



Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente



Edición N°8 – Diciembre de 2025

Capítulo de Derecho Tributario

www.aidca.org/revista

LA VIOLACIÓN DEL PLAZO RAZONABLE EN LAS EJECUCIONES FISCALES TRIBUTARIAS REGULADAS POR EL ARTÍCULO 92 DE LA LEY 11.683

Por María Isabel Negre¹

1. Introducción

El derecho a obtener una decisión judicial dentro de un plazo razonable constituye un principio estructural del debido proceso, que además se encuentra consagrado tanto por la Constitución Nacional como por los tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional. Así lo afirma la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación cuando ha reconocido de manera consistente que la dilación injustificada de los litigios afecta gravemente la garantía de defensa en juicio y puede ocasionar perjuicios irreparables a las partes, recordando que “la dilación injustificada de la solución de los litigios implica que

¹ Abogada (Universidad Siglo 21), Diplomada en Derecho Constitucional Profundizado (Universidad Austral), Master en Justicia Constitucional y Derechos Humanos (Universidad de Bolonia-Italia), Maestría en Derecho (Universidad Austral). Secretaria interina en el Juzgado Federal de Ejecuciones Fiscales Tributarias n°4.



los derechos puedan quedar indefinidamente sin su debida aplicación” (Fallos 308:694; 315:1940)².

Pese a ello, las ejecuciones fiscales tributarias federales —reguladas por el artículo 92 de la Ley Nacional de Procedimiento Tributario (LNPT)— presentan un fenómeno sistemático de prolongación irrazonable, especialmente cuando la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), parte actora en estos procesos, incurre en inactividad prolongada. Esta situación se refuerza, paradójicamente, por la reforma introducida por la Ley 27.430 al art. 92, que obstaculiza la declaración de caducidad de la instancia y priva a los jueces de herramientas efectivas para cerrar procesos abandonados por la actora.

En este trabajo se analizará por qué estas ejecuciones, pensadas por el legislador como procesos ágiles y expeditos, pueden convertirse en procedimientos virtualmente imprescriptibles, con afectación grave a los derechos del contribuyente. El marco normativo vigente y la práctica administrativa importan una violación del plazo razonable, incompatible con los estándares del Sistema Interamericano y la Constitución Nacional.

2. La garantía del plazo razonable como derecho constitucional y convencional

La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su art. 8.1 que toda persona tiene derecho a ser oída “dentro de un plazo razonable”. La Declaración Americana y el Convenio Europeo consagran previsiones semejantes. A nivel constitucional, la CSJN ha incorporado esta garantía como derivación natural del art. 18 CN y del principio republicano.

Esta obligación pesa no solo sobre los jueces, sino también —y especialmente en ejecuciones fiscales— sobre la parte actora, Estado Nacional, cuya conducta procesal debe ajustarse a un estándar agravado de diligencia.

El Dr. Rodríguez Arana³, en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública, expone que los asuntos deben ser resueltos en un plazo razonable, aplicando el principio de

² Agrego el boletín de jurisprudencia de la CSJN sobre Queja por retardo de justicia, de julio de 2023. <https://sj.csjn.gov.ar/homeSJ/notas/nota/12/documento>

³ Rodríguez Arana Muñoz, J., “Sobre la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública”, AFDUC n° 18, 2014, p. 26. Recuperado del repositorio de la Universidade da Coruña: https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/14547/AD_2014_18_art_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y



celeridad, establecido en punto 21 de ese instrumento. El mismo establece: “(...) *las actuaciones administrativas deberán realizarse optimizando el uso del tiempo, resolviendo los procedimientos en un plazo razonable que será el que corresponda de acuerdo con la dotación de personas y de medios materiales disponibles y de acuerdo con el principio de servicio objetivo al interés general, así como en función de las normas establecidas para tal fin*”.

Al no contar con leyes procedimentales que precisen pautas objetivas para la evaluación de la razonabilidad del plazo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), adoptando el criterio utilizado por la Corte Europea de Derechos Humanos, ha utilizado varios elementos que nos sirven de parámetro. Los primeros tres fueron: la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado y la conducta de las autoridades judiciales. Con posterioridad, el Tribunal agregó un cuarto elemento cuando manifestó que la falta de conclusión del proceso trae repercusiones para los familiares, máxime cuando las reparaciones por los daños están vinculadas al proceso penal⁴. A raíz de ello, el 27 de noviembre de 2008, en el caso “Valle Jaramillo y otros vs. Colombia”⁵, formuló como cuarto elemento *la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada*.

Respecto al cómputo del plazo, en un principio se consideraba que el procedimiento finalizaba con el dictado de una sentencia firme, teniendo en cuenta solo la etapa recursiva. No obstante ello, en el informe sobre el acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, ante las diferentes situaciones que pudo corroborar la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión IDH), sostuvo que la etapa de ejecución de sentencia *debe ser considerada parte integrante del proceso y que, en consecuencia, debe ser contemplada a la hora de examinar la razonabilidad del plazo de un proceso judicial*⁶.

A raíz de dicho informe, este criterio fue adoptado por la Corte IDH. En “Baena vs. Panamá”⁷, el Tribunal Interamericano expresó que la efectividad de

⁴ Corte IDH, Caso Ximenes Lopes vs. Brasil, sentencia del 4 de julio de 2006, Serie C, nº 149, párr. 204.

⁵ Corte IDH, Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia (Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia del 27 de noviembre de 2008, Serie C, nº 192, párr. 153 y ss.

⁶ Comisión IDH, El acceso a la Justicia como garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, <https://www.cidh.oas.org/countryrep/accesodesc07sp/Accessodesci-ii.sp.htm>, párr. 26.

⁷ Corte IDH, Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, párr. 73.



las sentencias depende de su ejecución. El proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento. Mientras que en el caso “Memoli vs Argentina”⁸ el tribunal interamericano encontró responsable al país por la violación de la garantía judicial al plazo razonable y el derecho a la propiedad privada por la duración excesiva del proceso de daños y perjuicios contra los señores Carlos y Pablo Mémoli, en el cual estuvo vigente una medida de inhibición general de bienes por más de diecisiete (17) años.

La CSJN también se ha expedido sobre la violación al plazo razonable. En “Losicer c/ BCRA”⁹, el Máximo Tribunal consideró que los quince años de duración del procedimiento administrativo eran incompatibles con el derecho al debido proceso amparado por el artículo 18 de la Constitución Nacional y el artículo 8º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; existiendo lapsos prolongados de inactividad procesal, atribuibles inequívocamente al Banco Central de la República Argentina. En el caso “Bonder, Aaron y otros c/ BCRA”¹⁰, la demora fue más grave aún. Los hechos ocurrieron entre los años 1982 y 1983 y el sumario administrativo fue resuelto en 1993. Ya iniciado el proceso judicial, la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó las sanciones en el 2008, es decir, 25 años después de los hechos, 15 desde la resolución del sumario administrativo.

3. Las ejecuciones fiscales tributarias: un procedimiento legalmente diseñado para la celeridad

El Dr. Casás expone que el derecho a tutela efectiva requiere de un procedimiento sencillo y breve, que, conducido en debida forma, permita obtener una resolución que sea dictada en un plazo razonable, de modo que la situación de los justiciables sea definida con prontitud y rapidez¹¹. Esta situación se torna manifiesta cuando lo discutido refiere a los tributos, pues para el Fisco es imperioso recaudar los recursos necesarios para el funcionamiento del Estado y

⁸ Corte IDH. Caso Mémoli Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2013. Serie C No. 265.

⁹ CSJN, “Losicer, Jorge Alberto c/ BCRA”, Fallos: 335:1126, del 26 de junio de 2012

¹⁰ CSJN, “Bonder, Aaron (Emperador Compañía Financiera S.A.) y otros c/ BCRA”, Fallos: 336:2184, del 19 de noviembre de 2013

¹¹ Casás, J. O., Carta de derechos del contribuyente latinoamericano, op. cit., eje 5, ap. 35, p. 170.



la prestación de servicios que este lleva a cabo; mientras que para el contribuyente la situación puede volverse más onerosa mientras no se resuelva, pues se continuarían devengando intereses sobre lo adeudado. De este modo, la dilación en el tiempo de los procesos tributarios conlleva un perjuicio tanto para el Estado como para el contribuyente.

El artículo 92 de la ley 11.683 regula el juicio de ejecución fiscal, caracterizado doctrinariamente como un proceso “especial, singular y de cognición restringida”, creado para asegurar —en forma rápida y eficiente— el cobro coactivo de créditos tributarios del Estado.

El diseño procesal incluye múltiples herramientas orientadas a la celeridad:

- Boleta de deuda como título ejecutivo suficiente.
- Radicación automática de los juicios mediante el sistema SIRAEF.
- Embargos electrónicos a través del SOJ (Sistema de Oficios Judiciales), con retención bancaria inmediata.
- Notificaciones al domicilio electrónico del contribuyente ante el organismo recaudador y oficiales de justicia ad hoc, que acortan drásticamente los tiempos procesales.
- Cronogramas internos estrictos para los agentes fiscales.

En condiciones normales, y como se da en un alto porcentaje de las ejecuciones iniciadas, la ejecución fiscal tributaria podría concluir en el plazo de un año. Sin embargo, la realidad dista enormemente del diseño legal.

4. La inactividad procesal como causa principal de la prolongación irrazonable de los procesos

En un 90% de las ejecuciones fiscales, los contribuyentes no están presentados en el expediente, por lo que el impulso procesal depende casi exclusivamente de los agentes fiscales. Aunque dada la cantidad de juicios que llevan adelante cada uno de los abogados de la Agencia de Recaudación, lleva a que los trámites tan eficientemente pensados, queden demorados y el proceso detenido, aún cuando los mecanismos legales les permitirían avanzar sin dificultad.

Esto genera varios efectos:

1. Causas que permanecen abiertas por más de cinco años.



2. Embargos generales sobre fondos y valores que se mantienen indefinidamente trabados, sin límite legal claro.
3. Ausencia de herramientas legales para que el juez pueda finalizar el proceso.

La propia normativa interna exige a los agentes fiscales actuar con eficiencia y eficacia, pero esta responsabilidad no cuenta con un correlato procesal que permita sancionar su incumplimiento cuando la actora incurre en desinterés.

5. La reforma del art. 92 por la Ley 27.430 y la imposibilidad práctica de declarar la caducidad de la instancia

Palacio define este instituto como un modo de extinción del proceso *cuando en él no se cumple acto de impulso alguno durante los plazos establecidos por la ley*¹². Se funda en la presunción de renuncia de la instancia por la inactividad procesal prolongada y en la conveniencia de que el órgano judicial, en esas circunstancias, se desligue de los deberes que le impone la subsistencia de la instancia.

La reforma del año 2017 condiciona la caducidad de la instancia a una previa intimación a ARCA para que manifieste su interés en la prosecución del proceso. Basta con que la actora exprese —sin acto útil alguno— que desea continuar, para que el proceso siga abierto.

La reforma introducida al artículo 92 de la Ley 11.683 es claramente irrazonable y violatoria del principio de igualdad, que solo beneficia al Estado Nacional¹³. Con el solo hecho de que la AFIP manifieste su interés en la prosecución (sin necesariamente realizar una actividad útil procesalmente), y sin importar el tiempo transcurrido, podría llevar, eventualmente, a convertir ese abandono de la instancia en una sentencia favorable. Esa negligencia procesal que este instituto busca castigar de manera severa se convierte en un privilegio procesal en causas judiciales donde tramita el cobro coactivo de un crédito fiscal

¹² Palacio, L. E., “Manual de Derecho Procesal Civil”, 21ª edición, Buenos Aires, Editorial Abeledo Perrot, 2019, pp. 587 y ss.

¹³ Folco, C. M., “Ejecuciones Fiscales. Vía de apremio tributario, ámbito nacional, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe”, 3º edición actualizada y ampliada. Buenos Aires, La Ley, 2019; pág. 138.



La caducidad de la instancia no opera de pleno derecho sino que debe ser decretada. Exigir que, previo a ello, se demande a la actora que manifieste su interés en la prosecución de la causa cuando es la obligada en instarla, es una exigencia contraria a los principios del debido proceso, máxime cuando, además, la prerrogativa no contiene ningún límite ni obligación para la actora a fin de instar a la finalización del proceso. Esto quebranta el principio de igualdad de las partes, pues el contribuyente no tiene la misma posibilidad; obliga al juez a intimar a la actora cada tres meses si no ha continuado con el trámite (la ley no establece un máximo de posibilidades); convierte el instituto de la caducidad en ilusorio, queda totalmente desvirtuado y, finalmente, torna a las ejecuciones fiscales prácticamente imprescriptibles.

6. La afectación del derecho de propiedad y el caso Mémoli

En el caso “Mémoli vs. Argentina”¹⁴, la Corte Interamericana sostuvo que la duración desproporcionada de un proceso afecta también el derecho de propiedad, particularmente cuando las medidas cautelares —como la inhibición general de bienes o embargos sobre fondos y valores— se mantienen vigentes durante varios años (17 en el caso), convirtiéndose en sanciones encubiertas.

El paralelismo con las ejecuciones fiscales es evidente. Estas medidas son utilizadas para perseguir el cobro de la deuda. El inconveniente surge cuando se extienden en el tiempo y el derecho al plazo razonable, plenamente aplicable a este tipo de procesos, se ve vulnerado. Si bien el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación establece una vigencia de 5 años en el caso de la Inhibición general de bienes, no ocurre lo mismo con la medida de embargo sobre las cuentas bancarias. Cuando esas medidas se extienden en el tiempo, los jueces carecen de herramientas eficaces para instar a la actora a que culmine el proceso.

Ante esta falta de mecanismos legales, corresponde a los jueces ejercer el control de constitucionalidad y convencionalidad de oficio. Así, cuando el trámite exceda los cinco años de inactividad procesal, podrían hacer un análisis sobre la razonabilidad del plazo y ordenar el levantamiento de todas las medidas cautelares trabadas y el archivo de la causa. Esto permitiría al Fisco ejercer su

¹⁴ Corte IDH. Caso Mémoli Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2013. Serie C No. 265.



derecho al cobro en el marco de un plazo acotado y al contribuyente lo exime de tener una causa iniciada por más de cinco años.

8. Conclusión

La regulación actual del art. 92 LNPT, combinada con la reforma de la Ley 27.430 y la inactividad frecuente del Fisco respecto al cobro de las deudas, vulnera la garantía del plazo razonable. Las ejecuciones fiscales —que deberían ser ágiles y expeditas— en muchos casos se transforman en procesos de duración indefinida, con una grave afectación a derechos fundamentales, como es el de la propiedad.

La respuesta institucional requiere que los jueces, en ejercicio de sus deberes constitucionales y convencionales, pongan fin a los procesos inactivos y restablezcan el equilibrio entre la potestad tributaria del Estado y los derechos de los contribuyentes; por lo menos hasta contar con herramientas legales eficaces que permitan instar al Fisco a que efectivamente cobre lo adeudado.

La CSJN, en la causa “Intercorp S.R.L.”, manifestó: “Que no resulta admisible que a la hora de establecer procedimientos destinados a garantizar la normal y expedita percepción de la renta pública se recurra a instrumentos que quebrantan el orden constitucional. Es que la mera conveniencia de un mecanismo para conseguir un objetivo de gobierno por más loable que este sea, en forma alguna justifica la violación de las garantías y derechos consagrados en el texto constitucional”¹⁵.

Mantener las causas abiertas implica que la sentencia de trance y remate pase a ser virtualmente imprescriptible, alterando principios legales fundamentales.

¹⁵ CSJN, “AFIP c/ Intercorp S.R.L. s/ ejecución fiscal tributaria”, Fallos 333:935 (15/06/2010), consid. 15.