

Comisión Bicameral para la Reforma, Actualización y Unificación de los Códigos Civil y Comercial de la Nación.

Título: “Inaplicabilidad del Código Civil en materia de prescripción de deudas exigibles por los fiscos provinciales y/o municipales”.

DR. JUAN PABLO FLORES¹

E-MAIL: juanpabloflores18@hotmail.com

¹ Abogado. Egresado de la Universidad Nacional de Tucumán. Nacimiento el 27/10/1985 en San Miguel de Tucumán.

1 - Problema planteado:

Existe preocupación generalizada² por la figura de reducción de los plazos de prescripción de las deudas fiscales al contemplarse en la Reforma al Código Civil y Comercial una modificación considerable.

En la actualidad, y luego del fallo “Filcrosa S.A.”³, son inválidos los plazos de prescripción superiores a lo normado por el Art. 4.027 del Código Civil. Dicho Art. prevé un plazo de prescripción de 5 años. El problema reside en que el Artículo 2.562 del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo al Parlamento, “libera a los ciudadanos de la obligación de pagar los impuestos”, al bajar el plazo de prescripción de las deudas fiscales, de cinco a dos años.

2 - Poder Tributario de las Provincias y los Municipios:

Con respecto al Poder Tributario de las Provincias y los Municipios el maestro Héctor B. Villegas establece en su “Curso de Finanzas, derecho financiero y tributario” lo siguiente:

“La mayor parte de la doctrina coincide en que la Constitución reconoce de manera directa las potestades tributarias de la Nación y de las provincias, y por eso las llama potestades originarias.

Las facultades de los municipios, en cambio, no surgen de la misma forma de la Constitución, sino que ésta se limita a disponer la obligación para las constituciones provinciales de establecer su régimen municipal, correspondiéndoles asegurar “la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero” (art. 123). La referencia constitucional a la autonomía financiera es demostrativa de que los entes municipales deben contar con poder tributario, aunque, según la mayor parte de la doctrina, sería un poder tributario derivado.

La distinción se conecta con los conceptos de autonomía y autarquía. Las provincias son autónomas porque se administran y dan sus normas de gobierno con independencia de todo otro poder, y su poder tributario es originario porque nace de la propia Constitución.

Los municipios son también autónomos, pero en forma restringida, porque deben sujetarse a las prescripciones de las normas provinciales, y su poder tributario es derivado porque no surge de la Constitución, sino de lo que le reconozcan los Estados provinciales”⁴.

² Sobre la preocupación, ver el sitio web de Aníbal O. Berteá, “Federalismo Fiscal”:

<http://www.federalismofiscal.com/2012/08/se-acorta-la-prescripcion-a-2-anos/>

³ “Filcrosa SA – quiebra – incidente verificación crédito C/ Municipalidad de Avellaneda – CSJN”:

<http://www.csjn.gov.ar/jurisp/jsp/fallos.do?usecase=mostrarHjFallos&falloId=68955>

⁴ VILLEGAS, HÉCTOR B.; Curso de finanzas, derecho financiero y tributario, Novena edición, Editorial Depalma, Buenos Aires, 2005, pág. 305 y 306.

3 - Artículo 4.027 del Código Civil y Artículo 2.562 del Anteproyecto de Código Civil y Comercial:

Código Civil:

Art. 4.027. Se prescribe por cinco años, la obligación de pagar los atrasos:

1° De pensiones alimenticias;

2° Del importe de los arriendos, bien sea la finca rústica o urbana;

3° *De todo lo que debe pagarse por años, o plazos periódicos más cortos.*⁵

Anteproyecto de Código Civil y Comercial⁶

Art. 2562.- Plazo de prescripción de dos años. Prescriben a los DOS (2) años:

a) el pedido de declaración de nulidad relativa y de revisión de actos jurídicos;

b) el reclamo de la indemnización de daños derivados de accidentes de tránsito;

c) el reclamo de derecho común de daños derivados de accidentes y enfermedades del trabajo;

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 cuotas⁷;

e) el reclamo de los daños derivados del contrato de transporte de personas o cosas;

f) el pedido de revocación de la donación por ingratitud o del legado por indignidad;

g) el pedido de declaración de inoponibilidad nacido del fraude;

h) el reclamo de indemnización de daños provenientes de ataques al honor, a la intimidad y a la imagen.

4 - Jurisprudencia que avala la aplicación analógica del Código Civil

4.1. - Fallo “Filcrosa S.A.”

Hechos Principales: La Municipalidad de Avellaneda promovió un incidente de verificación en la quiebra de FILCROSA S.A., insinuando un crédito que mantenía en contra de la fallida por tasas municipales. La Sindicatura, al contestar el traslado respectivo, opuso la defensa de prescripción con sustento en lo establecido en el art. 4027, inc. 3°, del Código Civil (prescripción quinquenal -5 años-). Tanto el juez de la quiebra como la Cámara Nacional en lo Comercial rechazaron dicha defensa, por considerar que la prescripción de los tributos municipales se rige por lo dispuesto en las normas locales, sin que resulten aplicables las disposiciones pertinentes del Código Civil, pues la reglamentación de tales gravámenes constituye una facultad privativa de las provincias no delegadas al gobierno federal. Tal decisorio motivó la interposición

⁵ La bastardilla me pertenece.

⁶ Proyecto de Código Civil y Comercial de la Nación: articulado en su parte pertinente: <http://www.federalismofiscal.com/wp-content/uploads/2012/08/PRESCRIPCION-Anteproyecto-de-Codigo-Articulado1.pdf>

⁷ La bastardilla me pertenece.

del recurso extraordinario por parte de la Sindicatura, cuya denegación originó la queja consecuente.

La cuestión litigiosa, en síntesis, consistía en determinar si la indiscutible facultad local de establecer los tributos cuya verificación se solicitó (tasas) incluye la de fijar la prescripción de los mismos o, por el contrario, ésta corresponde a la Nación de acuerdo a lo dispuesto por el art. 75, inc. 12º, de la Constitución Nacional (cláusula de los códigos).-

Artículos en juego: arts. 75, inc. 12º; 121; 122 y 126, de la Constitución Nacional. También el art. 4027, inc. 3º, Código Civil.

Fundamentos de la CSJN: Para resolver como lo hizo (hacer lugar a la queja y dejar sin efecto la sentencia apelada), la Corte dijo:

1) Que las legislaciones provinciales que reglamentaban la prescripción en forma contraria a lo dispuesto en el Código Civil son inválidas, pues las provincias carecen de facultades para establecer normas que importen apartarse de la aludida legislación de fondo, incluso cuando se trata de regulaciones concernientes a materias de derecho público local.-

2) Que la mencionada doctrina debía ser ratificada en el caso en discusión, puesto que la prescripción no es un instituto propio del derecho público local, sino un instituto general del derecho, lo que ha justificado que, en ejercicio de la habilitación conferida al legislador nacional por el art. 75, inc. 12º, CN, éste no sólo fijara los plazos correspondientes a las diversas hipótesis en particular, sino que también estableciera un régimen destinado a comprender la generalidad de las acciones susceptibles de extinguirse por esta vía.-

3) Que el principio según el cual el órgano habilitado para generar una obligación debe entenderse facultado para regular lo atinente a sus efectos y eventuales defensas del deudor, debe ser interpretado a la luz de las normas que distribuyen tales competencias en la Constitución de las que resulta que, con el fin de asegurar una ley común para todo el pueblo de la Nación, las provincias resignaron a favor de las autoridades nacionales su posibilidad de legislar de modo diferente lo atinente al régimen general de las obligaciones, una de cuyas facetas es la relacionada con el instituto de la prescripción.-

4) Que del texto expreso del art. 75, inc. 12º, CN, deriva la implícita pero inequívoca limitación provincial de regular la prescripción y los demás aspectos que se vinculen con la extinción de las acciones destinadas a hacer efectivos los derechos generados por las obligaciones de cualquier naturaleza. Y ello así pues, aún cuando los poderes de las provincias son originarios e indefinidos y los delegados a la Nación definidos y expresos, es claro que la facultad del Congreso Nacional de dictar los códigos de fondo, comprende la de establecer las formalidades que sean necesarias para concretar los derechos que reglamenta y, entre ellas, la de legislar de manera uniforme sobre los aludidos modos de extinción.

4.2. Fallo “Casa Casmma S.R.L.”⁸

⁸ “Casa Casmma SRL – concurso preventivo –C/ Municipalidad de La Matanza S/ incidente verificación tardía – CSJN”: <http://www.csjn.gov.ar/jurisp/jsp/fallos.do?usecase=mostrarDocumento&falloId=4528>

Según este fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación es inconstitucional que los Municipios y Provincias fijen plazos de prescripción superiores a la norma del artículo 4027 inc. 3 del Código Civil.

El 26 de marzo de 2009 la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina dictó sentencia en la causa “Casa Casmma SRL – concurso preventivo –C/ Municipalidad de La Matanza S/ incidente verificación tardía – CSJN)” (S.C. C.2374, L.XLII). Por unanimidad, se decidió que deben declararse prescriptas todas las obligaciones que excedan el plazo quinquenal de prescripción del art. 4.027 del Código Civil, es decir cinco años. Los considerandos de seis de los Ministros se limitan a remitirse al Dictamen de la Procuradora Fiscal Dra. Laura M. Monti.

La Ministra Dra. Carmen M. Argibay comparte la decisión de sus colegas, pero - fiel a su costumbre - hace un voto separado.

En cuanto al Dictamen de la Procuración General de la Nación (representada, en el caso, como dijimos, por la Procuradora Fiscal Dra. Laura M. Monti), no se extiende en argumentos. Dice lo sustancial, y en lo demás, se remite al conocido “Caso Filcrosa”.

5 - Fundamentos en contra de la aplicabilidad del Código Civil:

Nuestro Código Civil en su Art. 3951 expresamente establece que: “El Estado General o Provincial, y todas las personas jurídicas están sometidas a las mismas prescripciones que los particulares, en cuanto a sus bienes o derechos susceptibles de ser propiedad privada; y pueden igualmente oponer la prescripción”.

Luego de la lectura del art. 3951 es erróneo concluir y/o interpretar que las leyes locales (en los casos fiscales) nada pueden establecer en materia de prescripción de las acciones del Estado; lo que les está prohibido es solamente hacerlo sobre aquéllas que corresponden a “derechos susceptibles de ser propiedad privada del Estado”, o sea, los que constituyen su dominio privado. Pero en lo relativo a su dominio público, su regulación es del ámbito del derecho administrativo, que es de esencia local. Así, pueden en el derecho fiscal determinar la prescripción extintiva.⁹

Por su parte, la CSJN expresó lo siguiente: “Que siendo, como queda dicho, innegable el poder amplio de las provincias para establecer impuestos, sin otras limitaciones que las que establece la Constitución, ninguna restricción que se invoque de otras leyes, como el Código Civil, puede trabar el ejercicio de ese poder en cuanto a la materia misma de la imposición: ‘la elección del objeto imponible –dijo anteriormente esta Corte- es del resorte propio de ella (la provincia) y nada tiene que hacer el Código Civil acerca de su imposición fiscal’.¹⁰

Es importante resaltar que, nada impide a la aplicación analógica del Código Civil en el ámbito del derecho tributario para dar soluciones a cuestiones que no se hallen reguladas o previstas concretamente por esta última rama jurídica o en el caso de vacío legislativo. Sin embargo, nos encontramos ante un instituto como el de la prescripción, que se encuentra específicamente regulado de un modo particular por la ley 11.683, y por los Códigos Tributarios locales, no siendo coherente por tal motivo la aplicación analógica del Código Civil¹¹, siendo que se trata de una relación jurídica originada entre el Estado y el particular, actuando aquél como poder público en pleno ejercicio de su soberanía e imperio.

⁹ C.C.C. Iº San Nicolás 24/10/96, citado de conformidad por SALAS –TRIGO REPRESAS – CODIGO CIVIL COMENTADO Tomo 4 B, pág. 301

¹⁰ Fallos 174, 358

¹¹ SC Buenos Aires, LL, 2002-A, 437 y sgtes..

Para cerrar, cabe citar lo que el reconocido tributarista Dino Jarach dijo en su “Curso Superior de Derecho Tributario”¹²: “los Códigos de fondo son tales para el Derecho Privado cuando se trata del Código Civil y del Código Comercial; y son de fondo en antítesis con los Códigos de Procedimiento que, en virtud de lo dispuesto por la Constitución, no son dictados por la Nación, sino por cada provincia. Pero estos Códigos no son de fondo para el Derecho Tributario, que, a su vez es un Derecho Sustantivo y no un derecho formal o procesal. Es un Derecho Sustantivo Público”. Añade luego que las Provincias “... únicamente han delegado lo que expresamente establecieron. No hay en ningún momento una delegación expresa para que los Códigos Civil y Comercial legislen sobre la creación de las relaciones jurídicas tributarias y sobre elemento alguno de éstas...”.

6 - Fundamentos a favor de la aplicabilidad de los Códigos Tributarios Provinciales (Leves Provinciales):

Si las provincias son autónomas porque se administran y dan sus normas de gobierno con independencia de todo otro poder, y su poder tributario es originario porque nace de la propia Constitución, entonces resulta incoherente la aplicación analógica del Código Civil en materia de prescripción.

Por tal motivo, la única limitación que tendrían las provincias serían sus propias constituciones, y las limitaciones de los municipios (siguiendo este criterio) se encontrarían en las leyes provinciales. Por ejemplo: una ordenanza (Código Tributario Municipal) emanada del Concejo Deliberante de San Miguel de Tucumán que establezca un plazo de prescripción de 10 años sería inconstitucional por contrariar a la ley provincial 5.121 (Código Tributario Provincial de Tucumán) que fija un plazo de 5 años de prescripción.

7 - Fundamentos a favor de la aplicabilidad de la Ley 11.683:

Una posible solución al problema aquí planteado, sería aplicar por analogía el plazo de prescripción previsto en la ley 11.683¹³, en lugar del Código Civil.

Ello debido a que la ley 11.683 regula el procedimiento tributario para la Administración Federal de Ingresos Públicos, que es el ente recaudador de los tributos nacionales. La AFIP al exigir a los particulares los tributos correspondientes, al igual que cualquier Fisco Provincial o Municipal, actúa como Estado, es decir, actúa como Poder público en pleno ejercicio de su soberanía e imperio.

El Código Civil es aplicable a relaciones jurídicas establecidas entre particulares, o entre un particular y el Estado, actuando este último como sujeto de Derecho Privado.

Pero para casos en los que el Estado actúa y exige los tributos en virtud de su poder de imperio, resulta inaplicable por analogía el Código Civil.

Por lo tanto, no encuentro coherencia a la analogía establecida con el Código Civil, y considero más apropiado remitirnos por a lo establecido por la ley 11.683 de Procedimiento Administrativo, que fija un plazo de 5 años de prescripción.

¹² JARACH, DINO; Curso Superior de Derecho Tributario, 2ª ed., t. I, capítulo VI, p. 299 y sgtes., Liceo Profesional Cima, Buenos Aires, 1968

¹³ Ley 11.683: <http://www.dae.com.ar/leg/leves/pro/pro04.html>

8 - Conclusión:

Está más que claro que comparto el criterio de que las provincias pueden establecer los plazos de prescripción, por los motivos expuestos en los puntos 5 y 6, difiriendo por completo con el criterio adoptado por la CSJN.

Quedó también en claro que me parece apropiado como primera solución aplicar por analogía el plazo de prescripción previsto en la ley 11.683, según lo expuesto en el punto 7.

Pero a pesar de todo ello, y considerando los fallos dictados por la CSJN, sostengo que la solución más rápida y coherente a este problema consiste en modificar el art. 2.562 del Anteproyecto.

La modificación consistiría únicamente en hacer un agregado al inciso “D” del Art. 2562 del Anteproyecto, el cual podría quedar redactado de la siguiente manera: “Prescriben a los dos 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 **o de deudas exigibles por los fiscos nacionales o provinciales**”¹⁴.

A pesar de que no soy especialista en Técnica Legislativa, considero que con un agregado similar se evitarían futuros problemas interpretativos, discusiones doctrinarias y litigios judiciales.

¹⁴ El resaltado con “negrita” me pertenece y sería el agregado sugerido.