

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

*TRASCENDENCIA DE UN PLENARIO - SOBRE PRESCRIPCIÓN DE DEUDAS
DE OBRAS SANITARIAS -(*) (258)*
BEATRIZ A. DE CERÁVOLO

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

SUMARIO

I. Importancia de los plenarios. II. La cuestión en la esfera del Código Civil. III. El tema a la luz del derecho administrativo. IV. El voto de la minoría. V. Las liquidaciones de deudas de Obras Sanitarias de la Nación VI. Conclusión.

I. IMPORTANCIA DE LOS PLENARIOS

Un fallo plenario es siempre un acontecimiento relevante en nuestro mundo jurídico. Su rancio abolengo tiene fundamento en larga y sólida tradición. La naturaleza y trascendencia de las cuestiones debatidas; la jerarquía de los magistrados llamados a pronunciarse; la profundidad de los estudios y la seria meditación que les impone el conocimiento anticipado de posiciones antitéticas y de los argumentos que se esgrimirán para sustentarlas; la erudición de los votos y las enseñanzas inherentes, constituyen, en esencia, las notas que justifican la apreciación formulada, más allá de los efectos unificadores y obligatorios de la jurisprudencia sentada. Y si el plenario tiene por objeto - como en el caso - revisar las conclusiones de un fallo precedente, igual en rango, las consideraciones expuestas lucen en máximo esplendor.

En verdad - sin que, por supuesto, esta afirmación importe el más mínimo demérito para otros tribunales -, las Cámaras Civiles de la Capital, antes, y las Salas que hoy integran la Cámara única del fuero, han sido, invariablemente, caminantes de avanzada, portadoras de lumbres en esa digna trayectoria, protagonistas infatigables de actividades permanentemente enderezadas al perfeccionamiento del derecho.

El fallo que origina esta nota ofrece, en plenitud, los rasgos enunciados.

Por encima de coincidencias o discrepancias con las conclusiones a que se arriba, aparece como indiscutible la rigurosidad del examen realizado. A tono con las exigencias de la cuestión, el análisis se hizo con un doble enfoque: desde el punto de vista del derecho civil, y desde el ángulo que suministran las reglas del derecho administrativo.

II. LA CUESTIÓN EN LA ESFERA DEL CÓDIGO CIVIL

En el ámbito regido por el derecho civil, el voto impersonal de la mayoría halló su principal fuente en las razones articuladas por el doctor Colmo en la defensa de su posición disidente en ocasión de producirse el colacionado plenario de las Cámaras Civiles, dejado sin efecto por virtud del nuevo pronunciamiento; así se destaca transcribiéndose in extenso la brillante argumentación de ese distinguido civilista, en la que cabe poner en relieve la claridad y firmeza de la exposición, reflejo incuestionable de un pensamiento lúcido y de una sincera y arraigada convicción.

No podemos sustraernos a la tentación de volver a transcribir algunos párrafos de aquel recordado voto, aun conscientes de caer en innecesarias repeticiones, porque ellos, en nuestra opinión, condensan el correcto

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

encuadramiento del tema en la norma consagrada por el artículo 4027 del Código Civil. "Es evidente el criterio restrictivo que corresponde en materia de prescripción, por lo mismo que ésta responde a exigencias de orden público", afirmó entonces Colmo, para agregar luego que "es evidente también que el Fisco no tiene, en principio, ninguna situación privilegiada, y que por eso está sometido en cuanto a la prescripción de sus derechos civiles a las mismas condiciones que cualquier otro sujeto privado de derecho [...] También apunto que es - totalmente indiferente que lo cobrado por las Obras Sanitarias sea "servicio" o «impuestos" pues ello no tiene importancia alguna en el caso; sea - lo uno o lo otro, lo cierto es que todos estamos de acuerdo en que está sujeto a prescripción. Lo único que debe juzgar es esto: se trata de una deuda periódica cobrable en plazo contemplado en el art. 4027, por donde el imperio de éste es innegable".

Es sabido que la doctrina de nuestros civilistas sobre el punto dista de ser pacífica. Mientras para algunos la prescripción de los impuestos está sujeta al transcurso del lapso quinquenal, con arreglo a lo dispuesto por el inc. 3° del art. 4027 (Colmo, A., Obligaciones, N° 959; Borda, Obligaciones, t. II, N° 1733), salvo expresa disposición contraria en leyes especiales, otros autores, en cambio, consideran que ese lapso es el decenal de la prescripción ordinaria. Llambías, tras destacar que en materia de impuestos nacionales la ley 11585 fija en su artículo primero el plazo de diez años, salvo los recargos por mora, que prescriben a los cinco años, afirma que "en cuanto a los impuestos provinciales, si nada hubiera decidido la respectiva ley de creación, están sujetos al lapso decenal ordinario", por cuanto "no resulta aplicable al caso la prescripción quinquenal por ausencia de periodicidad ya que cada año representa una deuda independiente de la del año anterior, y por una cifra con frecuencia distinta" (Tratado de derecho civil, Obligaciones, III, N° 2073) . Resulta claro, pues, que, centrada la cuestión en el ámbito de nuestro Código Civil - aparte leyes especiales -, para Llambías, la prescripción de los impuestos queda subsumida en el precepto del art. 4023. Esta opinión es compartida, entre otros, por Trigo Represas, quien en la segunda edición de su obra se aparta del criterio que sostuvo en la primera, expresando: "Excluimos, deliberadamente, de la enumeración del texto a los impuestos, en los supuestos que las leyes especiales no establezcan otros plazos distintos [...] ya que nos han convencido plenamente las razones de Llambías [...]" (Cazeaux, Pedro N. y Trigo Represas, Félix A. Derecho de las Obligaciones, 2ª ed., t. 3, n° 312, pág. 636).

El debate, sucintamente reseñado, hace resaltar las justas apreciaciones vertidas por Colmo y justifican su reiteración. El art. 4027 del Código Civil preceptúa: "Se prescribe por cinco años, la obligación de pagar los atrasos [...] 3°) De todo lo que debe pagarse por años o plazos periódicos más cortos"; la fórmula es omnicomprendiva, tanto en su letra como en su espíritu, y, excepto los casos especiales contemplados en otras normas de igual rango, no nos parece correcto excluir de su órbita de aplicación supuestos que se hallan cómodamente ubicados en él, sobre la base de distinciones sutiles no contempladas ni autorizadas por el ordenamiento.

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

Nos referimos, lógicamente, a los impuestos que se cobran por año o períodos más breves, y no a otros, tales como los que gravan actos o negocios determinados. Si seguimos el hilo del pensamiento de Llambías - uno de los autores que con más énfasis ha sostenido el criterio de la prescripción decenal -, podríamos preguntarnos: ¿puede considerarse a la deuda por los referidos impuestos como deuda única fraccionada? ¿Se trata, en verdad, de una obligación existente en su totalidad desde que aconteció su causa, aunque por entonces no fuese exigible? Al tratar este aspecto del tema - la deuda única fraccionada -, asevera Llambías que ella "es independiente del transcurso del tiempo, y que nace por entero y sin posibilidad de aumento desde que se la constituyó. El tiempo habrá de influir en la exigibilidad de las cuotas en que se ha dividido la deuda; pero no en su existencia, pues, insistimos, la obligación ya existe en su totalidad desde que aconteció la causa, aunque por entonces no fuese exigible [...] Esto hace que estando destinado a agotarse el monto total de la deuda única por capital, no juega acá la idea de acumulación indefinida, que es la que explica la prescripción quinquenal, por ende, ésta no es aplicable" (Ob. cit. n° 2071). El tratadista cuyas opiniones reproducimos, al abordar el tema de las "prestaciones fluyentes en general", observa que es requisito de aplicación del art. 4027, inc. 39, "que se trate de créditos de vencimiento periódico, que germinan en función del tiempo, por lo que hablamos de créditos fluyentes" (Ob. cit. n° 2068).

Pensamos que los impuestos - salvo casos especiales -, y las tasas, cumplen el requisito exigido de ser créditos de vencimiento periódico, que germinan o brotan en función del tiempo, y que, contrariamente, de ninguna manera reúnen las características señaladas respecto de la deuda única fraccionada, no pudiendo sostenerse que estamos en presencia de una obligación única "existente en su totalidad, desde que aconteció su causa", independiente, por tanto, del transcurso del tiempo. Los propios argumentos del doctor Llambías, como se ve, refuerzan la tesis del fallo, a la que adherimos sin hesitar. Entendemos, por último, que no puede desconocerse la periodicidad de la deuda por impuestos (o tasas) sobre la base de tratarse de "una deuda independiente de la del año anterior, y por una cifra con frecuencia distinta". Parece incontrovertible que, de aplicarse el mismo cartabón a otros supuestos - sobre los que no hay discrepancias respecto de la precedencia de la prescripción quinquenal -, deberíamos llegar a igual resultado, contrario a las claras normas de nuestro Código; tal, verbigracia, el caso de las expensas comunes de un edificio sometido al régimen de la ley 13512, por lo general integradas por rubros heterogéneos, y que constituyen, asimismo, deudas independientes de las que corresponden a períodos anteriores, y, a menudo, por cifras distintas.

En el marco del derecho civil el cuadro interpretativo se completa con la afirmación - nunca sobreabundante - de que al Estado no corresponde situación privilegiada alguna en materia de prescripción; tal igualdad, sancionada a texto expreso por el art. 3951 del Código Civil - extrañamente omitido en las consideraciones del fallo -, se extiende al campo en que aquel actúa como persona jurídica de derecho público, con excepción, claro

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

está, de los casos en que preceptos específicos provean una solución distinta.

III. EL TEMA A LA LUZ DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

La vigencia de la ley 11585, posterior a la fecha en que Colmo emitió su voto - insistentemente traído a capítulo - determina la insuficiencia de las normas del derecho civil para la adecuada solución de la controversia. Esa ley, promulgada el 17 de junio de 1932, regula específicamente la materia de la prescripción de impuestos, disponiendo en su art. 1º: "Los impuestos y las multas por infracción de las leyes de impuestos, se prescriben a los 10 y 5 años, respectivamente". En la órbita de su aplicación ha sido derogada, pues, la norma del art. 4027, inc. 39 del Cód. Civil. Por ello, se hace imperativo determinar con precisión cuál es esa órbita, destacando que ella abarca, exclusivamente, a los impuestos nacionales - salvo, también, las normas en contrario contenidas en leyes especiales y posteriores, por lo que quedan fuera de esa esfera las tasas y contribuciones, así como los impuestos provinciales.

El pronunciamiento de la mayoría formula con justeza la distinción entre impuestos y tasas, apoyando su razonamiento en reglas del derecho administrativo que han merecido la adhesión mayoritaria de los juristas especializados en esa rama del saber jurídico. Sobre el particular conviene tener presente que en nuestro país, aun entre las gentes no versadas en el tema, la clásica diferenciación entre impuestos y tasas tiene fuerte consenso, sin que ello importe desconocer las dificultades prácticas que puedan plantearse para el correcto encasillamiento de algunos pocos y determinados supuestos fácticos. Así, la tasa aparece indisolublemente vinculada a la idea de retribución de servicios prestados. A mi criterio - escribe Marienhoff - tasa es la retribución correspondiente a los servicios públicos cuya utilización es legalmente obligatoria para el administrado; vgr., los servicios que presta la Administración General de Obras Sanitarias de la Nación, los servicios municipales de alumbrado, barrido y limpieza, etc.". "La "tasa", como quedó dicho, se paga con referencia a un servicio público, vale decir en retribución de un beneficio concreto, mientras que el impuesto se satisface sin relación a servicio alguno: el que lo paga no recibe beneficio concreto, inmediato y directo, proveniente de ese hecho. Con el impuesto el Estado satisface gastos generales requeridos por su funcionamiento." (Tratado de derecho administrativo, t. II, págs. 134/35). En igual sentido, escribe Díez: "Tasa es la cantidad de dinero que percibe el Estado (Nación, provincia, comuna o entidad autárquica) en virtud y con motivo de la prestación de un determinado servicio o un uso público, o de una ventaja diferencial, proporcionada por ese servicio o uso. En efecto, el impuesto se paga sin referencia a servicio determinado y, además, se paga en proporción a la capacidad contributiva del sujeto pasivo o a la mutación de la riqueza (que es supuesto o índice presuntivo de capacidad contributiva). Se paga impuesto a los réditos, al capital, etc.; se paga también con motivo de una transmisión hereditaria, o de una compraventa;

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

en ninguno de esos casos el Estado presta al contribuyente un servicio referido al impuesto; si algún servicio se presta en oportunidad de esos actos, él se paga con una tasa [...]"; "lo mismo ocurre en cualquier acto jurídico gravado con impuesto proporcional al quantum, según la naturaleza del acto, o las modalidades del contrato; vgr. a título oneroso o gratuito, pero luego, además de ese impuesto, se pagan las correspondientes tasas de inscripción, de anotación, de certificación, de autenticación, etc., que nada tiene que ver con el impuesto [...] La tasa en cuanto se paga por cada servicio público o uso del dominio público es institución administrativa más que fiscal" (Derecho administrativo, t. III, págs. 309/10)

También, resulta acertada la referencia que se hace a las leyes 13577 y 20324, cuyos textos mencionan la prestación de servicios a cargo de Obras Sanitarias de la Nación, y las tasas que las remuneran; así, la ley 20324, tras fijar en el artículo segundo los fines de Obras Sanitarias de la Nación, a la que organiza como Empresa del Estado, le atribuye la facultad de "proponer la fijación de las tarifas para el cobro de los servicios que preste, derechos especiales y de oficinas [...] que [...] deban ser sometidos a la aprobación del Poder Ejecutivo" (art. 4°, inc. h); por otra parte, al establecer los recursos ordinarios de la Empresa menciona, en primer lugar, "los provenientes de la recaudación por prestación de los servicios o por cualquier otro concepto vinculado a los mismos [...] de acuerdo con las tarifas que apruebe el Poder Ejecutivo" (art. 19, apartado 1, inc. a). Los restantes preceptos de las leyes 13577 y 20324 citados en el fallo reiteran, efectivamente, los conceptos "prestación de servicios", "tasas", etc., reforzando de ese modo, el correcto encuadre de la interpretación.

Por último, la posición sostenida por la mayoría busca apoyo en la tendencia al acortamiento del plazo de prescripción que emana de diversas leyes impositivas; el hecho es exacto, pero sólo cabe aprehenderlo como argumento accesorio o, si se quiere, como directiva secundaria, pues, incuestionablemente, carece de entidad definitoria.

IV. EL VOTO DE LA MINORÍA

Creemos conveniente, a esta altura, dedicar algunas reflexiones al pensamiento expuesto por los siete miembros del Tribunal que votaron en disidencia; con sujeción a aquél, es aplicable a las tasas la norma del art. 1° de la ley 11585, que establece la prescripción decenal. La afirmación se basa, sintéticamente, en estos razonamientos: a) La expresión "impuestos" ha sido empleada en dicha ley con "una significación genérica, y no solamente limitada a la acepción que ella recibe en rigor en el derecho tributario"; por tanto, comprende a los "impuestos propiamente dichos, tasas y contribuciones especiales" [...] "Nuestros legisladores [...], a causa de las dificultades en delimitar perfecta y satisfactoriamente la distinción entre impuestos y tasas [...] se refieren con habitualidad a «impuestos» con aquella significación amplia [...]". b) En la hipótesis "de que aquella expresión no incluyera implícitamente las tasas [...] dicho precepto legal sería aquí aplicable por analogía, interpretación válida en la materia", pues

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

por esa vía sólo se trataría de "elegir el lapso prescriptivo".

Es fácil colegir, por cuanto hemos dicho más arriba, que juzgamos carentes de fuerza de convicción los argumentos hilvanados por la minoría. En primer lugar, nos parece arbitrario atribuir a la terminología empleada por la ley un alcance excedente de su exacta y correcta intelección en el plano jurídico. La interpretación literal o gramatical y la interpretación lógica conducen a la conclusión de que el legislador utilizó el término "impuestos" con el sentido específico, estricto, que corresponde en el lenguaje del derecho, el que, por otra parte, en el caso particular, no ofrece diferencias con el lenguaje común, en cuya esfera el vocablo "impuesto" da idea de "tributo" o "carga", mientras "tasa" se vincula con las ideas de "valor" o "precio" (Martín Alonso, Enciclopedia del Idioma, Madrid, 1958, Ed. Aguilar). No cabe presumir un pensamiento diverso al que refleja el término empleado sobre la base de que "nuestros legisladores, en consonancia con la doctrina extranjera, quizás a causa de las dificultades en delimitar perfecta y satisfactoriamente la distinción entre impuestos y tasas [...], se refieren con habitualidad a «impuestos» con aquella significación amplia [...]", interpretación impregnada por una alta dosis de subjetividad, que no encuentra apoyo en reglas de la hermenéutica. Por el contrario, ha de entenderse que el legislador tuvo en cuenta las conclusiones de la doctrina argentina prevaeciente acerca de la tradicional distinción, máxime si se atiende a la época de sanción de la ley 11585.

Tampoco parece aceptable el criterio de la aplicación analógica para "elegir el lapso prescriptivo"; no advertimos cuál es, en nuestro ordenamiento, la laguna que vendría a cubrirse con la interpretación analógica, puesto que la regla general es, en esta materia, la emanada del artículo 4027, inc. 3° del Código Civil, y a ella corresponde volver cuando el supuesto de hecho 110 se halle contemplado en la norma excepcional. La ley 11585 habla de "impuestos", no de "tasas"; éstas, entonces, no se hallan incluidas en la excepción; el argumento a contrario es lícito y justo cuanto se trate de disposiciones de índole excepcional (Coviello, Nicolás, Doctrina general del derecho civil, traducción de Felipe de J. Tena. México, 1938, par. 27) por cuanto su aplicación importa retornar al principio.

V. LAS LIQUIDACIONES DE DEUDAS DE OBRAS SANITARIAS DE LA NACIÓN

No faltó en el voto de la mayoría la casi obligada referencia a los fundamentos de la prescripción extintiva y a la agravación de los perjuicios de la acumulación de la deuda, derivada de las actualizaciones por depreciación y de la imposición de recargos e intereses.

Las liquidaciones de deudas atrasadas practicadas por Obras Sanitarias de la Nación pueden juzgarse como suficientemente demostrativas de esas consecuencias dañosas para el deudor.

La ley 21281, que estableció la actualización de los créditos emergentes de "impuestos, tasas, contribuciones y multas", dispuso que el mismo es independiente "de la aplicabilidad adicional de los intereses o recargos por mora, intereses punitivos, demás accesorios y multas" previstos en los

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

regímenes propios existentes; por su parte, tal "régimen propio" de Obras Sanitarias de la Nación, tras facultar a la Empresa para proceder al corte de los servicios en caso de falta de pago, fija un recargo del cuarenta por ciento sobre el monto original cuando el atraso superare los dos meses, y, desde el tercer mes en adelante, un interés mensual del 2 por ciento sobre el monto de la deuda, excluidos los recargos, interés que "no podrá sobrepasar el 100 por ciento del capital" (ley 20324, art. 38). El juego de los preceptos contenidos en los ordenamientos precitados conduce a resultados prácticos que son inconciliables con elementales nociones de un derecho justo; pruebas al canto: una deuda correspondiente al tercer bimestre del año 1980 que al momento de su exigibilidad - 15 de setiembre de ese año, ascendía a pesos 283,41, se eleva, al mes de junio del año en curso, a la suma de pesos 10.826,98, que incluye \$ 5.184,76 como monto de actualización, determinado por aplicación del índice fijado por la D . G. I., y \$ 5.358,81 en concepto de recargos e intereses (datos extractados de una certificación de deuda, que tenemos de manifiesto); de tal guisa, el incremento de la deuda de origen es del tres mil ochocientos veinte por ciento; otra más, para terminar así de esbozar un sintético panorama de esa realidad: en el mes de marzo de 1982 se adquiere, en subasta judicial, un modesto inmueble ubicado en esta ciudad, por el precio de 39.145 pesos de la actual moneda; la liquidación practicada por Obras Sanitarias de la Nación, que involucra deudas en principio prescritas y otras no prescritas (desde el segundo período de 1972), asciende, al mes de mayo del corriente año, a la suma de \$a 25.932 (también tenemos a la vista la pertinente certificación). El contacto con esa realidad, inherente a nuestra actividad profesional, nos permitiría reflejar infinidad de casos como los expuestos; sin embargo, nos parece innecesario y redundante tal insistencia. Solamente cabría agregar que esos datos, suministrados por la experiencia, dan fundamento a la aseveración de que la aceptación de esa conducta "implicaría consagrar un verdadero enriquecimiento sin causa a su vez que un abuso del derecho prohibido por el art. 1071 del Código Civil [...] y una verdadera usura prevista y sancionada por el art. 175 bis del Código Penal [...]" (Novellino, Norberto José en "Un voto de ayer para un plenario de hoy", comentario a este fallo. La Ley, 26 abril 1983)

VI. CONCLUSIÓN

En síntesis, el fallo tiene la importancia de toda decisión justa y trascendente; con exhaustivo razonamiento encuadra correctamente el factum en la preceptividad vigente, destacando los valores de instituto de interés público y de paz jurídica atribuidos universalmente a la prescripción; como consecuencia, pone coto a desproporcionadas pretensiones de la Empresa acreedora, sustentadas en la propia negligencia, que si la hay en todo acreedor que deje transcurrir más de cinco años para promover las acciones acordadas por el ordenamiento resulta llanamente inconcebible en una Empresa del Estado; y, en forma paralela, trae algún alivio a la situación del deudor que, en determinado momento puede hallarse, de improviso,

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

frente a una situación de verdadero desequilibrio patrimonial provocado por la acumulación y desmesurado incremento de viejas deudas, fuera ya de sus previsiones y hasta de su recuerdo, cuyo pago pudo y debió exigir tempestivamente el acreedor.