cauces constitucionales, es la del *reconocimiento* de una potestad no delegada y, por ello, la remisión a las legislaciones locales³⁷.

5.1. Críticas a la regulación actual.

Se ha indicado que la disposición contenida en el art. 2532 del CCCN se presta a polémica, toda vez que no corresponde que las competencias legislativas sean distribuidas en el código de fondo, sino que su adjudicación es resorte exclusivo del constituyente, lo que -eventualmente- puede prestarse a planteos de inconstitucionalidad, agravando la seguridad jurídica que persigue el instituto de la prescripción. Para graficar el caos institucional que puede acaecer, basta decir que en algunas provincias los municipios tienen autonomía institucional y podrán decretar sus propios plazos de prescripción³⁸.

Algunos han interpretado que podría encuadrarse esta remisión a las legislaturas locales como una delegación legislativa, pero circunscripta a la regulación de los plazos de prescripción liberatoria,

35 Cfr. ÁBALOS, "Aportes para una interpretación armónica...", 37.

36 Cfr. ÁBALOS, "Aportes para una interpretación armónica...", 41.

37 Cfr. ÁBALOS, *ibidem*.

38 Cfr. GARCÍA SORIANO, María C., "Prescripción en materia tributaria. El Código Civil y Comercial nacional y las modificaciones introducidas en materia de prescripción de tributos locales", publicado en DJ10/02/2016, 9.

Título: La Prescripción en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego.

Autor: Magíster María Julia de la Fuente.

Publicado en: Revista del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N°1- Año 2017

pero no respecto a los otros aspectos del instituto, tales como la interrupción o la suspensión. Sin embargo, ello resultaría objetable aún desde el punto de vista práctico, ya que favorecería la atomización de distintos plazos de prescripción para créditos similares, lo que atenta con la seguridad jurídica³⁹.

Se ha entendido también que el nuevo Código no contradice lo resuelto por el Máximo Tribunal in re "*Filcrosa*" y sus derivados, sino que por el contrario confirmaría su sólida posición desde un doble aspecto: i) que corresponde al Congreso de la Nación regular exclusivamente el instituto de la prescripción en virtud de lo previsto por el artículo 75, inciso 12 de la CN, y; ii) que la delegación a favor de los entes locales sólo se proyecta sobre los "plazos", dejando fuera otras cuestiones vinculadas al instituto de la prescripción liberatoria, como pueden ser la forma de computar el término, desde qué momento corre el mismo, así como también las causales de interrupción y suspensión⁴⁰.

En este mismo sentido, Vidal Quera señala que la habilitación legislativa a las Provincias no incluiría la forma de cómputo, causales de suspensión e interrupción, las que deberían seguir regulándose por el Código Civil y Comercial por aplicación de lo previsto por el artículo 75 inciso 12 de la Constitución Nacional y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que estableció que la prescripción es un instituto general del derecho, por lo que ni las provincias ni los municipios la pueden regular⁴¹.

En otro orden ideas, con fecha 18 de septiembre de 2015, el Juzgado Civil N° 1 de Córdoba resolvió la causa "*Brito*", interpretando que el concepto de "*plazo*" de prescripción contenido en los artículos 2532 y 2560 del Código Civil y Comercial, debía entenderse en sentido amplio, esto es, comprensivo no solo del término de prescripción, sino también del modo de cómputo y de las causales de suspensión e interrupción⁴².

Asimismo, el 23 de octubre de 2015, el Superior Tribunal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al resolver la causa "*Fornaguera Sempé*" consideró que debía retornarse al criterio de la autonomía para regular la prescripción, plasmado en la sentencia del propio Superior Tribunal en la causa "*Sociedad Italiana de Beneficencia*" del 17 de noviembre de 2003. En esta oportunidad indicó que mediante el nuevo Código finalmente se había reconocido que las particularidades de la materia tributaria ameritaban una regulación diferente a la civil. A ello se agrega que si el Congreso decidió regular separadamente la prescripción para los tributos nacionales, es porque entendió que la materia está fuera de los Códigos de fondo, dejando así librado a cada estado provincial hacerlo del modo que estime más conveniente, respetando las garantías constitucionales⁴³.

Se afirma en el fallo que en el marco del Derecho público local, las legislaturas locales se encuentran facultadas, no sólo para establecer el modo de nacimiento de obligaciones tributarias dentro de su territorio, sino también de disponer los medios para tornarlas efectivas, definiendo sus respectivas formas de extinción. Lo contrario significaría reconocer limitaciones a la potestad

39 Cfr. ÁBALOS, María Gabriela, "Aportes para una interpretación armónica...", 38.

40 Cfr. ÁBALOS, María Gabriela, *idem*, 39.

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

42 Cfr. ÁBALOS, "Aportes para una interpretación armónica...", 40.

43 Cfr. ÁBALOS, *ibidem*.

Título: La Prescripción en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego.

Autor: Magíster María Julia de la Fuente.

Publicado en: Revista del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N°1- Año 2017

impositiva de los fiscos locales a partir de los preceptos del Código Civil, restringiendo de ese modo la relación jurídica tributaria entablada con los contribuyentes de su jurisdicción, propia del Derecho público local⁴⁴.

En un comentario al fallo, la doctora Ábalos señala que el Superior Tribunal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires arribó a una interpretación armónica y equilibrada en el juego normativo nacional y de las legislaciones locales, partiendo de reconocer que las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Municipios, al ejercer sus potestades tributarias, dan nacimiento a relaciones que no son contractuales entre el fisco y sus habitantes, sino que se trata de una vinculación de Derecho público, como lo ha dicho claramente la Corte Federal⁴⁵.

De ahí que el poder tributario de los distintos órdenes de gobierno esté determinado por la Constitución Nacional, que efectúa una asignación de competencias en materia tributaria entre los diferentes órdenes implicados, es decir, Nación, provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipios⁴⁶.

En este sentido -señala- acierta el decisorio en afirmar que el Congreso ha interpretado que no es materia delegada a la Nación, la fijación de plazos de prescripción liberatoria de tributos locales. No cabe la opción de una "*delegación legislativa*" del Congreso hacia las provincias de una facultad que a su vez ya había sido delegada, puesto que -como se indicó- sería inconstitucional. La única interpretación en los cauces constitucionales, es la del reconocimiento de una potestad no delegada y por ello, la remisión a las legislaciones locales⁴⁷.

A partir de ello se interpreta que tanto las provincias, los municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires podrán reglar aspectos relativos no sólo al cómputo de los plazos de prescripción, sino también las causales de suspensión y de interrupción, como lo hace la Nación para sus tributos a través de la Ley 11.683, demostrando que las características sustanciales de las obligaciones tributarias merecen un tratamiento especial⁴⁸.

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

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

44 Cfr. ÁBALOS, ibidem.

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

46 Cfr. ÁBALOS, ibidem.

47 Cfr. ÁBALOS, ibidem.

48 Cfr. ÁBALOS, ibidem.

Título: La Prescripción en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego.

Autor: Magíster María Julia de la Fuente.

Publicado en: Revista del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N°1- Año 2017

contralor y recaudación de los tributos⁴⁹.

6. La prescripción en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego.

En el marco del ejercicio del control externo en cabeza del Tribunal de Cuentas, se ejercen dos funciones principalmente, la acción de responsabilidad patrimonial cuando se verifica la consecución de un perjuicio fiscal y la potestad sancionatoria, cuando el funcionario incurrió en un apartamiento normativo, pero sin que haya habido daño al erario público. Respecto de ambas potestades rige el plazo de prescripción previsto en la Ley provincial N° 50, de creación del Tribunal de Cuentas local.

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

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

Si bien la norma no establece expresamente un plazo para el ejercicio de dicha potestad, en la causa "*Santamaría*"⁵⁰ se entendió que, al prever el artículo 44 dos supuestos, el plazo del artículo 75 era aplicable respecto de ambos.

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

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

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

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

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

49 Cfr. ÁBALOS, ibidem.

50 Juz. Civ. Com. N°2 D.J.S. "Tribunal de Cuentas c/ Santamaría, Félix Alberto s/ Ejecutivo" Expte. N° 10.115 (2008).

Título: La Prescripción en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego.

Autor: Magíster María Julia de la Fuente.

Publicado en: Revista del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N°1- Año 2017

fueron desestimadas -en todos los casos-, por el Tribunal de Cuentas.

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

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

En ese contexto, el Superior Tribunal de Justicia indicó:

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

(...)De allí que no es correcta la interpretación propuesta por el Tribunal de Cuentas provincial, cuando afirma que el término *a quo* del plazo de prescripción normado por el art 75 de la Ley N° 50 comienza a correr desde que el cuentadante no puede justificar la cuenta, y que, identificado el presunto responsable la Vocalía de Auditoría se encuentra en condiciones de acusar; porque de ese modo la investigación podría dilatarse en el tiempo, manteniendo ilimitadamente la sospecha o la eventual amenaza de accionar judicial o administrativamente en contra de los estipendiarios supuestamente responsables, con la consiguiente intranquilidad que ello genera, afectando su libertad y paz espiritual.

(...) De allí que -a falta de previsión legal-, en los juicios administrativos por responsabilidad patrimonial sólo cabe considerar que tiene entidad suficiente para ser acto interruptivo de la prescripción, la notificación del traslado de la Acusación formulada por la Vocalía de Auditoría (prevista por el art 57 de la Ley N° 50), que en la especie, fue realizada mediante Resolución del Tribunal de Cuentas provincial, en todos los casos, con fecha 5/7/99”⁵¹.

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

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

Título: La Prescripción en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego.

Autor: Magíster María Julia de la Fuente.

Publicado en: Revista del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N°1- Año 2017

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

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

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

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

En cuanto al comienzo del cómputo del plazo de prescripción, el Tribunal de Cuentas comenzó a aplicar la teoría del conocimiento, que se desprendía del artículo 3980 del anterior Código Civil, a fin de evitar que la Administración evada el control. Así, se entendía que el plazo de prescripción se computaba desde el ingreso de las actuaciones a la sede del Organismo y no desde la fecha de emisión del acto administrativo que dispusiera de fondos públicos. Es decir, se fijó como *dies a quo* la fecha de primera intervención del Tribunal en el expediente⁵².

Esta postura fue expresamente avalada en sede judicial en el precedente “Ferreyra”⁵³ al tratarse la excepción de prescripción opuesta por el demandado. En el marco de estas actuaciones el Tribunal de Cuentas demandó al señor Ferreyra, con motivo del faltante de mercadería adquirida por la Administración, lo que fue detectado en el lugar de trabajo en el que se encontraba destinado el agente como encargado del depósito.

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

El demandado apeló la sentencia y luego la casó, llegando así las actuaciones al Superior Tribunal de Justicia, el que haciendo alusión a los precedentes “Garramuño” y “Sciurano” (al que se hará referencia más adelante), así como a lo que puede ser objeto de análisis en el marco de una casación, señaló:

“(…) no aprecio que el momento discernido en la instancia de mérito resulte arbitrario, pues en la nota datada el 30 de octubre de 2007 se intima concretamente al accionado a dar

⁵² Cfr. Acuerdos Plenarios N° 2346, N° 2546, entre otros.

⁵³ Juz. Civ. Com. N° 1 D.JS T.D.F. “Tribunal de Cuentas provincial c/ FERREYRA, Isidro Omar s/ Daños y Perjuicios”, Expte. N° 5916 (2012).

Título: La Prescripción en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego.

Autor: Magíster María Julia de la Fuente.

Publicado en: Revista del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N°1- Año 2017

explicaciones respecto de la mercadería v. fs. 221 del expediente administrativo citado- y, con ello va dicho que es elocuente su conocimiento sobre la eventual irregularidad acaecida. Hay que tomar en cuenta que bien pudo haber explicaciones que descartaran la responsabilidad del demandado. Por lo demás, la intimación se hizo en un plazo razonable, pues pasó sólo un poco más de un mes para requerirle la información del caso.

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

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

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

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

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

En tales condiciones el agravio debe ser desechado, pues resulta razonable la fecha fijada como comienzo del cómputo del término"⁵⁴.

Nótese que el Superior Tribunal de Justicia fija la pauta de "*posibilidad cierta de conocimiento aunque no efectiva del Órgano de Control*", toda vez que la Nota de fecha 30 de octubre de 2007 que se toma como referencia para el cómputo de la prescripción no era dirigida al Tribunal de Cuentas, sino que la misma fue cursada por el Secretario de Contrataciones y Abastecimiento del Ministerio de Economía al Sr. Ferreyra, para que indique el destino de todos los bultos por él recibidos en distintas tandas y fecha. Dicha intimación es notificada a Ferreyra el mismo 30 de octubre de 2007. Entonces, puede decirse que, en el caso, el *dies a quo* se analiza a partir de la teoría del conocimiento, que -en autos- se entiende operada a partir de la información brindada por el señor Ferreyra a la Secretaría de Contrataciones y Abastecimiento del Ministerio de Economía. A partir de ello, se indica, existe una *posibilidad razonable* de que el Tribunal de Cuentas hubiera conocido el hecho generador del daño.

6.3 El *dies a quo* en los supuestos en que tramita un Juicio de Cuentas previo. El fallo "*Romano*".

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

⁵⁴ S.T.J. T.D.F. "Tribunal de Cuentas provincial c/ FERREYRA, Isidro Omar s/ Daños y Perjuicios, Fallos: T XX F° 592/597 (2014).

Título: La Prescripción en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego.

Autor: Magíster María Julia de la Fuente.

Publicado en: Revista del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N°1- Año 2017

de Cuentas.

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

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

Al momento de resolver las actuaciones, el Superior Tribunal de Justicia indicó:

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

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

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

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

Título: La Prescripción en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego.

Autor: Magíster María Julia de la Fuente.

Publicado en: Revista del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N°1- Año 2017

la citada resolución 18/96”⁵⁵.

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

“...vale remarcar que el plazo del artículo 41 está referido al tiempo que debe transcurrir desde el inicio del juicio de cuentas hasta el de su resolución; no estando comprendido en dicho período el de formular la acusación contra los responsables...”⁵⁶.

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

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

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

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

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

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

Sobre el particular el Tribunal de Juicio en lo Criminal del Distrito Judicial Sur indicó:

“Anticipo mi opinión contraria a la procedencia de la defensa de prescripción en razón de los siguientes argumentos. En primer lugar no se puede soslayar -como a mi modesto parecer lo hacen los excepcionantes- que por medio del Acuerdo Plenario N° 1107 del Tribunal de Cuentas se decide en pleno iniciar la acción civil de responsabilidad por daños patrimoniales

55 S.T.J. T.D.F. “Romano, Juan Manuel el Tribunal de Cuentas provincial de la Provincia de Tierra del Fuego s/ Contencioso Administrativo”, Expte. N° 325 (1999).

56 S.T.J. T.D.F. “Romano....”.

Título: La Prescripción en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego.

Autor: Magíster María Julia de la Fuente.

Publicado en: Revista del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N°1- Año 2017

causados a la administración, ante el juez competente. Es decir que el plazo de un año para iniciarla según la Ley N° 50 y sus modificatorias, es referido al supuesto de existencia previa de juicio de responsabilidad en sede administrativa, lo que no ocurrió(...).

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

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

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

Desde ese pivote claro es apreciar por qué el legislador explicitó y aclaró que la suspensión e interrupción de la prescripción se rige por el Código Civil, pues reitero, el plazo de un año, dentro del procedimiento especial, es el tiempo que tiene el Tribunal de Cuentas para promover y determinar la responsabilidad patrimonial. A consecuencia de esto, el Código Civil es el plexo normativo que trata sobre qué es la prescripción liberatoria, al considerar el transcurso del tiempo e inacción del actor como presupuestos para extinguirse obligaciones y derechos (arts. 3949 y 4017 del C.C.) porque no es posible la vida en sociedad, si los derechos pueden ejercerse ilimitadamente (...) La prescripción liberatoria comienza a correr desde el momento que nace la acción, por ello, como principio general, la prescripción se inicia desde que puede ejercerse la acción.

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

Título: La Prescripción en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego.

Autor: Magíster María Julia de la Fuente.

Publicado en: Revista del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N°1- Año 2017

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

Nuestra Corte si bien había dispuesto que en principio la prescripción comienza a computarse a los fines liberatorios desde la producción del hecho dañoso, ha actualizado sus posturas, exigiendo a la vez, que el daño se haya producido realmente y que la víctima tenga a tal fecha conocimiento real y efectivo de los perjuicios sufridos (ver CSJN, 3.11.88, LL, 1989-C-815; ídem, 29.9.88, LL, 1989-B-703), 'a contrario sensu puede afirmarse que es un requisito *sine qua non*, para que comience a correr la prescripción, la ocurrencia efectiva del daño y la conciencia por parte del damnificado de la producción y magnitud del mismo. Con respecto a los perjuicios producidos por los actos que no se reputan ilícitos sino luego de pronunciamiento judicial, es coincidente la opinión de que las acciones resarcitorias -siempre extracontractuales- comienzan a prescribir a partir de que el decisorio judicial que así lo declara pasa en autoridad de cosa juzgada' (Alberto Bueres, Elena Highton, Código Civil, arts. 3733/4051, 6 B, Ed. Hamurabi, p. 886). En coherencia con lo textuado, se colige que, determinada la ilicitud de la conducta de los demandados, en sede penal, mediante la sentencia, que es el pronunciamiento judicial, es recién en dicho estadio temporal cuando ha podido determinarse la unidad del hecho y los sujetos necesarios para prosperar la acción civil, *a posteriori* de la responsabilidad penal, cuyo plazo de prescripción comenzó a transcurrir desde el momento en que debía comparecer la parte al proceso penal, a fin de concretar la pretensión civil como actor⁵⁷.

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

En base a ello, se entendió que el plazo de prescripción aplicable era el de diez años previsto en el artículo 4023 del derogado Código Civil (hoy cabría aplicar el plazo de tres años para el reclamo de daños derivados de la responsabilidad civil previsto en el art. 2561 del Código Civil y Comercial de la Nación), debiendo computarse el mismo a partir de que se haya determinado la responsabilidad penal.

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

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

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

Título: La Prescripción en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego.

Autor: Magíster María Julia de la Fuente.

Publicado en: Revista del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N°1- Año 2017

cabeza del Tribunal de Cuentas comenzará a correr una vez determinada la responsabilidad penal. En el marco de las mismas actuaciones, el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia, agregó:

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

6.5 El *dies a quo* de la prescripción respecto de la potestad sancionatoria. El fallo “Sciurano”.

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

En este caso, en lo relativo al *dies a quo* de la prescripción de la potestad sancionatoria, el Órgano de Control Externo aplicó también la teoría de la toma de conocimiento para comenzar a computarla. Así el cómputo del plazo anual para aplicar sanciones, se iniciaba desde el ingreso de las actuaciones administrativas municipales por las que tramitó la compra de los colectivos, a su sede.

Sin embargo, el Superior Tribunal de Justicia introdujo una interpretación novedosa para la determinación del *dies a quo* del plazo de prescripción de la potestad sancionatoria, diferenciándola de la acción patrimonial. En este sentido señaló:

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

No media -en este último caso, una rendición de cuentas, un hecho que causó daño o un daño posterior, que obren como puntos de partida del plazo de prescripción liberatoria del sujeto sancionado. Se configura, en cambio, una situación de desobediencia a las resoluciones fundadas sobre requerimientos de documentación y/o transgresiones a las disposiciones legales y/o reglamentarias, estipuladas en la Ley 50, artículo 4°, incisos c), f) y h), artículos 33°, 34°, 40° y 44° (conf. descripción de conductas punibles y sanción pertinente, que formula la reglamentación del art 4 inc. h) de la Ley N° 50). De modo que habrá que indagar en cada una de esas normas cuál es el razonable *dies a quo* de la prescripción derivado de ellas, en vista al control posterior a que se sujeta el acto emanado del agente o funcionario municipal cuya labor se audita en la ocasión dada. Tengo para mí que, para el concreto supuesto descrito en el art

Título: La Prescripción en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego.

Autor: Magíster María Julia de la Fuente.

Publicado en: Revista del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N°1- Año 2017

44, la actuación en infracción normativa tiene lugar con la suscripción del acto administrativo que instrumenta la compra cuestionada por el órgano de control, y el lapso prescriptivo se inicia al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial Municipal o con la recepción de las actuaciones por el Tribunal de Cuentas provincial, lo que resulte anterior en el tiempo. Lo consignado en primer término importa una razonable y objetiva posibilidad de información por parte de la demandada que da pie al pleno ejercicio del control posterior; y lo indicado en segundo lugar, representa un directo conocimiento a los mismos fines.

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

También corresponde tener presente el deber impuesto al titular del Departamento Ejecutivo Municipal en los arts. 153 inc. 16) y 176 de la Carta Orgánica de la ciudad de Ushuaia, en materia de publicidad de los actos de gobierno general, y de las erogaciones municipales en particular (...)⁵⁸.

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

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

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

“Conviene denotar, en adición, que en el supuesto examinado no media ningún acto interruptivo del curso de la prescripción, esto es, ninguna exteriorización del involucrado de la voluntad de investigación o punitiva, sino hasta la notificación del Acuerdo que impone la multa y de la Resolución que la cuantifica, todo lo cual se cumplió en exceso del plazo anual que se viene examinando. De esa manera, no se advierte la ocurrencia de un supuesto que en forma temporánea traduzca el propósito de interferir la liberación de responsabilidad administrativa del sujeto controlado”⁵⁹

6.6 El cómputo de la prescripción de la potestad sancionatoria respecto de los apartamiento

⁵⁸ S.T.J. T.D.F. “*Sciurano*, Federico c/ Tribunal de Cuentas provincial de la Provincia s/ Contencioso Administrativo”, Expte. N° 2394 (2012).

⁵⁹ S.T.J. T.D.F. “*Sciurano*...”

Título: La Prescripción en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego.

Autor: Magíster María Julia de la Fuente.

Publicado en: Revista del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N°1- Año 2017

normativos y del incumplimiento al control preventivo. El fallo “Blazquez”.

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

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

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

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

“Convienes denotar en adición que en el supuesto examinado no media ningún acto interruptivo del curso de la prescripción, esto es, ninguna exteriorización al involucrado de la voluntad de investigación o punitiva, sino hasta la notificación del Acuerdo que impone la multa, todo lo cual se cumplió en exceso del plazo anual que se viene examinando. De esa manera, no se advierte la ocurrencia de un supuesto que en forma temporánea traduzca el propósito de interferir la liberación de responsabilidad administrativa del sujeto controlado”⁶⁰.

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

“Que, a todo evento, las consideraciones apuntadas no deben traducirse en modo alguno en que quede impune la conducta del organismo que, incumpliendo las obligaciones a su cargo, rehusó remitir el expediente al Tribunal de Cuentas a los fines del control preventivo, pues dicha circunstancia trasunta una conducta que se traduce en una infracción diferente, punible en forma autónoma y cuyo *dies a quo*, lo constituye sin duda alguna la oportunidad en que el órgano de control advierte dicha transgresión en forma fehaciente -la que no se encontraba prescripta al momento en que se recibieron las actuaciones-. Pero no es esa responsabilidad por omisión -prescripta al presente- la que fue merituada en la Resolución Plenaria N° 244/13 que aquí se controvierte sino la de haber imputado gastos a partidas diferentes de las previstas para afrontarlos”⁶¹.

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

Así las cosas, si bien la determinación del *dies a quo* a partir de la publicación en el Boletín Oficial se presentaría como una pauta que no se condice del todo con el ejercicio del control por parte del Tribunal de Cuentas, resulta valioso el criterio introducido como *obiter* por el que se deja entrever

60 S.T.J. T.D.F. “Blazquez...”.

61 S.T.J. T.D.F. “Blazquez...”.

Título: La Prescripción en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego.

Autor: Magíster María Julia de la Fuente.

Publicado en: Revista del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N°1- Año 2017

que el plazo de prescripción podría haberse interrumpido válidamente en forma previa a la aplicación de la sanción, a partir de una intimación previa al funcionario por parte del Tribunal, así como la posibilidad de sancionar el incumplimiento del control preventivo, para lo cual el plazo se computaría desde el ingreso de las actuaciones al Tribunal.

7. La regulación de la prescripción en el Derecho público local.

A partir del análisis efectuado, resulta dable concluir que la delegación efectuada por las provincias al Estado Nacional para dictar los Códigos de fondo, en orden a la instauración del régimen federal de Gobierno, se limitó a ciertas materias -expresamente determinadas- a fin de unificar el tratamiento de las mismas en todo el país, y así evitar el caos que se generaría de permitirse una regulación diferente en cada provincia, en relación con los vínculos de familia, los contratos, los derechos reales, y demás regulaciones que hacen a las relaciones jurídicas entre particulares.

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

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

7.1 La verificación de hipótesis planteada.

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

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

Por el contrario, el repaso de las características propias del Tribunal de Cuentas provincial, permitió corroborar que sus particularidades tornan dificultosa e incluso inviable, la aplicación de las pautas del Código Civil, ya que su aplicación supletoria, en lugar de echar luz sobre el tema, requiere la más de las veces de un esfuerzo interpretativo judicial que no siempre resulta uniforme o, incluso, en algunos casos hasta contradictorio y de dificultosa aplicación práctica.

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

Esta regulación local resultaría viable desde un punto de vista jurídico, a partir de una interpretación armónica de los artículos 75, inciso 12 y los artículos 121, 123 y 5 de la

Título: La Prescripción en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego.

Autor: Magíster María Julia de la Fuente.

Publicado en: Revista del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N°1- Año 2017

Constitución Nacional, amén de que actualmente se halla expresamente prevista la posibilidad de regulación local en el Código Civil y Comercial.

Sin perjuicio de ello, debe tenerse presente también que el Derecho civil se desarrolló con anterioridad a los regímenes públicos, como el Derecho Administrativo o Tributario. Por ello posee disposiciones que pueden entenderse de *Derecho Común* y aplicables, en caso de falta de regulación expresa por el ordenamiento particular, a otras ramas del Derecho. Pero siempre partiendo de una aplicación analógica, es decir, bajo los principios de la rama a la que se pretenda aplicar, tal como interpretó la Corte en la causa “*Barreto*”.⁶²

8. Proyecto legislativo para la regulación en el orden local de las causales de suspensión e interrupción de la prescripción aplicable al Tribunal de Cuentas.

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

En este sentido, cabe entender que se adecua mejor a la realidad en el ejercicio del control público, el cómputo de la prescripción a partir de una pauta razonable de conocimiento⁶³. En función de ello debería fijarse como *dies a quo*, tanto de la acción patrimonial como de la potestad sancionatoria, la fecha de ingreso de las actuaciones al Tribunal de Cuentas, ya que es recién a partir del análisis de los actuados que puede determinarse la existencia de un apartamiento normativo o la generación de un perjuicio fiscal.

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

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

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

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

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

Por otro lado, debería preverse como causal de suspensión del plazo, tanto de la acción patrimonial como sancionatoria, el pedido de información o documentación efectuado en forma fehaciente por

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

63 Cfr. “Ferreira...”.

Título: La Prescripción en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego.

Autor: Magíster María Julia de la Fuente.

Publicado en: Revista del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N°1- Año 2017

el Tribunal, que denote la intención de controlar⁶⁴.

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

Va de suyo que en pos de velar por el principio de transparencia que debe regir en toda la Administración Pública, lo más ajustado a Derecho sería que este plazo se alongue, en orden a permitir un efectivo ejercicio del control, el cual se ve cercenado con el escueto plazo anual con que se cuenta actualmente.

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

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

No obstante la propuesta de modificación legislativa realizada, para el caso que no se logre la misma, entiendo que existe otra opción válida a implementar, a partir de la determinación de un procedimiento de control posterior por parte del Plenario de Miembros, en el marco de su facultad prevista en el artículo 26 inciso h) de la Ley provincial N° 50, por el que se defina la forma en que se va a aplicar analógicamente el actual Código Civil y Comercial, en lo atinente a las causales de suspensión e interrupción aplicables por imperio de lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley provincial N° 50.

Cabe tener especialmente en cuenta que sobre esta cuestión aun no se expidió la Justicia local, por lo que el Tribunal, al existir una norma nueva que difiere de la oportunamente analizada por la Justicia local (Código Civil derogado) podría estipular mediante el mentado procedimiento, la forma que el actual Código se va a aplicar por analogía, al plazo de prescripción aplicable al Tribunal de Cuentas.

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

A tales efectos deberá aplicarse analógicamente el actual Código Civil y Comercial de la Nación para indicar las causales de interrupción y el *dies a quo* de la prescripción aplicable al Tribunal de Cuentas.

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

⁶⁴ Cfr. *Obiter dictum* “Sciurano”, “Blazquez” STJ TDF. Si bien estos fallos refieren a la interrupción por intimación fehaciente, se entiende viable aplicar dicha pauta para estipular una causal de suspensión.

Título: La Prescripción en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego.

Autor: Magíster María Julia de la Fuente.

Publicado en: Revista del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N°1- Año 2017

Anteriormente esta dispensa estaba regulada en el artículo 3980 del Código Civil, y conforme se expuso *ut supra*, era aplicada por el Tribunal de Cuentas para justificar que el plazo de prescripción se compute a partir del ingreso de las actuaciones a su sede. Esta postura tiene por fin evitar que el control en cabeza del Tribunal se torne estéril, en el supuesto que los expedientes sean remitidos por la Administración controlada, una vez vencido el año desde la emisión del acto por el que se dispone de fondos públicos y así evitar que al tiempo de su análisis, el plazo para iniciar la acción de recupero patrimonial o para aplicar una sanción, se encuentre vencido⁶⁵.

Ello así, a partir de una aplicación analógica del actual Código, debería indicarse que el *dies a quo* opera a partir del ingreso de las actuaciones en el Tribunal de Cuentas, ya que es a partir de ese momento que puede *razonablemente* tomar conocimiento de los posibles apartamientos normativos o daños generados a erario público y, en función de ello, ejercer el control. Ello por una interpretación razonable de lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 50, cuando se refiere a la generación del daño si fuese posterior al hecho.

Asimismo, se interpreta, que ésta debe ser la pauta a aplicar respecto de la potestad sancionatoria, ya que tanto para la verificación de un apartamiento normativo como para la determinación de un posible perjuicio fiscal, debe haber una posibilidad razonable de conocimiento de las actuaciones por parte del Órgano de Control Externo⁶⁶.

Sobre el particular, debe considerarse especialmente que ambos supuestos (perjuicio fiscal y apartamiento normativo) se hayan previstos en el artículo 44 de la Ley provincial N° 50, y que es en función de ello la Justicia local interpretó que, amén de que el artículo 75 de la Ley 50 que regula el plazo de prescripción, sólo hacía referencia a la generación de un daño patrimonial, también resultaba de aplicación respecto de la potestad sancionatoria⁶⁷.

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

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

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

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

65 Cfr. “*Garramuño...*”

66 Cfr. “*Ferreira*”.

67 Cfr. “*Santamaría*”.

Título: La Prescripción en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego.

Autor: Magíster María Julia de la Fuente.

Publicado en: Revista del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N°1- Año 2017

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

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

Asimismo, entiendo procedente fijar como causal de suspensión, la intimación fehaciente, solicitando información o documentación. Ello por aplicación analógica del artículo 2541 del Código Civil y Comercial de la Nación. Esta causal debería operar tanto respecto de la potestad sancionatoria como del ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial⁶⁸.

La interrupción, en el caso de aplicación de sanciones, se daría con la notificación del acto que impone la sanción⁶⁹.

Así las cosas, se establecerá por el Plenario de Miembros, en el marco de su facultad prevista en el artículo 26 inciso h) de la Ley 50, un procedimiento de control posterior que aplique por analogía las pautas que surgen del actual Código Civil y Comercial de la Nación.

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

9. Colofón.

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

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

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

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

Por el contrario, de no lograrse dicho cambio legislativo, existe el camino alternativo, a partir del establecimiento de un procedimiento de control posterior por parte del Plenario de Miembros, que disponga expresamente cómo debe aplicarse por analogía el Código Civil y Comercial, para

68 Cfr. *obiter* del precedente “Blazquez”.

69 Cfr. el criterio sentado en “*Santamaría*” y extendiendo el análisis efectuado en “*Garramuño*” para el ejercicio de la acción de recupero patrimonial.



Título: La Prescripción en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego.

Autor: Magíster María Julia de la Fuente.

Publicado en: Revista del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N°1- Año 2017

determinar las causales de suspensión e interrupción, e incluso el “*dies a quo*”. Con ello también se evitaría tener que acudir en cada caso a la Justicia, para que interprete como debe aplicarse el Código de fondo, respecto de la prescripción relativa al Tribunal de Cuentas.

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

Título: La Prescripción en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego.

Autor: Magíster María Julia de la Fuente.

Publicado en: Revista del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N°1- Año 2017

BIBLIOGRAFÍA

1. Doctrina citada.

- ÁBALOS, María Gabriela “Semblanza del federalismo argentino”; Publicado en el “*Primer Seminario Internacional de Cooperación Judicial Argentino-Chilena*”; Libro de Ponencias, Imprenta Oficial del Poder Judicial de Mendoza, octubre de 2013.
- ÁBALOS. María Gabriela, “Aportes para una interpretación armónica del Código Civil y Comercial en el marco del federalismo fiscal”, *Exposición en reunión del Instituto de Derecho Constitucional de la Academia Nacional de Derecho*, Buenos Aires, 17 de noviembre de 2015.
- ÁBALOS, Gabriela, “Aportes para una interpretación armónica del Código Civil y Comercial en el federalismo fiscal”, en exposición en reunión del Instituto de Derecho Constitucional de la Academia Nacional de Derecho, Buenos Aires, 17 de noviembre de 2015.
- ÁBALOS, María Gabriela, “Facultades tributarias locales y prescripción en el Código Civil y Comercial. Hacia un indispensable equilibrio entre lo público y lo privado”. Cita Online: AR/DOC/4309/2015 (último acceso mayo 2016).
- ALBERDI, Juan Bautista, *Derecho Público Provincial Argentino*, Ciudad Argentina, Buenos Aires (1810-1884).
- BAZÁN, Víctor, “Una mirada al federalismo argentino: discurso y realidad”, *El Derecho Constitucional*, 2013-491.
- CASTORINA DE TARQUINI, María Celia; “El federalismo”; en Dardo Pérez Guilhou y otros; “*Derecho Público Provincial y Municipal*”; tomo I; 2da. ed. actualizada; Ed. La Ley; Bs.As.; 2003.
- DOGLIANI, Juan F., “*Plazo de prescripción para el cobro de tributos municipales*”, Cita Online: AR/DOC/1301/2004, accedido el 4 de junio de 2016.
- GARCÍA SORIANO, María C., “Prescripción en materia tributaria. El Código Civil y Comercial nacional y las modificaciones introducidas en materia de prescripción de tributos locales”, publicado en DJ10/02/2016.
- PADULO, Adriana María A., “Las facultades legislativas de las provincias frente a las regulaciones del Código Civil”, *El Derecho Administrativo* 2013-447, Buenos aires (2013).
- VIDAL QUERA, Gastón y PEREYRA LUCENA, Ruth, “La prescripción y los tributos locales en el nuevo Código unificado”, Cita: AR/DOC/2175/2016.

Jurisprudencia citada.

2. Jurisprudencia Nacional

2.1. Corte Suprema de Justicia de la Nación.

- C.S.J.N. “Barreto, Alberto Damián y otra c/ Buenos Aires, Provincia de y otro s/ daños y perjuicios”, Fallos: 329:759 (2006).
- C.S.J.N., “Filcrosa S.A. s/ Quiebra s/ Incidente de verificación de Municipalidad de Avellaneda”, Fallos: 326:3899, (2003).
- C.S.J.N., “Lorenzo Larralde y Otros”, Fallos: 243:98 (1959).
- C.S.J.N. “Ponce, Carlos Alberto c/ San Luis, Provincia de s/ acción declarativa de certeza” P.95 XXXIX (2005).

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

Título: La Prescripción en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego.

Autor: Magíster María Julia de la Fuente.

Publicado en: Revista del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N°1- Año 2017

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

3.- Jurisprudencia provincial.

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

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

3.2. Tribunal de Juicio Oral - Distrito Judicial Sur:

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

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

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