



Poder Judicial



**MUNICIPALIDAD DE ESPERANZA C/ NORIEGA ROSANA RAQUEL S/
APREMIOS**

21-22696325-9

En la ciudad de Santa Fe, a los tres días del mes de julio del año dos mil diecinueve, se reúnen en acuerdo ordinario los integrantes de la CÁMARA DE APELACIÓN DE CIRCUITO, doctores MARIO CÉSAR BARUCCA, GUSTAVO ALEJANDRO RÍOS y JAVIER MIGUEL MIRANDE, para resolver acerca del recurso de apelación deducido por la parte demandada contra la sentencia dictada por el señor Juez de Primera Instancia de Circuito de la Segunda Nominación, de esta ciudad, en los autos **"MUNICIPALIDAD DE ESPERANZA c/ NORIEGA, Rosana Raquel s/ Apremios"** (CUIJ 21-22696325-9). Al fin preindicado el Tribunal pasa a decidir las siguientes cuestiones:

1ra.- ¿Es justa la sentencia venida en revisión?

2da.- ¿Qué pronunciamiento corresponde emitir?

Determinado el orden de votación en virtud del cual los señores Jueces de Cámara realizaron el estudio de la causa, **a la primera cuestión, el doctor RÍOS dijo:**

1. El recurso de nulidad no ha sido sostenido en esta instancia y no se advierten motivos que induzcan al Tribunal a declararla de manera oficiosa, por lo que corresponde lisa y llanamente pasar a resolver sobre la apelación intentada.

2. Contra la sentencia del 15 de junio del año 2017, (f. 39/41), que hizo lugar a la excepción de prescripción interpuesta absolviendo a la ejecutada en forma parcial y,

en consecuencia, ordenó hacer lugar a la ejecución intentada por el capital con más sus intereses, desde que cada período de "Tasa Urbana" no prescripta se hizo exigible, hasta el día de su efectivo pago, haciéndole cargar con el sesenta por ciento de las costas del pleito a la actora y el cuarenta por ciento restante a la demandada, interpuso aquélla recurso de apelación, el que fue concedido en relación y con efecto suspensivo, a foja 42.

3. Ya en esta Sede y corrido que fue el pertinente traslado, en la expresión de agravios de fojas 53/56vto., la actora desarrolló los que pueden sucintamente resumirse en que: lo agravia que el *a quo* haya cercenado la potestad de los Municipios a establecer sus propias normas de prescripción, como ordena el Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación.

Dijo que para el cobro de los Tributos Municipales se aplica la prescripción decenal, por lo que los períodos que se reclaman quedan comprendidos en él, y citó jurisprudencia que avala esa postura.

También lo agravió que el *a quo* haya interpretado que el término "legislaciones locales", expresado por el artículo 2532, y "legislación local" del artículo 2560 del Código Civil y Comercial, no pueda permitir a los municipios y comunas crear un régimen jurídico distinto. Indicó que la norma que rige el caso no deja dudas que el nuevo código abraza la teoría *iuspublicista* en materia de prescripción de créditos tributarios, apartándose de la Jurisprudencia de la



Poder Judicial

Corte Suprema Nacional en el fallo "Filcrosa S.A." (Fallos: 326: 3899).

Finalmente se agravió que se tenga por reconocido el presupuesto que los municipios no pueden establecer un régimen jurídico distinto a un plazo de prescripción diferente por la ley Provincial 8173; siendo que, desde su óptica, el Nuevo Código Civil y Comercial introdujo en la reforma que "las legislaciones locales podrán regular ésta última (liberatoria) en cuanto al plazo de tributos" y que, "El plazo de prescripción genérico es de cinco años, excepto que esté previsto uno diferente en la legislación local".

4. Corrido traslado a la contraria para contestar dichos agravios, lo hizo a fojas 59/60 solicitando el rechazo de la postulación del apelante.

5. Por providencia de foja 61, se llamaron los autos; y, estando firme y ejecutoriada la misma, han quedado estos actuados en estado de dictar sentencia.

6. La cuestión litigiosa impone formular una serie de aclaraciones para confirmar el fallo alzado aunque por fundamentos distintos a los aportados por el señor Juez de primera instancia.

El razonamiento que he de expresar resulta harto sencillo, pero es el caso que en lo básico, desde mi opinión, está la claridad y previsibilidad que se le reclama a los fallos judiciales.

No desconozco las posturas doctrinarias que, sobre la

argumentación de tratarse de una cuestión de derecho público local, adjudican la potestad de legislar sobre prescripción de los tributos a las Legislaturas Provinciales (Gerbaudo, Germán E., *Algunas implicancias concursales del anteproyecto de reformas al Código Civil y Comercial de la Nación*, La Ley Online: AR/DOC/3744/2018), incluso, aquéllas que derivan también dicha atribución a las municipalidades y comunas (Casadio Martínez, Claudio A., *Remando contra la corriente: constitucionalidad de la prescripción decenal de los tributos provinciales y municipales*, IMP 2006-16 [2da. Quincena agosto], 1961), aun sobre la base de una delegación legislativa (Spisso, Rodolfo R., *Tributos provinciales*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 2018, t. I, p. 62) (ver: en general: Luqui, Roberto E., *La prescripción de los tributos locales*, La Ley Online: AR/DOC/2061/2017).

Ahora bien, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por mayoría, ha sostenido con claridad meridiana en la conocida causa "Filcrosa S.A. s/ Quiebra s/ Incidente de Verificación de la Municipalidad de Avellaneda" que "La cuestión litigiosa,[...] consiste en dilucidar si esa facultad [la de establecerlos] incluye la de fijar la prescripción de los aludidos tributos o, en cambio, esta última corresponde a la Nación en razón de lo dispuesto en el art. 75, inc. 12, de la misma Constitución"; y que, "... esa cuestión ya ha sido resuelta por esta Corte en varias oportunidades, en las que declaró que las legislaciones provinciales que reglamentaban la prescripción en forma



Poder Judicial

contraria a lo dispuesto en el Código Civil eran 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 (Fallos: 175:300; 176:115; 193:157; 203:274; 284:319; 285:209 y 320:1344)".

En párrafo aparte, explicó "Que esa doctrina debe ser ratificada, 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 citado art. 75, inc. 12, éste no sólo fijara los plazos correspondientes a las diversas hipótesis en particular, sino que, dentro de ese marco, estableciera también un régimen destinado a comprender la generalidad de las acciones susceptibles de extinguirse por esta vía".

Dicha interpretación constitucional se mantuvo, aún con dictámenes adversos por parte de la Procuración General de la Nación, en las causas "Verdini" (Fallos 327:3187); "Casa Casmma S.R.L." (Fallos: 332:616); "Bruno" (Fallos: 332:2250); "Fisco de la Provincia de Buenos Aires s/ Incidente de verificación de créditos en Corralón Sánchez Elia S.R.L.", F.358.XLV; "Fisco de Provincia c/ Ullate", F.391.XLVI; "Provincia del Chaco c/ Rivero, Rodolfo Anibal", P.154. XLV; "Dirección General de Rentas c/ Pickelados Mendoza S.A. s/ Apremio", D.711.XLVIII; y,

"Municipalidad de San Pedro c/ Monte Yaboti S.A. s/ Ejecución Fiscal", Causa M.235.XLIX.RHE).

Frente a ese *stare decisis* las legislaturas provinciales, tal como en el caso de nuestra Provincia, fueron modificando sus normas y adaptándolas a la legislación nacional (trámite, en mi opinión, superfluo, porque si la potestad es de la Nación, la Provincia nada gana en repetir).

En el trámite de sanción del Código Civil y Comercial (ley 26.994), cuyo proyecto imponía plazos de prescripción más breves para los tributos, se produjeron una serie de modificaciones que, en primer término y a instancias de la Comisión Bicameral del Congreso se establecieron en el plazo genérico de cinco años; y, luego, en el tratamiento sobre tablas, se produjo la modificación que, a instancias de una inquietud de la Provincia de Misiones, culminó en la redacción actual de los artículos 2532 y 2560 del Código Civil y Comercial (para entender la falta de correspondencia de estas normas con los criterios de la Corte y los autores del Proyecto, puede consultarse: *La prescripción de los tributos provinciales y municipales y el Código Civil y Comercial*, de Luis M. Salas, La Ley Online: AR/DOC/3711/2014; también: Urresti, Patricio Esteban, *Implicancias del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación respecto de la prescripción en materia tributaria nacional y local* en *El control de la actividad estatal I -Discrecionalidad, División de Poderes y Control Extrajudicial-*, Ed. Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la



Poder Judicial

Universidad de Buenos Aires, Bs. As., 2016, pág. 343).

En tal contexto, lo que es dable advertir es que en "Filcrosa" y toda su zaga, la Corte Suprema de Justicia de la Nación interpretó la Constitución Nacional y entendió que era materia delegada a la Nación por parte de las Provincias la regulación de este particular tópico de las relaciones entre acreedor y deudor que es la *prescripción de la acción* más allá del carácter de la deuda de que se trate por ser un instituto general del Derecho. Luego, desde el año 2003 a hoy, la Constitución no ha cambiado y, en consecuencia, el reenvío a las legislaturas locales de la mencionada materia resulta claramente inconstitucional.

Dicho ésto con otras palabras: la correcta interpretación de la Constitución indica -lo ha dicho la Corte una y mil veces- que la materia de la prescripción liberatoria es de resorte exclusivo del Congreso de la Nación y que son inconstitucionales las leyes provinciales que fijan un plazo distinto al que indica el Código Civil (hoy C.C.C.). De allí que el Congreso de la Nación, al sancionar este último, puede fijar la prescripción de los tributos en dos, cinco, diez o cualesquiera otra cantidad de años; empero, lo que no puede hacer, es decir que, lo que aquélla indica como de su resorte exclusivo, lo "re-delega" a las legislaciones provinciales; pues, ésto sí es ir en contra de la Constitución. Es decir, según la Corte, máximo intérprete de la Constitución Nacional, "... las provincias carecen de facultades para establecer normas que

importen apartarse de la aludida legislación de fondo ..." y el Código Civil y Comercial de la Nación viene a consagrar que sí las tienen (ver: Malvestiti, Daniel; *Prescripción de los tributos locales en el nuevo Código Civil y Comercial*, <https://archivo.consejo.org.ar/consejodigital/RC38/malvestiti.html>).

No pudiendo este Órgano Jurisdiccional obviar la existencia de esos precedentes, emanados de la Corte Suprema en función de intérprete de la Constitución, se advierte que dicho razonamiento, por obvio, parece irrefutable y merece acatamiento, más allá del respeto por los sostenedores de la doctrina contraria a la del Máximo Tribunal.

Resta ahora, precisar cuál es, entonces, el plazo de prescripción aplicable en este contexto.

La cuestión planteada en último término obliga a dilucidar entre el plazo genérico y el que indica el inciso 'c' del artículo 2562 del Código Civil y Comercial.

De hecho, si se entendiese que la declaración de inconstitucionalidad debe hacer, simplemente, desaparecer la última parte de los artículos 2532 y 2560, el plazo que correspondería aplicar sería el bienal del mencionado inciso 'c' del artículo 2562; pero esa interpretación, además de disvaliosa (por exigua, en relación a los plazos que maneja la Administración en virtud de sus inevitables pasos burocráticos, tal como lo indicó la Comisión Federal de Impuestos en la Resolución Declarativa N° 5 del 31/08/2012), no receptaría que existió una clara manifestación del Legislador de no someter a las provincias, municipalidades y



Poder Judicial

comunas a dicho plazo.

Entonces, si se entiende que el Legislador diferenció a los tributos respecto del supuesto que trata el inciso 'c' del artículo 2562 -intención que surge clara del debate parlamentario y las sucesivas propuestas de modificación- y que sólo erró en el método de su tratamiento, se puede sin dificultad llegar a la conclusión que el plazo a aplicar es el genérico de cinco años que indica el artículo 2560. Éste, por otra parte, se compadece con el plazo que fija el Código Tributario Municipal de la Provincia, norma en que se basa el señor Juez de primera instancia para fundamentar su razonamiento.

En razón de los fundamentos expuestos, voto, pues, por la afirmativa.

A la misma cuestión, los doctores BARUCCA y MIRANDE dijeron:

No podemos menos que adherir a lo resuelto por el vocal preopinante en tanto y en cuanto propugna declarar la inconstitucionalidad de los artículos 2532 y 2560 del Código Civil y Comercial en tanto delegan a las legislaturas locales la potestad de regular sobre la prescripción liberatoria en materia de tributos, como así también el rechazo del recurso de apelación intentado.

Es que, aparte de los sólidos fundamentos ya expresados, lo cierto es que más allá de la postura doctrinaria que se tome, publicista o civilista, es tan claro que la potestad de regular sobre la prescripción

liberatoria en materia de tributos es competencia de la Nación, que en las propuestas para la modificación del Código Civil y Comercial de la Nación, efectuadas por la Comisión creada al amparo del Decreto 182/20018, y que fueron entregadas el 13 de setiembre de 2018, se suprimió la frase "excepto que esté previsto uno (plazo) diferente en la legislación local", y en su reemplazo se consigna expresamente que ese plazo de cinco años "se aplica a todos los créditos tributarios". Con ello se sigue el criterio del Código en el sentido de que los plazos de prescripción son establecidos por la ley nacional y no por leyes locales; además como se dice en los fundamentos de la propuesta, se aclara que a los tributos no se le aplica el plazo breve de dos años fijado por el artículo 2562 inciso c) (Arazi, Roland, *Presentación del número 2019-1 "Propuestas de reformas al Código Civil y Comercial de la Nación. Disposiciones Procesales"* en Revista de Derecho Procesal "La Oralidad en el Proceso" 2019-1 Rubinzal Culzoni Editores, Santa Fe, 2019 pág. 14/15)". "Esta fue la principal preocupación de las Provincias, que llevó al desajuste del sistema por vía del otorgamiento de potestades a las legislaturas locales para fijar plazos de prescripción de sus tributos. Las Provincias sostuvieron -con algo de razón- que un plazo de dos años era exiguo para el cobro de tributos. Con la modificación proyectada se resuelve el problema, se mantiene la competencia de la Nación para legislar en materia de prescripción de modo exclusivo y excluyente, y se



Poder Judicial

determina un plazo de cinco años para que opere la prescripción de cualquier tributo, manteniéndose el criterio que rigió durante décadas con el código civil derogado (Fundamentos de la Reforma propuesto por la Comisión creada bajo el amparo del Decreto 182/20018)
<http://www.pensamientocivil.com.ar/legislacion/3875-proyecto-reforma-codigo-civil-y-comercial-y-familia-nota-elevacion-y>".

Sin perjuicio de ello, y a mayor abundamiento, la ordenanza N° 2205 en la cual la ejecutante funda su pretensión, es absoluta e insanablemente nula tal como lo prevé el artículo 15 de la ley 2756 (Orgánica de las Municipalidades). Es que la citada norma provincial prevé que "Todo acto, ordenanza, resolución o contrato que estuviere en pugna o contravención con las prescripciones de la Constitución Nacional, Provincial o de la presente ley, adolecerá de absoluta e insanable nulidad", y hete aquí que estamos en presencia de una ordenanza que va en contra de lo que expresamente prevé el Código Tributario Municipal (Ley Provincial 8173) norma a la cual, todas las ordenanzas fiscales de las Municipalidades deben adecuarse (conforme lo que exige los artículos 1 y 2) y en la cual, en el artículo 34 (t.o. Ley 11.443) prevé que el plazo de prescripción es de 5 años, como lo ha notado el Juez de Baja Instancia. Es ilógico que, por un lado se use como base y fundamento legal para la pertinente determinación y cobro de la tasa de Inmuebles (uno de los tributos reclamados) una ordenanza que se basa en el Código

Tributario Municipal (art. 68) y por otro lado se lo desconozca y se asuma un criterio propio en cuanto a la regulación del citado plazo de prescripción. Más allá de cualquier autonomía o norma local como dice el ejecutante, existe, por encima de la ordenanza una norma provincial que respeta un ordenamiento jurídico piramidal con base en la Constitución Provincial.

En consecuencia, adhiriendo a lo preopinado por el Doctor Ríos y a la ampliación de fundamentos aquí vertidos, votamos por la afirmativa.

A la segunda cuestión, el doctor RÍOS, dijo:

Atento el resultado obtenido al tratar la cuestión anterior, corresponde declarar la inconstitucionalidad de los artículos 2532 y 2560 del Código Civil y Comercial en tanto delegan a las legislaturas locales la potestad de regular sobre la prescripción liberatoria en materia de tributos; rechazar el recurso de apelación intentado y, en consecuencia, por los fundamentos expuestos en esta resolución, confirmar el fallo alzado en su faz resolutive, imponiendo las costas de esta instancia a la parte demandada en virtud del principio objetivo del vencimiento (art. 251, C.P.C.C.).

A esta misma cuestión los doctores BARUCCA y MIRANDE con idénticos fundamentos y términos similares adhieren sus votos al emitido por el doctor RÍOS.

Por los fundamentos del acuerdo precedente, **la CÁMARA DE APELACIÓN DE CIRCUITO, RESUELVE:** 1) Declarar la



Poder Judicial

inconstitucionalidad de los artículos 2532 y 2560 del Código Civil y Comercial en tanto delegan a las legislaturas locales la potestad de regular sobre la prescripción liberatoria en materia de tributos; 2) Rechazar el recurso de apelación intentado y, en consecuencia, por los fundamentos expuestos en esta resolución, confirmar el fallo alzado en su faz resolutive; 3) Imponer las costas de esta instancia a la parte demandada.

Con lo que concluyó el acuerdo y firmaron los señores Jueces de Cámara por ante mí.

Regístrese, notifíquese y bajen.

JAVIER MIGUEL MIRANDE
Juez de Cámara

MARIO CÉSAR BARUCCA
Juez de Cámara

GUSTAVO ALEJANDRO RÍOS
Juez de Cámara

MA. GABRIELA GIANFRANCISCO
Secretaria