

Expte. n° QTS 67566/2017-1 “GCBA s/
QUEJA POR RECURSO DE
INCONSTITUCIONALIDAD
DENEGADO en GCBA CONTRA
HIPODROMO ARGENTINO DE
PALERMO SA SOBRE EJECUCION
FISCAL - ING.BRUTOS CONVENIO
MULTILATERAL”

Vistos: los autos indicados en el epígrafe.

Resulta:

1. Llega a consideración del Tribunal la queja interpuesta por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, GCBA) contra la resolución denegatoria de su recurso de inconstitucionalidad.

2. Las actuaciones se originaron con la ejecución fiscal promovida por el GCBA, con fecha 23/11/2017, contra Hipódromo Argentino de Palermo SA (HAPSA) a efectos de obtener el cobro de la suma de diez millones ochocientos veinte mil setecientos ochenta y tres pesos (\$10.820.783), más intereses y costas a la fecha del efectivo pago, en concepto del impuesto sobre los Ingresos Brutos (ISIB) —anticipos 1 a 12 de los años 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005—. Luego, el actor adecuó el monto reclamado, conforme la resolución n° 194-AGIP-18, que modificó los importes determinados mediante la resolución n° 2336-DGR-06 y decidió retrotraer sus efectos a la fecha de emisión del certificado de deuda (13/06/2006). En función de ello, y de la autorización efectuada por resolución 2018-450-PG, manifestó su voluntad de continuar con el reclamo de autos por el monto nominal de un millón cuatrocientos cincuenta y siete mil ochocientos cuarenta y cuatro pesos con veinticuatro centavos (\$1.457.844,24), más intereses y costas.

Cumplida la intimación de pago, el ejecutado se presentó y opuso excepción de prescripción en los términos del art. 4027, inc. 3° del hoy derogado Código Civil (CC).

3. La jueza de primera instancia rechazó la defensa opuesta y mandó llevar adelante la ejecución (sentencia del 17/05/2019). Consideró que, a partir de la entrada en vigencia del Código Civil y Comercial de la Nación (CCyCN), debían aplicarse las normas del Código Fiscal (CF). Por tanto, señaló que el plazo de prescripción estuvo suspendido entre el 21/09/2005 y el 21/04/2017, por efecto de la medida cautelar dispuesta por el juzgado de primera instancia en lo Contencioso Administrativo Federal n° 2 en la causa “Hipódromo Argentino de Palermo SA c/ Lotería Nacional –SE– y otro s/ proceso de

conocimiento" (expte. n° 25104/2005), que ordenaba al GCBA abstenerse de cobrar a HAPSA, por cualquier vía, el impuesto aquí reclamado; y en atención a la suspensión dispuesta por el art. 13 de la ley n° 671. Destacó que el contribuyente reconoció la deuda al haber sido notificado el 18/10/2007 de la desestimación del recurso jerárquico y no deducir impugnación judicial contra esa resolución; de modo que, por aplicación del art. 78 del CF (t.o. 2007), el plazo de prescripción había sido interrumpido.

4. El ejecutado apeló esa decisión y expresó sus agravios. La Sala III de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo, Tributario y de Relaciones de Consumo hizo lugar al recurso de apelación y revocó la sentencia de la instancia anterior, con costas de esa instancia a la parte actora vencida (sentencia del 23/03/2021 y aclaratoria del 29/10/2021).

Los camaristas entendieron que las medidas precautorias no estaban contempladas en el CF como causal de interrupción o suspensión del curso de la prescripción; como así tampoco en el CC ni en el CCyCN.

5. Disconforme con la decisión de la Alzada, el GCBA interpuso un recurso de inconstitucionalidad, que luego amplió respecto de la imposición de las costas. Manifestó que la sentencia impugnada era definitiva o equiparable a una de tal carácter, y que se apartaba de manera arbitraria de la normativa aplicable al caso, vulnerando su derecho de defensa en juicio, al debido proceso y de propiedad, y los principios de igualdad ante la ley, de legalidad y de razonabilidad.

Contestado el traslado por la parte demandada, la Sala III denegó el recurso por no verificarse un caso constitucional ni arbitrariedad de sentencia (sentencia del 11/03/2022).

Ello motivó la queja referida en el punto 1, cuyo rechazo fue propiciado por el Fiscal General Adjunto en su dictamen.

Fundamentos:

Los jueces Inés M. Weinberg, Marcela De Langhe y Santiago Otamendi dijeron:

1. La queja por recurso de inconstitucionalidad denegado del GCBA fue interpuesta en tiempo y forma por parte legitimada y contiene una crítica suficiente de la resolución interlocutoria que declaró inadmisibles los recursos que viene a sostener, lo que autoriza el tratamiento de los agravios allí vertidos.

2. El recurso de inconstitucionalidad del GCBA resulta formalmente admisible.

3. El recurrente logra acreditar con sus planteos que la argumentación efectuada por la Cámara no resulta ser una derivación razonable del derecho vigente conforme a las circunstancias comprobadas de la causa.

En tal sentido, la Alzada no ha ponderado debidamente los efectos de la medida cautelar decretada el 29/09/2005 por el juzgado de primera instancia en lo Contencioso Administrativo Federal n° 2 en los autos caratulados “Hipódromo Argentino de Palermo SA c/ Lotería Nacional –SE– y otro s/ proceso de conocimiento” (expte. n° 25104/2005).

4. En su recurso de inconstitucionalidad el GCBA se agravió por haber ignorado la Cámara “... el efecto real que emerge de la cautelar decretada, que prohibía ‘llevar a cabo toda actividad judicial tendiente a hacer efectivo el cobro (por cualquier vía) de sumas en concepto de pago del impuesto a los Ingresos Brutos’”.

En cuanto ahora interesa señalar, explicó que “[d]urante toda la vigencia de la medida cautelar, la única conducta procesal posible para mi parte era la de abstenerse de efectuar cualquier intento judicial destinado al cobro de cualquier deuda del impuesto sobre los Ingresos Brutos. Actuar en contrario, hubiera conformado un supuesto de incumplimiento de la medida cautelar, que sin lugar a dudas hubiera sido denunciado inmediatamente por la contraria solicitando se rechace ‘in limine’ la ejecución fiscal, lo que hubiera producido un dispendio judicial innecesario, y hubiese ocasionado un perjuicio mayor a ambas partes...”.

5. Cualquiera sea la norma aplicable al caso, cabe tener presente que, entre los caracteres generales de la prescripción liberatoria, se encuentran además del transcurso del tiempo, la inacción del acreedor; aspectos que deben ser ponderados junto con la interpretación restrictiva del referido instituto.

5.1. En este sentido, la CSJN ha sostenido que “[l]a finalidad del instituto de la prescripción reside en la conveniencia general de concluir situaciones inestables y dar seguridad y firmeza a los derechos, aclarando la situación de los patrimonios ante el abandono que la inacción del titular hace presumir” (conf. “Banco de la Nación Argentina c/ Chubut, provincia del s/ cobro de sumas de dinero”, Fallos: 340:1680 y “EDESAL S.A. c/ Estado Nacional (Ministerio de Economía) y otro s/ impugnación de actos administrativos”, Fallos: 340:1671, sentencias del 23/11/2017). Dicho Tribunal también ha destacado que “[l]a prescripción adquisitiva opera sobre la base de la posesión continua en tanto que la liberatoria se funda en la inacción del acreedor (“Garden Jacobo Aarón y otros c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires s/ expropiación inversa”, Fallos: 320:1263, sentencia del 1/07/1997). A su vez, ha dicho que “[e]l instituto de la prescripción es de aplicación restrictiva, razón por la cual, en caso de duda, debe preferirse la solución que mantenga vivo el

derecho” (“Garbellini Daniel María c/ Malceñido Román Guillermo y otro s/ daños y perjuicios”, Fallos: 326:742, sentencia del 20/03/2003, entre otros).

Es decir, en caso de duda “... sobre si una prescripción se encuentra o no cumplida, debe estarse por la subsistencia de la acción según lo ha entendido uniformemente nuestra doctrina y jurisprudencia” (Pedro N. Cazeaux – Félix A. Trigo Represas; “Derecho de las Obligaciones”, 4ª edición, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2010, p. 474); y que “... se debe tener a la obligación como civilmente subsistente” (Atilio Aníbal Alterini, Oscar José Ameal, Roberto M. López Cabana; “Derecho de Obligaciones Civiles y Comerciales”, 2ª edición actualizada, Abeledo Perrot, Buenos Aires, p. 647).

5.2. En atención a la plataforma fáctica que se presenta en estas actuaciones, dado que a través de la medida cautelar dictada en los autos “Hipódromo Argentino de Palermo SA c/ Lotería Nacional –SE– y otro s/ proceso de conocimiento” (expte. n° 25104/2005) por el juzgado de primera instancia en lo Contencioso Administrativo Federal n° 2 con fecha 29/09/2005 se le ordenó al GCBA “... que se abstenga de llevar a cabo toda actividad judicial tendiente a hacer efectivo el cobro (por cualquier vía) de sumas en concepto de pago del impuesto a los Ingresos Brutos correspondientes a los fondos que por la explotación de juegos de azar y apuestas, obtiene el Hipódromo Argentino de Palermo SA, hasta tanto recaiga sentencia en la cuestión de fondo”, no puede tenerse por configurada la inacción del acreedor y, por lo tanto, no puede computarse el plazo transcurrido durante la vigencia de dicha medida a efectos de tener por ocurrida la prescripción del modo en que lo hizo la Alzada.

6. Lo expuesto precedentemente es suficiente para revocar la sentencia de la Sala III de fecha 23/03/2021 y reenviar las actuaciones a la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo, Tributario y de Relaciones de Consumo para que, por intermedio de jueces distintos a los que intervinieron, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo a lo aquí decidido.

El modo en que se resuelve torna prematuro el abordaje del resto de los agravios vertidos por el recurrente.

Costas por su orden, en atención a las particularidades del caso.

El juez Luis Francisco Lozano dijo:

1. El GCBA interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la decisión de la Cámara *a quo* que hizo lugar a la excepción de prescripción articulada por su contraparte. Los jueces de la Sala III coincidieron en que la medida cautelar que, durante su vigencia, había impedido al recurrente iniciar la presente acción (ver punto 3 del “Resulta”) no había suspendido el curso de su prescripción, de modo que éste se había cumplido con anterioridad a la

promoción de la demanda. Establecieron, en cambio, que la situación creada por la medida precautoria podía considerarse un impedimento de hecho en el marco del art. 2550 del Código Civil y Comercial, pero que aun en ese escenario no podían dispensar al accionante de la prescripción ya cumplida, porque había accionado una vez vencido el plazo semestral que ese artículo fija al efecto.

2. La CSJN ha resuelto que es competencia del Congreso, en el marco del art. 75 inc. 12, regular el plazo de prescripción de las acciones fiscales locales. Esa doctrina comienza, por lo menos de modo claro, con el precedente “Filcrosa S.A. s/ Quiebra s/ Incidente de verificación de la Municipalidad de Avellaneda” del 30 de septiembre de 2003 (sentencia publicada en Fallos: 326:3899).

A esa inteligencia es a la que corresponde estar, por provenir del órgano que es el último intérprete de la CN, aun cuando mantengo mi convicción opuesta, desarrollada, entre otros, en mi voto *in re*: ["GCBA c/ Petrobras Argentina SA s/ ejecución fiscal s/ recurso de inconstitucionalidad concedido"](#) expediente n° 15017/18; sentencia del 8 de agosto de 2018, entre otros.

3. El Código Civil (CC) que, en la interpretación de la CSJN, regulaba el mencionado plazo de prescripción, fue derogado a partir del 1° de agosto de 2015, con la entrada en vigencia del Código Civil y Comercial (CCCom.) —conforme art. 2352 del CCom. y art. 7 de la ley n° 26.944—.

Así lo destacó la CSJN en la causa “Volkswagen de Ahorro para Fines Determinados S.A. c/ Provincia de Misiones - Dirección General de Rentas y otro s/ demanda contenciosa administrativa” (CSJ 4930/2015/RH1, del 5 de noviembre de 2019), citada por la Cámara, cuando dijo que el CCom. produjo reformas significativas en cuanto a la prescripción contemplada en su Libro Sexto, que consistieron en reducir ciertos plazos y facultar a los estados locales a regular el plazo de sus acciones fiscales. En el considerando 5), explicó que ese nuevo régimen no podía resolver el caso, a pesar del principio de aplicación inmediata de la nueva ley, porque el plazo de prescripción para reclamar el ingreso del tributo reclamado en el caso se había iniciado y corrido en su totalidad durante la vigencia del antiguo régimen. La noción de “consumo jurídico” la llevó a concluir que el caso debía ser regido por la antigua ley y sobre la base de la interpretación que de ella había realizado. En palabras de la CSJN: “Que, sin embargo, los hechos del caso no deben ser juzgados a la luz del mencionado Código Civil y Comercial ni sobre la base del principio de la aplicación inmediata de la nueva ley (doctrina de Fallos: 297:117 y 317:44) sino de conformidad con la legislación anterior, pues no se ha controvertido en autos que la deuda tributaria reclamada en concepto del impuesto sobre los ingresos brutos responde a los períodos fiscales comprendidos entre los años 1987 y 1997, esto es, que fue constituida y se tornó exigible bajo la vigencia de la ley anterior; que su determinación de oficio ha sido realizada varios años antes del

dictado del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación —resolución 2506/02 de la Dirección General de Rentas de Misiones del 18 de diciembre de 2002— y, que lo mismo ha ocurrido con la decisión final adoptada por la administración —resolución 183, del 4 de mayo de 2005 del Ministerio de Hacienda, Finanzas Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Misiones—, de manera tal que el plazo de prescripción para reclamar el ingreso de aquel tributo, se ha iniciado y ha corrido durante la vigencia del antiguo régimen (fs. 7/7 vta. y 11 de los autos principales)” (el subrayado no corresponde al original).

4. De lo hasta acá dicho resulta que:

i) Hasta el 31 de julio de 2015, la regulación de la prescripción de las acciones fiscales locales se rigió por el CC ley n° 340 y sus modificaciones.

ii) A partir del 1° de agosto de 2015, por decisión del Congreso, esa regulación pasó a ser local, de conformidad con el art. 2532 del Código Civil y Comercial. Recordemos que esa decisión del Congreso es legítima incluso desde el ángulo de quienes sostienen la interpretación con arreglo a la cual esa sería una competencia delegada en el marco del art. 75 inc. 12 de la CN, pues el art. 2532, en esa interpretación, lo único que hace es exteriorizar la voluntad del Congreso de no querer ejercerla, circunstancia que la ubica en el ámbito local por imperio del art. 126 de la CN.

iii) La solución del art. 2532 del CCom., que es competencia local regular la prescripción de las acciones fiscales, es de aplicación inmediata. Eso significa que todas las acciones que no se hubieren extinguido por agotamiento del plazo de prescripción durante la vigencia del CC, quedan sometidas a la regulación local. Así quedó sentado en el recordado precedente “Volkswagen”, fundado en una línea ininterrumpida de precedentes.

5. Las obligaciones tributarias que en el caso nos ocupan nacieron durante la vigencia del CC. Aplicadas las reglas reseñadas, tenemos que las acciones para obtener su efectivo cumplimiento comienzan regidas por dicho cuerpo normativo.

Sin embargo, a partir del 21 de septiembre de 2005, el Fisco estuvo impedido de “... llevar a cabo toda actividad judicial tendiente a hacer efectivo el cobro (por cualquier vía) de sumas en concepto de pago del impuesto a los Ingresos Brutos, correspondientes a los fondos que por la explotación de juegos de azar y apuestas, obtiene el Hipódromo Argentino de Palermo SA...”. Según se ve, esta medida no era una excepción al progreso de la acción para obtener la ejecución forzosa del crédito, menos aún una meramente dilatoria, sino una prohibición de formular, ante el Poder Judicial, cualquier tipo de pretensión que tuviere por propósito percibir el tributo, y aun a continuar con cualquier procedimiento administrativo que interfiriese con la acción judicial declarativa de certeza en cuyo marco la medida cautelar había sido dispuesta. En efecto, así lo entendió la Cámara, que valoró que: “... en los términos en que fue otorgada, la medida cautelar representó un impedimento para que el

GCBA emprendiera cualquier actividad judicial tendiente a obtener el cobro del impuesto debatido en autos. La amplitud de la tutela concedida vedó al actor, incluso, la iniciación de actuaciones judiciales al solo efecto de interrumpir el curso de la prescripción” (voto de la jueza ponente al que, en ese tramo, adhirieron los otros jueces de la Sala III). Ese impedimento se mantuvo hasta una época muy posterior a la pérdida de vigencia de las normas del CC, por haber sido derogadas por las del Código Civil y Comercial. Así, al tiempo en que cesaban las normas del CC, no se había completado el ciclo que determinó la solución adoptada *in re*: Volkswagen (ver transcripción subrayada en el apartado 4).

En tales condiciones, al momento en que cesó la aplicación del CC no podía ser declarada la prescripción de la acción respectiva, puesto que no había existido la inacción del acreedor que sirve de fundamento a la liberación por el transcurso del tiempo según su art. 4017. Esta solución obedece a una concepción de lógica jurídica aceptada sin excepciones: una misma conducta no puede ser obligatoria y prohibida a un mismo tiempo.

6. La sentencia de primera instancia entendió que la imposibilidad de instar la acción debía ser categorizada como un supuesto de suspensión porque, al menos provisoriamente, la acción se había tenido por inexistente. Como adelanté, la Cámara *a quo* no vio en ello una suspensión sino un impedimento de hecho, susceptible de ser captado por el art. 2550 del CCCom., en cuyo marco resolvió.

Al menos dos razones llevan a desechar la solución de la Cámara.

La primera de ellas es que las reglas de este Código no entraron a regir para las obligaciones tributarias provinciales (conforme su art. 2532). Desde luego, las normas civiles no eran aplicables para la prescripción de tributos federales debido a que el Congreso estimó adecuado captarla en normas emitidas por fuera de la competencia de dictar la legislación común que el art. 75 inc. 12 de la CN le acuerda. Aunque —más allá de cierta oscuridad en el fallo de la Cámara que lo mencionó sin aplicarlo— ninguno de ambos órganos judiciales lo entendió aplicable, viene al caso señalar que acudir al art. 3980 del CC, que contempla una solución para un similar supuesto, supone una ultraactividad que el legislador no previó para las normas de ese Código.

Una segunda razón es que ambas normas se refieren a impedimentos de hecho, mientras que el que aquí nos ocupa no lo es, en mi opinión. Ciertamente es que la emisión de un pronunciamiento judicial es un hecho. Pero, no es en esa condición de ser un hecho que impide al acreedor accionar. No es, por ejemplo, el cierre de los tribunales por causa de un terremoto. Ese pronunciamiento constituye la constatación con fuerza de verdad legal aunque provisoria de que es verosímil la inexistencia del derecho del acreedor. Es decir, si el impedimento procede es porque es de derecho.

7. Estamos entonces en la necesidad de establecer cuál es, en la presente acción ejecutiva, el impacto del tiempo transcurrido. De conformidad con la doctrina de la CSJN en “Volkswagen”, no se ha consolidado en el caso una situación jurídica captada enteramente por las normas del CC, aplicables conforme a la doctrina “Filcrosa”. En tales condiciones, corresponde la aplicación inmediata de la nueva ley: el art. 2532 del CCCom., que conduce a resolver la cuestión de conformidad con el Código Fiscal.

8. En dicho CF no hay una regla expresa para tratar supuestos como el que nos ocupa. No existe ni un supuesto similar al 3980 o al 2550 comentados más arriba, ni una causal de suspensión que mencionara específicamente el supuesto de medida cautelar que veda la acción del Fisco. Subsiste, en cambio, la imposibilidad de aplicar la regla general de la prescripción a supuestos en que la acción no puede ser ejercida. Esta solución puede ser vista como un principio de lógica jurídica que impide interpretar una norma general, que atribuye un efecto al transcurso del tiempo sobre la acción tributaria, con un alcance que la haga abarcar situaciones en que esté prohibida la conducta que constituye una carga para conservar un derecho al remedio procesal. Leída con ese alcance, la ley se torna contraria a la CN y a la de la CABA.

Esta solución es absolutamente acorde con la que el legislador dispuso expresamente en el art. 85 del CF para los recursos de reconsideración y jerárquico. Ambos suspenden el curso de la prescripción. Ambos tienen en común con la medida cautelar dispuesta en la causa “Hipódromo Argentino de Palermo SA c/ Lotería Nacional SE y otro s/ proceso de conocimiento”, que paralizan la acción fiscal. Es decir, el art. 85 vincula indisolublemente los efectos suspensivos de los recursos al de la suspensión del curso de la prescripción; o, dicho con más precisión, los efectos suspensivos de dichos recursos comprenden el de la prescripción. Consecuentemente, una medida cautelar, que al igual que los recursos es activada por el presunto deudor, razonablemente debe tener iguales efectos. En suma, esta interpretación no supone ampliar las causales de suspensión previstas en el CF con el agregado de una que guarde con ellos una supuesta similitud sino acordar el carácter de recurso a una pretensión del administrado que tiene el mismo impacto impeditivo del accionar judicial del Fisco, aunque articulada ante un juez, y ciertamente en condiciones en que igual solución correspondería por lo dicho en el primer párrafo de este apartado, esto es, cuando la interpretación acomoda la ley a las CCBA y CN.

Agrego a ello que en el CC reformado por ley n° 17711 esta era la solución prevista en el único supuesto, por él contemplado, en que el impedimento no era de hecho sino que obedecía a la intervención judicial. El art. 3982 *bis* disponía: “Si la víctima de un acto ilícito hubiere deducido querrela criminal contra los responsables del hecho, su ejercicio suspende el término de prescripción de la acción civil, aunque en sede penal no hubiere pedido el

resarcimiento de los daños. Cesa la suspensión por terminación del proceso penal o desistimiento de la querella.” En este supuesto, el ejercicio de la acción criminal supeditaba, por imperio de lo dispuesto en el art. 1101, el curso de la civil, escenario similar al que nos ocupa donde una intervención judicial supedita la promoción de otra que serviría para mantener la acción. Ciertamente, la ley podría haber dado la misma solución prevista en el art. 3980, pero, optó por la otra, coincidente en sus efectos con la que propongo.

Subyacente a estas diferentes soluciones está la idea de que, cuando el impedimento es de hecho —terremoto— la acción, es decir, el derecho a reclamar ante el juez, está expedito aunque obstaculizado, mientras que, cuando está impedido ese ejercicio por el orden jurídico, la acción no está disponible, el titular no la tiene.

9. Como resultado de lo expuesto, es posible sostener que, en el caso, el plazo de prescripción de la acción de la parte actora, en términos prácticos, se prolongó en detrimento del deudor.

Al respecto, cabe precisar que la regla del art. 2537, que en un escenario como este es liberatoria, integra el régimen de la prescripción del CCCom. y, en consecuencia, únicamente rige para las acciones a las que se refiere ese régimen y no a la articulada en autos contra el HAPSA. Es que el CCCom. adopta la solución consistente en resolver que es competencia local regular la prescripción de las acciones fiscales. Esa solución es de aplicación inmediata con arreglo al principio recordado por la CSJN *in re*: “Volkswagen”. Aplicada la solución de modo inmediato, las previsiones del art. 2537 quedan rigiendo los plazos de prescripción del universo de acciones que están reguladas en el CCCom., no el de las acciones locales (en particular, las fiscales) que tienen sus propias reglas al respecto. Una vez que el Congreso facultó a las jurisdicciones locales a regular la prescripción de las acciones fiscales, la pauta fijada por el Congreso en el art. 2537 rige a las acciones y derechos que el CCCom. regula, y no otros. La lectura contraria conduce al absurdo de que el Congreso hubiera puesto a cargo de los estados locales la regulación de la prescripción liberatoria de los tributos y dictado a la vez una norma que invade esa competencia.

Además, esta solución no es novedosa. Constituye lo que ha sido la norma en materia de aplicación de regímenes nuevos de prescripción; y, por lo demás, resulta acorde sino imperioso habida cuenta de la índole del instituto, invariablemente estimado de orden público.

La prescripción de la acción del acreedor no integra la propiedad del deudor. De ahí que los cuerpos legislativos puedan variar los plazos de prescripción en curso sin agravio al derecho de propiedad. En palabras de la CSJN, no existe un derecho al mantenimiento de los regímenes generales, y el de la prescripción es uno de ellos. A esta altura, cabe advertir que ni esto último —ni lo que sigue, que es su consecuencia— puede sostenerse respecto de la prescripción de la acción penal, que tiene características especiales y pone en

juego un derecho constitucional a la irretroactividad de la ley penal (ver Fallos: 287:76).

9.1 El Poder Legislativo puede reducir los plazos a favor de quien debe, siempre que ello no importe una pérdida al ejercicio de un derecho de modo sorpresivo, pero también puede ampliarlos en su contra. De igual forma los plazos fenecidos pueden ser reestablecidos. Esta es la doctrina establecida por la Suprema Corte de los Estados Unidos en “Campbell v. Holt”, 115 U.S 620 (sentencia del 7 de diciembre de 1885). En sus palabras: “Ciertamente, no entendemos que el derecho a repeler una deuda justa mediante el instituto de la prescripción liberatoria sea un derecho adquirido, de forma de ir más allá de lo dispuesto por el poder legislativo en un determinado caso. Los plazos de prescripción, como es afirmado a menudo, y especialmente por esta corte, tienen fundamento en necesidades públicas y en la política pública, son el resultado del arbitrio del poder legislativo. *Tioga R. R. v. Blossburg & C. R. R.*, 20 Wall. 150. Y la sanción de otras leyes, acortando el plazo o extendiéndolo, lo que es necesario para su funcionamiento, siempre se han considerado dentro de las atribuciones del poder legislativo hasta que el óbice se ha perfeccionado. El derecho no entra en el contrato ni se convierte en parte de él. Ninguna persona promete pagar dinero con miras a ser liberada de esa obligación por un lapso de tiempo. No se viola ningún derecho suyo, por tanto, cuando la legislatura dice que el tiempo no será impedimento, aunque tal era la ley cuando se hizo el contrato. Las autoridades que hemos citado, especialmente en este tribunal, muestran que ningún derecho se destruye cuando la ley restituye un remedio que se había perdido”ⁱ. Un ejemplo de esto último podemos encontrarlo en el CCCom, en cuanto establece que: “Las acciones civiles derivadas de delitos de lesa humanidad son imprescriptibles” (art. 2560), y que esas acciones están exceptuadas de la regla inter-temporal del art. 2537. Aquí, como en el caso de Campbell recordado más arriba, la ley abarca los supuestos de obligaciones ya convertidas en naturales por agotamiento del plazo de prescripción de la acción.

Y si bien lo que ha ocurrido con mayor frecuencia fue que el régimen nuevo suponía un acortamiento de los plazos previstos en el viejo, no ha sido así en todos los casos. Con la ley n° 17.711 se dio el fenómeno inverso: el art. 4037 llevó de uno a dos años el plazo de prescripción de las acciones para hacer efectiva la responsabilidad extra-contractual. Por su parte, el art. 4051, que mantuvo su redacción original, fijaba una regla idéntica a la del art. 2537 del CC. Surgió aquí una dificultad seria, la aplicación inmediata de la nueva ley de orden público llevaba a que la obligación nacida un día antes de la vigencia de la ley nueva perdiera su acción de apoyo en un año, mientras que el acreedor de la nacida un día después aprovecharía el plazo de dos años.

La doctrina de la época consideró que el mantenimiento del art. 4051 frente al art. 4037 resultaba distorsionador e implicaba una incongruencia. Morelloⁱⁱ, por ejemplo, propuso dos razones por las cuales la aplicación del art.

3 del CC (similar al actual art. 7 del CCCom., que dispone la aplicación inmediata de la nueva ley a las consecuencias de las relaciones jurídicas preexistentes) conducía al resultado más virtuoso: por ser la prescripción un instituto cuya operatividad reviste el carácter de orden público, y porque tratándose del curso de una prescripción no ganada, su modificación no afecta ningún derecho adquirido por el deudor, ni lesiona el derecho de propiedad. También mostró que frente a una norma liberatoria que autoriza la aplicación de los plazos de la ley nueva en los casos en que la prescripción se abrevia “...con cuánta mayor razón deben aplicarse cuando ella se prolonga, porque en el primer caso está de por medio la pérdida de un derecho y, por tanto, es natural ser más restrictivo en la aplicación de la ‘nueva ley’”. En el mismo sentido, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civilⁱⁱⁱ midió con el nuevo plazo de dos años la prescripción de las acciones para reclamar obligaciones nacidas bajo la vigencia de la ley anterior que no estaban prescriptas al entrar en vigencia la ley n° 17711. Es decir, aplicó inmediatamente la nueva ley, uniformando la situación de todas las obligaciones sin disminución sorpresiva de la vida de la acción respectiva.

En suma, esta modalidad es la que da plena efectividad a la voluntad del legislador actual pues hace operativo el nuevo régimen de modo inmediato y para todos por igual. Evita así la reducción, sorpresiva para el acreedor, del plazo de prescripción de sus acciones. Pero principalmente la superposición entre el plazo de un régimen y la fecha de inicio de otro, solución obviamente incoherente y no querida por legislador-autor de uno u otro régimen. Visto desde otra perspectiva: en la inacción del acreedor del derecho de propiedad puede verse una manera de ejercer su derecho de propiedad, disponiendo de él por esa vía, en la inacción del Fisco no hay más que impericia o ilegitimidad.

10. Las razones expuestas conducen a hacer lugar al recurso de inconstitucionalidad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y revocar la sentencia recurrida.

Por lo demás, llega firme a esta instancia la solución según la cual, durante la vigencia de la medida cautelar que impedía su promoción, el plazo de prescripción de esta acción fue interrumpido. Dado el efecto suspensivo de la referida tutela precautoria, ese plazo sólo pudo reiniciarse una vez que aquélla fue dejada sin efecto. Tampoco se discute que ello ocurrió el 21 de abril de 2017, y que la demanda fue promovida siete meses después. En consecuencia, corresponde también rechazar la excepción de prescripción opuesta por HAPSA (art. 30 *in fine* de la ley n° 402, texto según ley n° 6452).

Así voto.

Por ello, emitido el dictamen del Fiscal General Adjunto, por mayoría,

**el Tribunal Superior de Justicia
resuelve:**

1. Admitir la queja interpuesta por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y **hacer lugar** a su recurso de inconstitucionalidad, con costas por su orden.

2. Revocar la sentencia de la Sala III de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo, Tributario y de Relaciones de Consumo de fecha 23 de marzo de 2021 y **reenviar** las actuaciones a la Cámara de Apelaciones para que, por intermedio de jueces distintos a los que intervinieron, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo a lo aquí decidido.

3. Mandar que se registre, se notifique y, oportunamente, se remitan las actuaciones a la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo, Tributario y de Relaciones de Consumo.

La jueza Alicia E. C. Ruiz no suscribe la resolución por estar en uso de licencia.

La sentencia se dicta en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

i "We certainly do not understand that a right to defeat a just debt by the statute of limitations is a vested right, so as to be beyond legislative power in a proper case. The statutes of limitation, as often asserted, and especially by this Court, are founded in public needs and public policy, are arbitrary enactments by the lawmaking power. *Tioga Railroad v. Blossburg & Corning Railroad*, 20 Wall. 150. And other statutes, shortening the period or making it longer, which is necessary to its operation, have always been held to be within the legislative power until the bar is complete. The right does not enter into or become a part of the contract. No man promises to pay money with any view to being released from that obligation by lapse of time. It violates no right of his, therefore, when the legislature says time shall be no bar, though such was the law when the contract was made. The authorities we have cited, especially in this Court, show that no right is destroyed when the law restores a remedy which had been lost", la traducción es propia.

ii Morello, A.M., *Aplicación de los plazos más largos de la ley 17.711 a las prescripciones en curso. Conflicto entre los arts. 4051 y 4053 del Código Civil luego de la reforma de 1968*, Jurisprudencia Argentina, tomo 6 -1970, páginas 590 a 593.

iii Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil: Sala A en "Arcadia, Cía. Argentina de Seguros c./ Sánchez, Casimiro", sentencia del 16 de marzo de 1970; Sala B en "Ramírez, Adolfo c/ Giménez, Miguel A. y otros", sentencia del 5 de diciembre de 1969; Sala C en "Trabucco, Elisabeth M. L. c/ Compañía Colectiva Costera Criolla SA", sentencia del 5 de marzo de 1970; Sala E en "Dolores, Cía. Argentina de Seguros, SA c/ Franzoni, Ernesto y otra", sentencia del 25 de junio 1970; Sala F en "Romeo, A. c/ Inclán de Gómez, Enriqueta", sentencia del 22 de octubre de 1979; y sus citas, entre otros (ver "El Derecho" tomo 32, páginas 705, 706, 707, 708 y 709, y tomo 37, página 400).

