

San Justo, 12 de octubre de 2012.-

Sr. Presidente de la
Honorable Comisión Bicameral para la
Reforma, Actualización y Unificación de los
Códigos Civil y Comercial de la Nación
S _____ / _____ D:

Tengo el agrado de dirigirme a esa Honorable Comisión Bicameral, a instancias de la Secretaría de Economía y Hacienda de la Municipalidad de La Matanza a la cual es este acto represento, con el fin de hacerles llegar, a través de esta ponencia, la enorme inquietud que han causado en el seno del Municipio las proyectadas modificaciones introducidas por el Proyecto de Unificación del Código Civil y Comercial de la Nación en tratamiento al **Libro Sexto –De las Disposiciones Comunes a los Derechos Personales y Reales-** artículos 2532 y subsiguientes-, los cuales norman sobre los institutos de la prescripción y de la caducidad, centrándonos específicamente en el instituto de la prescripción y la posible afectación a la autonomía normativa de la Provincia de Buenos Aires y a los Municipios integrantes de la misma, así como el riesgo de afectación directa a sus patrimonios.

PRESCRIPCION DE OBLIGACIONES FISCALES – BREVE RESEÑA - ANTECEDENTES.-

A poco de adentrarse en el estudio del tema es posible advertir, esto no es novedoso, que la polémica ha acompañado a esta problemática desde sus¹

orígenes. Históricamente, su debate ha dividido las aguas entre quienes sostienen la tesis ius-privatista, la cual niega a las provincias la facultad de alterar las instituciones de derecho privado, estando condicionadas a los que los códigos de fondo conceptualizan y aquellos sostenedores de la tesis ius-publicista que, partiendo de la autonomía estructural y dogmática del derecho tributario, hacen primar las potestades tributarias locales sobre la legislación común.

La gran mayoría de las administraciones tributarias se desarrollaron dentro de la tesis que pregona que la delegación de la facultad legislativa realizada por las provincias en el Congreso Nacional no ha sido absoluta y que, dentro de las atribuciones reservadas por ellas para sí, está la de establecer tributos en sus respectivos territorios. De allí, derivaba que tal facultad englobaba también la de establecer los medios para tornar efectiva la carga tributaria, ya que de otro modo aquélla devendría impotente. En síntesis, la idea central era que el derecho público provincial prevalece en su materia sobre el Código Civil, y consecuentemente, la prescripción liberatoria de los tributos se rige por la norma local.

Vale recordar que la Constitución Nacional en su artículo 75 inc 12) dispone, que es atribución del Congreso: **“Dictar los códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, y del Trabajo y Seguridad Social, en cuerpos unificados o separados, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones; y especialmente leyes generales para toda la Nación sobre naturalización y nacionalidad, con sujeción al principio de nacionalidad natural y por opción en beneficio de la argentina; así como sobre bancarrotas, sobre falsificación de la moneda**

corriente y documentos públicos del Estado, y las que requiera el establecimiento del juicio por jurados.”

En tal inteligencia, se entendía que no era posible inferir que al redactar el citado artículo el constituyente hubiera tenido en mente establecer limitaciones a la potestad impositiva de las Provincias por el solo hecho de que las mismas delegaran en la Nación la facultad de dictar los Códigos de fondo. Parecía más razonable inferir que a través de dicha delegación las Provincias han manifestado la voluntad de que existiera un régimen uniforme respecto de las relaciones privadas. El Código Civil no es limitativo del Derecho Público, no debe colegirse que haya habido delegación suficiente como para que los Códigos Civil y Comercial de la Nación legislen sobre la creación de relaciones jurídicas tributarias ni sobre elemento alguno de éstas, como la prescripción. De allí que en la gran mayoría de los códigos fiscales provinciales y Ordenanzas fiscales de sus municipios, se establecieron plazos de prescripción decenales, así como pautas propias respecto del cómputo de plazos y causales de interrupción.

La Jurisprudencia dio muestras de haber receptado esta polémica, a través de la adopción de posturas ondulantes a la hora de resolver al respecto a lo largo de los años.

Pueden encontrarse antecedentes de todo tipo, desde los que han considerado que la prescripción liberatoria quinquenal prevista en el art. 4027 del Cód. Civil no resultaba aplicable en los casos de tributos locales, hasta las que han dejado establecido que la prescripción no es un instituto propio del derecho público local, sino un instituto general del derecho, por lo que la normativa local debe ceder ante las normas de fondo.

Como es harto conocido, a partir del fallo dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “Filcrosa S.A.s/ Quiebra s/ incidente de verificación de la Municipalidad de Avellaneda” del año 2003 pareció haberse zanjado definitivamente la controversia, rigiendo para los fiscos Provinciales y Municipales las normas sobre prescripción, ya sea plazos, interrupción y suspensión, contenidas en las leyes de fondo, vale decir, la prescripción quinquenal del art. 4027 del Código Civil de la Nación, por entender que corresponde al Congreso Nacional legislar sobre el tema que representa, ni más ni menos, que una arista mas del derecho de las obligaciones. Incluso, ha dicho la Corte Suprema –juzgando sobre la razonabilidad del plazo quinquenal- que no se advierte que deba hacerse excepción a lo dispuesto por el art. 4027 inc. 3° del C.Civ., máxime teniendo en cuenta que el período resulta suficientemente extenso como para descartar cualquier hipótesis de entorpecimiento a la normal percepción de sus recursos por parte de la repartición fiscal provincial en el caso de que actúe con razonable diligencia.

Es así como, a la luz de este resolutorio (ratificado en pronunciamientos posteriores, tales como “Casa Casmma S.R.L. s/ Concurso Preventivo -inc. de verificación tardía, Municipalidad de La Matanza” del año 2009) resultan inválidas las legislaciones provinciales o municipales que sobre este acápite se aparten de las normas nacionales. Esta tesitura ha sido sostenida también por el Tribunal Superior de Córdoba, y en los últimos tiempos, también por la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, entre muchos otros.

Como consecuencia de estos decisorios, las administraciones sub-nacionales han ido adaptando sus normativas y procederes, debiendo en algunos casos pasar del₄

plazo decenal al quinquenal, así como han debido optimizar las herramientas de recaudación, determinación y seguimiento de deudas tributarias para encontrarse en condiciones de interrumpir en forma eficaz la prescripción de dichas deudas. Aún así, en innumerables ocasiones no se ha llegado a tiempo con tales medidas produciéndose importantes pérdidas en la recaudación.

LA PRESCRIPCIÓN DE OBLIGACIONES FISCALES EN EL ANTEPROYECTO DE CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL.-

Con respecto al articulado del ANTEPROYECTO DE CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN en estudio, respecto del tema que nos ocupa, el **ARTÍCULO 2532** proyectado establece: “**Ámbito de aplicación. En ausencia de disposición específica, las normas de este Capítulo son aplicables a la prescripción adquisitiva y liberatoria...**”

En tal orden de ideas, dicho texto podría entenderse como una forma de adoptar las tesis sostenidas por la tesis ius-publicista que, como se expresara en párrafos precedentes, partiendo de la autonomía estructural y dogmática del derecho tributario, hace primar las potestades tributarias locales sobre la legislación común. En este caso, en el artículo propuesto puede interpretarse que el legislador acepta la posibilidad de que disposiciones específicas (que bien podría tratarse de ordenamientos fiscales de provincias y/o Municipios) regulen sobre la prescripción, limitándose a normar solo para aquellos casos no previstos en ninguna disposición específica.

Ahora bien, también podría entenderse que la “disposición específica” a la que hace referencia el artículo 2532 debe provenir exclusivamente del Congreso de la Nación, siguiendo la tesis ius-privatista (la cual niega a las provincias la facultad de alterar las instituciones de derecho privado), y no a las previstas en ordenamientos fiscales de provincias y/o Municipios.

En caso de adoptarse tal interpretación, la prescripción de las deudas correspondientes a los tributos provinciales y municipales deberá regirse por lo normado en el proyectado artículo **ARTÍCULO 2562 inciso d)**, que establece: **“Prescriben a los DOS (2) años:[...] d) El reclamo de todo lo que se devenga por años o plazos periódicos más cortos, excepto que se trate del reintegro de un capital en cuotas...”** vale decir, que en tal eventualidad, se dispondría el acortamiento a dos años del plazo de prescripción de las obligaciones tributarias.

El **ARTICULO 2.556** del Proyecto termina de cerrar la interpretación, al precisar que el plazo de prescripción comenzará a correr a partir de que cada retribución se torna exigible.

En tal sentido, es dable destacar que dos años resulta un lapso de tiempo extremadamente breve para desarrollar el procedimiento técnico y procesal administrativo necesario para determinar una deuda tributaria, la cual difiere de manera sustancial de una obligación civil o comercial. En caso de prosperar la modificación propuesta, se aplicarán plazos que han sido pensados y desarrollados para relaciones entre particulares a las relaciones entre el Estado y los administrados. Esto permitirá, sin lugar a dudas, que una notable porción de contribuyentes remisos, deudores contumaces, especulen con la complejidad

técnica y legislativa mencionada precedentemente, para que sus deudas prescriban, y se vean notablemente favorecidos en su omisión antijurídica.

Es necesario recordar que la percepción de tributos no tiene por objeto la satisfacción de una necesidad de un acreedor particular, sino que persigue el cumplimiento de una obligación destinada a la satisfacción de necesidades sociales de los habitantes del Estado Provincial y Municipal, tales como el servicio de educación pública, la salud pública y la acción social; la falta de percepción de tributos implicaría –al margen de la gravedad institucional – la disminución del financiamiento del gasto público local, por ende, los estados locales contarán menos educación, menos asistencia social, menos salud, etc. La valiosa función del impuesto justifica por sí sola que las leyes contemplen medios distintos y específicos para lograr la satisfacción oportuna de las deudas, lo que, por otra parte, no favorece a personas determinadas sino a la sociedad toda.

Ahora bien, si es el plazo de prescripción quinquenal (cuya adopción tantos esfuerzos ha costado y cuesta a los entes locales) el que ha logrado el máximo consenso entre la doctrina y la jurisprudencia para el caso de tributos locales, entendemos debería continuar siendo el que rija la cuestión. De otro modo, si se acortaran los plazos, las administraciones se verían obligadas a judicializar muy rápidamente las deudas, lo que al margen de lo arduo y complejo de tal tarea contrarreloj, acarrearía para los contribuyentes el encarecimiento de sus deudas por el pago de costas judiciales que podrían evitarse. Asimismo, traerá aparejado el consiguiente deterioro del servicio de justicia, que se verá desbordado de juicios de apremio iniciados de manera intempestiva para dar solución a cuestiones que podrían resolverse por la vía administrativa.

A esta altura de mi exposición, me permito traer a colación el voto de la señora ministra de la Corte suprema de Justicia de la Nación, Doctora Carmen Argibay, en la causa “Casa Casmma S.R.L. s/ concurso preventivo s/incidente de verificación tardía (promovido por Municipalidad de La Matanza)”, el cual procedo a citar en su parte pertinente: **“...Entiendo oportuno señalar que la línea de decisiones que viene siguiendo el Tribunal a partir del caso "Filcrosa" no ha merecido respuesta alguna del Congreso Nacional, en el que están representados los estados provinciales y cuenta con la posibilidad de introducir precisiones en los textos legislativos para derribar así las interpretaciones judiciales de las leyes, si de alguna manera se hubiera otorgado a éstas un significado erróneo. Tal circunstancia confiere plausibilidad a la interpretación de la legislación nacional que sirvió de fundamento a la decisión adoptada en dicho precedente, pese a las dificultades que encuentro para extraer del Código Civil, a partir de la argumentación utilizada en el fallo, el claro propósito legislativo de limitar el ejercicio de los poderes provinciales en el ámbito de sus materias reservadas...”**

PROPUESTA:

Entendemos que es esta la oportunidad para legislar, conforme el tan sabio consejo de la Doctora Carmen Argibay, de tal manera que surja palmariamente del texto legal la diferenciación de tratamiento que deben tener las deudas tributarias, para evitar mantener, lo que a nuestro juicio es el error de asimilarlas a aquellas que no poseen la misma naturaleza; y de este modo darle a la relación jurídica tributaria₈

entre los particulares y el Estado en uso de sus atribuciones e imperio, un encuadre jurídico distinto al de las relaciones jurídicas del derecho privado.

Si bien podría intentarse una solución a la problemática planteada dejando aclarado que las disposiciones del Libro VI propuesto solo rigen respecto de las relaciones privadas entre particulares, entendemos que resultaría necesario, a los fines de terminar definitivamente con la histórica polémica ya esbozada, prever plazos de prescripción y cómputo de plazos específicos para las obligaciones fiscales, ya sean nacionales, provinciales o municipales

A tal efecto ponemos a consideración la siguiente propuesta:

El proyectado artículo 2560 establece: “ARTÍCULO 2560.- Plazo genérico. El plazo de la prescripción es de CINCO (5) años, excepto que esté previsto uno diferente.”

En virtud de lo expuesto proponemos incorporar, ya sea como un párrafo dentro de dicho artículo, o como un nuevo artículo a continuación del mismo, la siguiente redacción:

“OBLIGACIONES FISCALES: Prescriben en el plazo DE CINCO (5) años las acciones para determinar y exigir el pago de obligaciones fiscales nacionales, provinciales o municipales. Dicho plazo de prescripción comenzará a correr desde el primer día del mes de enero siguiente al año al cual correspondan las obligaciones fiscales, sean estas de vencimiento periódico o no”.

Agradeciendo la oportunidad de expresar nuestras convicciones al respecto y quedando a la espera de que se tomen los recaudos necesarios en salvaguarda del erario público, Saluda a Uds. muy atentamente.

Dr. Pablo Javier Maril

Dirección General de Ingresos Públicos - Secretaría de Economía y Hacienda –
Municipalidad de La Matanza.-