

Apuntes sobre la Prescripción en Materia Administrativa y Tributaria en el Código Civil y Comercial

por Armando Verdala

La vigencia del nuevo Código CyC ha impactado en el modo de interpretar y aplicar diversos institutos del Derecho Administrativo entre otros respecto al sistema de la prescripción aplicable a los casos administrativos y tributarios.

1.- En el caso de la responsabilidad por daños del Estado y producida la reforma del Código Civil en 1967 a partir del precedente “Cipollini”¹ la Corte Suprema viene sosteniendo que no cabe distinguir los supuestos de actividad lícita o ilícita del poder público y que el término para interponer la acción era entonces de dos años del art. 4037 CC². Computándose el plazo a partir del momento en que la demandante tomó conocimiento de los daños que reclama.

Los art. 1764, 1765 y 1766 del CCyC disponen ahora que no se aplicará a su respecto lo normado para la responsabilidad civil de manera directa ni subsidiaria -legislándose en forma específica la materia a través de la Ley 26.944- en el ámbito del Estado Nacional que precisa el plazo de prescripción de las acciones por actividad ilícita o lícita en tres años -art. 7°- computados a partir de la verificación del daño o desde que la acción de daños esté expedita.

Sin embargo en la jurisdicción Provincial persiste la anomia respecto a la materia que en consecuencia y a falta de una ley de adhesión a la norma nacional, se aplicará los términos de dicha regulación por vía supletoria o de analogía en primer grado. Aún de optar el intérprete por la aplicación de las disposiciones del Código Civil y Com. -Libro VII, Tit. I cap. 1 y 2 -art. 2532 y ss- podrá hacerlo en este caso por vía de analogía de segundo grado resultando el mismo plazo de tres años -art 2561. daños derivados de la responsabilidad civil-

¹ CSJN causa “Juan Silvano Cipollini v. Dirección Nacional de Vialidad y otra” del 02/03/1978 fallos 300:144. El actor demandó a Vialidad Nacional por la afectación a la actividad de un restaurante por la remodelación de la ruta 9 en la ciudad de Córdoba.

² CSJN “Díaz, Claudio Alejandro c/ Gobierno de la Nación (Ministerio de Defensa) s/ cobro.D. 102. XXIII. Sent del 26/03/1991. Fallos T. 314 P. 137. “Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios (E.NA.BIE.F.) c/ Neuquén, Provincia del s/ Cobro de Pesos” E. 207. XXXVI. ORI 28/11/2013 fallos T. 336 P. 2221; “Acuña, Pedro D. y otros c/ Buenos Aires, Provincia de y otros (P.N.A.) s/ daños y perjuicios” A. 490. XXXV. 11/03/2003 fallos T. 326 P. 630. “Compañía Azucarera Concepción S.A. c/ Estado Nacional s/ proceso de conocimiento” C 452 XXXIII 31/03/1999, T. 322 P. 496

Como la norma nacional no regula en materia de “suspensión” e “interrupción” del cómputo del plazo de prescripción, tanto en el orden nacional como provincial cabe acudir a la regulación civil por vía de analogía de 2do grado adaptando a la materia administrativa la solución del caso.

2.- En materia Tributaria el Código Civil y Comercial incluye dos nuevas regulaciones, el art. 2532 que establece “*en ausencia de disposiciones específicas las normas del capítulo se aplicarán a la prescripción adquisitiva y liberatoria*” y a *continuación “las legislaciones locales podrán regular en cuanto al plazo de los tributos”* precisando a su vez en el art. 2560 “*el plazo de la prescripción es de cinco años, excepto que este previsto uno diferente en la legislación local*”.

A diferencia de la responsabilidad del Estado por daños, en el caso de la prescripción de los Tributos existe en esta materia normativa específica a nivel Nacional, Provincial y Municipal en las leyes y Códigos Fiscales.

En relación a los plazos de prescripción la norma nacional 11.683 - art. 56°- determinó el quinquenal en el caso de contribuyentes inscriptos y de diez años en el caso de contribuyentes no inscriptos en tanto en los ámbitos locales se disponían en principio y en cualquier caso de manera uniforme el plazo decenal para la exigencia del pago de los gravámenes y sus accesorios. La Provincia de Buenos Aires a través de la Ley 11.808 llevó el plazo de prescripción en forma escalonada de los diez a los cinco años y posteriormente por Ley 12.076 se modificó el art. 278 del Dec-Ley 6769/58 -Ley Orgánica de los Municipios- estableciendo el mismo esquema para todos los Municipios de la Provincia.

A partir del precedente “*Filcrosa*”³ de 2003 la Corte Federal declaró invariablemente la inconstitucionalidad de toda norma local que fijara plazos o aplicara disposiciones diversas a las reguladas en el Código civil en materia de prescripción sosteniendo que las Provincias y Municipios carecen de facultades para establecer normas que importen apartarse de la legislación de fondo en esta materia, sentando la doctrina que “*la prescripción tributaria no es propia de la regulación del derecho público administrativo sino un instituto general del derecho*”

Tanto los Tribunales de la CABA si bien con postura crítica, como la Suprema Corte Pcial. y las instancias inferiores adhirieron a la doctrina “*Filcrosa*”.

³ CSJN sent. 30/09/2003 “*Filcrosa S.A. s.quiebra s/Incidente de verificación de Municipalidad de Avellaneda*” F 194 XXXIV, Fallos 326:3889. Ratificado luego in re sent. del 8-IX-2009, M.377.XXXVII, “*Municipalidad de Resistencia c/Lubricom S.R.L. s/Apelación Fiscal*”.

A partir de la vigencia del nuevo código Civil y Comercial el Superior Tribunal de la CABA en fallo "Fornagueras"⁴ se manifestó por la reivindicación de la autonomía de las legislaciones locales sosteniendo que pueden estas legislar los plazos de prescripción, prorrogar en supuestos excepcionales, comenzar el cómputo de las prescripciones junto con el inicio del ejercicio presupuestario etc.

Sin embargo la cuestión de a quien compete legislar en esta materia dista de ser clara y concluyente por cuanto de haberse reconocido la autonomía plena a las legislaturas locales bastaba con establecer en el art. 2532 que "**las legislaciones locales podrán establecer su propia regulación en materia de prescripción**" y sin embargo se acudió a otra sistemática que solo acotó a que, en materia tributaria, "**las legislaciones locales podrán regular en cuanto al plazo de los tributos**". Así el régimen general de la prescripción continuaría siendo en materia de obligaciones tributarias la regulación del Código Civil y Comercial v.g. respecto de los subinstitutos "suspensión, interrupción, dispensa y computo de plazo", excluyéndose solo lo atinente a la fijación de los plazos.

A nuestro criterio a los fines de establecer la validez y legitimidad de las normas tributarias locales corresponde acudir a una regla hermenéutica de doble confornte a) con las normas del CCyC sin perjuicio de las discriminaciones que resulten impuestas por la naturaleza de lo que constituye la sustancia del derecho público administrativo b) con las normas que el legislador nacional estableciera para idéntica materia en el ámbito nacional. Sin perjuicio de lo cual se debe reconocer que la Corte mantuvo una postura contraria expresando invariablemente que corresponde invalidar las legislaciones provinciales que reglamentan la prescripción en forma diversa a lo dispuesto en el Código Civil.

3.- Por último la incorporación en el art. 2560 respecto a que el plazo genérico es de cinco años "*excepto que esté previsto uno diferente en la legislatura local*" debería reinterpretarse con matices diferentes frente a cuestiones administrativas no patrimoniales: prestación de servicios públicos, régimen de expropiaciones, servidumbres, concesiones y obras públicas, ejercicio del poder de policía de control y régimen sancionador de la Administración, entre otros.

En tales ámbitos de actuación de la Administración no se ha cuestionado en general la competencia de las legislaturas locales respecto a fijar los plazos de prescripción respecto de las obligaciones que surjan de dichas relaciones

⁴ STJ Expte. N° 11148/14 "Fornaguera Sempe, Sara Stella y otros el GCBA si otras demandas contra la Aut. Administrativa s/ recurso de inconstitucionalidad concedido" – sent. del 23/10/2015

jurídicas regidas por el derecho público, aunque ante la ausencia de normativa específica invariablemente se recurrió a la normativa del Código Civil respecto de los plazos de obligaciones asimilables, con las particularidades y discriminaciones conforme a la naturaleza del caso administrativo.

Ya se mencionó el caso de responsabilidad por daños del Estado que resultaría de tres años -art. 2561 CCyC art. 7° de la Ley 26.944-. En materia de reclamos de haberes en el empleo público en la Pcia. de Buenos Aires, la Suprema Corte Pcial aplicó la prescripción decenal del art. 4023 CC. que pasaría ahora a 5 años -art. 2560 CCyC-.

Respecto al régimen general de suspensión, dispensa e interrupción de la prescripción no pueden soslayarse la incidencia de los presupuestos a los que se encuentran sujetas las cuestiones contencioso administrativas contra el Estado derivadas de las normas de procedimiento o de los códigos contenciosos locales, en relación a los plazos de caducidad y agotamiento previo de las vías administrativas a los fines habilitar la instancia judicial -cuestiones todas ellas obviamente inexistente en sede civil-.

Tales incidencias y frente a la ausencia de normativa local administrativa debe dirimirse por aplicación por vía de la analogía de las disposiciones del Código Civil. Así la petición del interesado cualquiera sea el medio procedimental empleado (denuncia, reclamo) es suficiente para “suspender” la prescripción en curso, si bien la Suprema Corte le otorgó incluso efectos “interrumpivos” a las gestiones y trámites en actuaciones administrativas en la medida que esas gestiones fueran previas e indispensables para promover ulteriormente la acción judicial⁵.

⁵ “Es doctrina reiterada de esta Corte que funda el fallo impugnado, la que establece que sólo interrumpen el curso de la prescripción los reclamos administrativos exigidos por la ley para poder entablar la demanda (conf. Ac. 43.327, sent. del 4-XII-90; Ac. 66.792, sent. del 17-II-98; LP Ac 62889 S 10/11/1998 156, 14)