



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

VIEDMA, 25 de marzo de 2022.

Al Señor Presidente de la
Legislatura de la Provincia de Río Negro
Cr. Alejandro PALMIERI
SU DESPACHO

Tengo el agrado de dirigirme a Ud., a fin de adjuntar a la presente, proyecto de ley por el cual se incorpora al Código de Aguas (Ley Q N° 2.952) el artículo 274 con el objeto de regular el plazo de prescripción aplicables a los tributos y multas que percibe el Departamento Provincial de Aguas en cumplimiento de las facultades que tiene a su cargo.

Sin otro particular, saludo a Usted atentamente.

NOTA N° 01/22 "SLyT".-



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

VIEDMA, 25 de marzo de 2022.

Al Señor Presidente de la
Legislatura de la Provincia de Río Negro
Cr. Alejandro Palmieri
SU DESPACHO

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a Usted, y por su intermedio a los miembros de ese cuerpo, a fin de presentar ante la Legislatura que dignamente preside para su tratamiento, consideración y posterior sanción, el proyecto de ley por el cual se incorpora al Código de Aguas (Ley Q N° 2.952) el artículo N° 274, dentro del Libro Séptimo, "Disposiciones Generales y Transitorias". El mismo tiene por objeto establecer el plazo de prescripción aplicable a los tributos y multas que percibe el Departamento Provincial de Aguas en cumplimiento de las facultades que tiene a su cargo.

La cuestión de la prescripción de los tributos que percibe el Estado en todos sus estamentos es uno de los temas que más debate ha generado en la Argentina y en el extranjero también.

La polémica ha dividido a las opiniones en dos tendencias, una que podríamos identificar con una visión desde el derecho privado, en la que se considera al instituto de la prescripción liberatoria como un modo de extinción de las obligaciones y, por ende, materia delegada por las provincias al Estado Federal en el marco del artículo 75 inciso 12 de la Constitución Nacional, conforme a la cual la normativa local no podría dictar normas relativas a la cuestión en materia tributaria. Esta posición ha sido sostenida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el conocido fallo del año 2003 pronunciado en autos "Filcrosa S.A. s/ quiebra s/ incidente de verificación de Municipalidad de Avellaneda".

Por el otro lado, desde una visión ius publicista, se entiende que la cuestión que nos ocupa excede el marco del derecho privado, en tanto al tratarse de cuestiones en las que el Estado regula la percepción de sus tributos, se sostiene que si las provincias y los municipios pueden crear hechos imponibles y establecer las obligaciones tributarias consecuentes, pareciera razonable que también dichos órganos tienen facultades para regular sobre la forma de extinción, sea el pago, la prescripción u otro medio. Esta posición entiende que la expresa delegación que han hecho las provincias en favor de la Nación para dictar los códigos de



Legislatura de la Provincia de Río Negro

fondo, incluye al Código Civil que esencialmente regula las relaciones jurídicas entre particulares, lo cual implica a la prescripción liberatoria como modo de extinción de las obligaciones creadas entre las personas particulares. Distinto a ello es la situación que se genera en el ámbito del derecho público, administrativo y tributario, donde el paradigma es otro: el Estado asume determinadas facultades y tiene prerrogativas que se justifican en su carácter de gestor de las políticas públicas y la satisfacción de los intereses colectivos de la sociedad. El interés público se erige -al decir de Marienhoff- en la finalidad esencial de toda la actividad administrativa.

Estas visiones contrapuestas también se opusieron durante el proceso que llevó a la sanción del Código Civil y Comercial de la Nación por la ley N° 26.994, en el cual se varió de tesitura en el texto que finalmente quedó sancionado.

Nos referimos a los artículos 2532 y 2560; el primero de los cuales al regular el ámbito de aplicación del Capítulo que trata la prescripción en general, establece que "En ausencia de disposiciones específicas, las normas de este Capítulo son aplicables a la prescripción adquisitiva y liberatoria. Las legislaciones locales podrán regular esta última en cuanto al plazo de tributos". Por su parte, el artículo 2560, contenido en el Capítulo específico de la prescripción liberatoria, dispone que "El plazo de la prescripción es de cinco años, excepto que esté previsto uno diferente en la legislación local".

La cuestión ha sido debatida en el ámbito del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro, donde en los autos caratulados "PROVINCIA DE RIO NEGRO (FISCALIA DE ESTADO) c/MORCOL S.R.L. s/EJECUCION FISCAL s/CASACION" (Expte. N° 29887/18-STJ), el 20 de febrero de 2019 se dictó un fallo en el que se entendió que el contenido de los mencionados arts. 2532 y 2560 del Código Civil y Comercial dictado a la luz de del art. 75, inc. 12 de la Constitución Nacional, implica un "reconocimiento que el Congreso de la Nación ha efectuado de una competencia preexistente de las provincias, cuyas legislaturas pueden establecer no solo el modo de nacimiento de las obligaciones tributarias dentro de su territorio, sino también los medios para tornarlas efectivas, definiendo sus respectivas formas de extinción. Ello, además, por las especificidades propias de la materia tributaria, que también en el orden federal cuenta con una regulación distinta y por fuera de las disposiciones del Código Civil y Comercial."

Asimismo, el fallo entiende que "tampoco corresponde aplicar las normas del derecho privado a los



Legislatura de la Provincia de Río Negro

aspectos complementarios o instrumentales de dichos plazos de prescripción (entre otros, los concernientes a su cómputo, suspensión, interrupción etc.), en cuanto estén previstos en modo expreso y diverso en las disposiciones tributarias de la Provincia”.

La controversia giraba en torno a la interpretación y aplicación del Código Fiscal rionegrino, que -al igual que otros Códigos Fiscales de otras provincias- regulan no solo el plazo de prescripción de las obligaciones tributarias locales, sino también todas aquellas cuestiones relativas al instituto, tales como el inicio del cómputo y las causales de suspensión e interrupción.

El Superior Tribunal de Justicia adhirió en dicha sentencia a la posición que sostiene la autonomía dogmática del derecho tributario, tanto en el orden federal como local, justificando la existencia de normas locales en materia de prescripción, en tanto entiende “que las normas de derecho privado son inaplicables a las relaciones de derecho público; que en el ejercicio de facultades tributarias propias que integran el sistema federal argentino y con las que concurre en el régimen de Coparticipación previsto en el art. 75, inc. 2º de la Constitución Nacional, es lógico que los poderes locales puedan regular tanto lo relativo al nacimiento de la obligación tributaria como a su régimen de cumplimiento y a su exigibilidad y; que en materia tributaria, la regulación de la prescripción no puede escindirse del sistema de recaudación, dado el tipo de obligaciones de que se trata, directamente implicadas en el sostenimiento básico del Estado, sus funciones y el cumplimiento de sus deberes. El poder tributario en el régimen federal argentino está determinado por la Constitución Nacional, que efectúa una asignación de competencias entre los diferentes órdenes implicados; esto es, Nación, Provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Municipios. Y no puede soslayarse que el gobierno federal solo detenta los poderes que las provincias le confiaron al sancionar la Carta Fundamental y que éstas, en cambio, poseen potestades tributarias amplias; aun cuando en el transcurso de nuestra historia institucional se han visto desvirtuadas por el avance desmedido del poder central (Spisso, Rodolfo, Derecho Constitucional Tributario, Editorial De Palma, pág. 62)”.

Por su parte, el Departamento Provincial de Aguas de la Provincia, en tanto autoridad de aplicación del Código de Aguas aprobado por ley Q N° 2.952, tiene a su cargo todo lo concerniente a la tutela, gobierno, administración y policía del agua pública, sus fuentes, lechos, cauces, riberas y playas; su uso y goce por las personas particulares, así como lo relativo a la construcción, administración y mantenimiento de las obras que posibiliten su aprovechamiento y preservación o la protección contra sus



Legislatura de la Provincia de Río Negro

efectos nocivos, rigiéndose por las disposiciones del mencionado Código, su reglamentación y normativa que se dicten en su consecuencia (conf. art. 1°).

En tal sentido, a los fines previstos en la referida norma, el Departamento tiene específicas atribuciones para percibir regalías por el uso especial de las aguas públicas y demás bienes integrantes del dominio público hídrico (conf. art. 43 y concordantes), así como también percibir el canon por la operación y mantenimiento de los canales de riego -sin perjuicio de la infraestructura necesaria para otros usos del agua- conforme a lo previsto por el art. 77 del citado Código.

Asimismo, se ha previsto un canon de uso y preservación de los cuerpos receptores hídricos que debe ser pagado por todos los usuarios, establecimientos industriales y actividades alcanzadas por el Libro Tercero del Código, en concepto de derecho de uso y preservación de dichos cuerpos receptores (conf. Artículo 172).

Por otra parte, en el artículo 245 y concordantes se ha fijado una contribución de mejoras a cargo de los titulares de los inmuebles ubicados en las zonas rurales y urbanas beneficiadas con el mayor valor determinado como consecuencia directa o indirecta de las obras hidráulicas a construirse, ampliarse o mejorarse.

Finalmente, de varias disposiciones del Código de Aguas surgen atribuciones del Departamento tendientes a la aplicación de multas diversas por infracción a las disposiciones del Código o su reglamentación.

Conforme al artículo 16, inciso e) del Código de Aguas, el Departamento tiene expresas facultades para "Aprobar, ajustar y recaudar las tarifas, cánones y regalías a aplicar en los servicios que preste o las concesiones, autorizaciones y permisos que se otorguen por aplicación del presente". Pero en ningún apartado del Código se ha dispuesto sobre cuál es el plazo de prescripción aplicable a dichos tributos, ya sea para su exigencia extrajudicial como tampoco para su reclamo por la vía jurisdiccional.

Dicha omisión se ha suplido hasta la fecha por la aplicación del criterio que surge de la sentencia del Superior Tribunal de Justicia en los autos "CONSORCIO DE RIEGO Y DRENAJE DE VILLA REGINA, GRAL. E. GODOY Y CHICHINALES c/LOPEZ, Martín s/EJECUTIVO s/CASACION" (Expte. N° 19648/04-STJ-), en su pronunciamiento del 21 de abril de 2005 que dispuso para el plazo de prescripción del canon de riego el plazo decenal que surge del art. 2 de la Ley Nacional N°



Legislatura de la Provincia de Río Negro

23.642, por considerarla una norma especial establecida para el cobro de los tributos derivados de la prestación del servicio de riego en la Provincia de Río Negro. Este criterio fue luego ratificado por pronunciamientos posteriores de dicho Tribunal tales como el de los autos "CONSORCIO REGANTES DE CIPOLLETTI c/SPAT, José Francisco Diego s/COBRO DE PESOS s/CASACION", de fecha 15 de agosto de 2007, así como también en "CONSORCIO REGANTES DE CIPOLLETTI c/BAUDINO, Rubén s/EJECUTIVO s/RECONSTRUCCION s/CASACION" (Expte. N° 22129/07-STJ-), de fecha 26 de octubre de 2007.

Recientemente, el Superior Tribunal de Justicia de Río Negro ha dictado una sentencia que produce un drástico cambio en relación al criterio jurisprudencial existente hasta la fecha -en relación al plazo de prescripción aplicable-, al confirmar la sentencia dictada por la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Familia, Minería y Contencioso Administrativo de la IIa Circunscripción Judicial en los autos caratulados "CONSORCIO GENERAL ROCA DE RIEGO Y DRENAJE C/SUCESION DE RODRIGUEZ GONZALO S/EJECUTIVO S/CASACION" (Expte. N° D-2RO-7814-C2018), en los cuales, por mayoría el Superior Tribunal ha decidido que no resulta al caso aplicable el plazo de prescripción de diez años que prevé el art. 2 de la Ley 23.642 sino que debe recurrirse al art. 2562, inc. c) del Código Civil y Comercial de la Nación, que establece un plazo de prescripción de dos años para los reclamos "de todo lo que se devenga por años o plazos periódicos más cortos", ya que entiende que un plazo abreviado "tiende a evitar que la desidia del acreedor ocasione trastornos económicos al deudor por la acumulación de un número crecido de cuotas".

Agrega a ello como fundamento que "no se advierte en la actualidad, la imposibilidad del Consorcio prestatario de los servicios reclamados de obrar con adecuada diligencia en pos de promover las acciones legales pertinente dentro de un plazo de dos (2) años en resguardo de los intereses que custodian y administran".

Sin perjuicio de remitirse en honor a la brevedad a la completa argumentación contenida en el fallo mencionado, la solución que deriva de la generalización del criterio jurisprudencialmente adoptado, genera un quiebre muy tajante e intempestivo en relación al criterio que pacíficamente se venía aplicando durante décadas, lo cual repercute negativamente en las finanzas del Estado como prestador de dichos servicios y, sobre todo, de los Consorcios de Riego que tienen a su cargo la prestación del servicio de riego en las principales áreas de la provincia.

Desde otra óptica, y como se explicó precedentemente, se considera legítima la reivindicación de la



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

potestad de establecer localmente un plazo de prescripción que resulte razonable, a la luz del contexto de los plazos establecidos para otros tributos similares.

Así las cosas, y en función de la concepción que surge de los artículos 2532 y 2560 del Código Civil y Comercial vigente a partir del 1° de agosto de 2015, se entiende pertinente la sanción de una norma específica que establezca los plazos de prescripción de los tributos que percibe el Departamento Provincial de Aguas, a los fines de dar certeza y seguridad jurídica a la relación de los particulares y el referido Organismo, estableciendo inclusive la extinción automática en los plazos previstos, de igual modo que lo establece el Código Fiscal para la Agencia de Recaudación Tributaria.

Para el caso que la facultad de cobro de tributos se hubiese delegado a Consorcios de usuarios de agua, se propone la aplicación de idéntica norma. Ello así, en tanto conforme lo establece el art. 114 del Código de Aguas, los consorcios de usuarios, una vez constituidos legalmente se consideran personas jurídicas de derecho público, entes públicos no estatales a quien se delegan funciones públicas, por lo cual se entiende que respecto de sus facultades como acreedor deben asimilarse a las que tiene el estado cuando presta el servicio en forma directa.

En tal sentido, cabe otorgar certeza y seguridad jurídica respecto del plazo de prescripción que nos ocupa, estableciendo un plazo especial de cinco (5) años, aplicable a los rubros de los que resultan acreedores tanto el Departamento Provincial de Aguas como los Consorcios de Riego, concesionarios de la prestación del servicio de riego y drenaje en la Provincia de Río Negro.

En virtud de los fundamentos expuestos, se remite el presente proyecto de ley, el que, dada su trascendencia, se acompaña con Acuerdo General de Ministros para su tratamiento en única vuelta de acuerdo con lo previsto en el Artículo 143, Inciso 2) de la Constitución Provincial.

Sin otro particular, saludo a Usted con la más distinguida consideración.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

-----En la ciudad de Viedma, capital de la Provincia de Río Negro, a los 25 días del mes de marzo de 2.022, con la presencia de la Señora Gobernadora de la Provincia, Sra. Arabela CARRERAS, se reúnen en Acuerdo General de Ministros, los Señores Ministros de Gobierno y Comunidad, Sr. Rodrigo BUTELER, de Seguridad y Justicia, Sra. Betiana Alicia MINOR, de Educación y Derechos Humanos, Sra. Mercedes JARA TRACCHIA, de Salud, Sr. Luis Fabián ZGAIB, de Economía, Sr. Luis VAISBERG, de Obras y Servicios Públicos, Sr. Carlos VALERI, de Producción y Agroindustria, Sr. Carlos BANACLOY, de Desarrollo Humano y Articulación Solidaria, Sra. Natalia REYNOSO, de Turismo y Deporte, Sra. Martha Alicia VELEZ, y de Trabajo, Sr. Jorge

STOPIELLO.-----

-----La Señora Gobernador pone a consideración de los Señores Ministros el Proyecto de Ley mediante el cual se propicia incorporar al Código de Aguas (Ley Q N° 2952) el artículo, 274 por medio del cual se establece el plazo de prescripción aplicables a los tributos y multas que percibe el Departamento Provincial de Aguas en cumplimiento de las facultades que tiene a su cargo.-----

-----Atento al tenor del Proyecto de Ley y la importancia que reviste, se resuelve solicitar a la Legislatura Provincial otorgue al mismo el tratamiento previsto en el Artículo 143° Inciso 2) de la Constitución Provincial, por el cual se remite copia del presente.-----



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO

SANCIONA CON FUERZA DE

L E Y

Artículo 1°.- Se incorpora el artículo 274 al Código de Aguas, aprobado por ley Q n° 2952, el que queda redactado de la siguiente forma:

“Artículo 274: Las facultades y poderes del Departamento Provincial de Aguas y de los consorcios de usuarios para determinar las obligaciones respectivas, aplicar sanciones y exigir el pago de los tributos, tasas, cánones, contribuciones, regalías, multas, e intereses, prescriben en un plazo de cinco (5) años.

El cómputo, suspensión, interrupción y los demás aspectos complementarios o instrumentales de los plazos de prescripción, se rigen por las disposiciones del Título Décimo Segundo, “DE LA PRESCRIPCION”, de la ley provincial I n° 2686”.

Artículo 2°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo y archívese.