

NORMAS LOCALES Y PRESCRIPCIÓN

FILCROSA - ALPHA SHIPPING S.A. - FIRST DATA CONO SUR S.R.L.

SECRETARIA DE JURISPRUDENCIA DE LA CSJN

MAYO 2023

NOTA DE JURISPRUDENCIA

(Con hipervínculos a la base online)

Normas locales y prescripción

- I. *Regulación en materia tributaria.*
- II. *Cuestiones de naturaleza penal.*
- III. *Normas de derecho administrativo.*

La Corte tiene dicho desde antiguo que **la fijación del plazo de prescripción importa el ejercicio de una facultad exclusiva de la legislación nacional** que ésta ha ejercido dictando los Códigos Civil y de Comercio. De ese modo, **no puede una ley local derogar los plazos establecidos por las leyes sustantivas dictadas por el Congreso** ([Fallos: 176:115](#)) sin violar el art. 31 de la Constitución Nacional ([Fallos: 284:319](#)).

Se ha pronunciado al respecto en causas de materia tributaria, administrativa y penal.

I. **Regulación en materia tributaria.**

El Tribunal explicó que no cabe a las provincias dictar leyes incompatibles con lo que los códigos de fondo establecen al respecto, ya que, al haber delegado en la Nación la facultad de dictarlos, han debido admitir la prevalencia de las leyes del Congreso y la necesaria limitación de no dictar normas que las contradigan. En ese entendimiento, resolvió que era arbitraria la sentencia que, al admitir la excepción de prescripción, no asignó efecto interruptivo a la demanda planteada ante un juez incompetente, dando prevalencia a la ley local sobre el precepto de fondo (art. 3986 del Código Civil) ([Fallos: 320:1344](#)).

También ha decidido que la prescripción de la acción de repetición de lo pagado sin causa es materia propia del Código Civil y se halla regida por éste, por lo cual las leyes provinciales no podían modificar tales disposiciones, sin violar lo dispuesto en el art. 67, inc. 11, - actual art. 75 inc. 12- de la Constitución Nacional ([Fallos: 175:300; 183:143; 203:274; 285:209; 332:2250; entre muchos otros](#)).

Resolvió así, en el año 1942, que el art. 308 del Código de Procedimientos de la Provincia de Entre Ríos, interpretado en el sentido de que la demanda sobre inconstitucionalidad de un impuesto y repetición de lo indebidamente pagado en concepto del mismo debía deducirse en el término de un mes desde que hubiera resultado afectado el derecho patrimonial del contribuyente, importaba modificar el plazo señalado para la prescripción en el art. 4023 del Código Civil y era, por ello, violatorio de los arts. 31, 67, inc. 11, y 108 de la Constitución Nacional ([Fallos: 193:157](#)).

En el precedente de [Fallos: 313:1366](#) al decidir sobre el término de prescripción aplicable a la acción emergente de la facultad para cobrar la tasa establecida en los arts. 4° inc. h) y 19 inc. a) de la Ley Orgánica de Obras Sanitarias de la Nación, sostuvo que su determinación debía hacerse en primer lugar por aplicación analógica de otras normas de derecho tributario, y sólo en segundo término por las del Código Civil, recurriendo entonces a éste en razón de que aquella disciplina no está al margen de la unidad general del derecho, ni es incompatible con los principios del derecho privado, y en especial del derecho civil. La Corte consideró que aplicando las reglas de derecho tributario debía aplicarse la prescripción quinquenal, lo cual coincidía con el plazo previsto en el Código Civil para todo lo que debe pagarse por años o por plazos periódicos más breves (art. 4027 inc. 3°). Entendió así que la aplicación de igual plazo a las tasas retributivas de servicios representaba una solución armónica con la aplicable a la mayor parte de las relaciones jurídicas de derecho tributario y a las de derecho privado.

Luego, la Corte se pronunció sobre el tema en el conocido *leading case* "[Filcrosa](#)" ([Fallos: 326:3899](#)) en donde sostuvo que **las legislaciones provinciales que reglamentan la prescripción de los tributos en forma contraria a lo dispuesto en el Código Civil son inválidas**, ya que 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.

Explicó allí 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. 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.

Señaló que el principio según el cual el órgano habilitado a generar una obligación debe entenderse facultado para regular lo atinente a sus efectos y eventuales defensas del deudor para proteger su patrimonio, 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, que fuera apta para promover las relaciones entre sus integrantes y la unidad de la República aun dentro de un régimen federal, las provincias resignaron en 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 prescripción de los tributos. Y agregó que **si bien la potestad fiscal que asiste a las provincias es una de las bases sobre las que se sustenta su autonomía** -inconcebible si no pudieran éstas contar con los medios materiales que les permitieran autoabastecerse-, **el límite a esas facultades viene dado por la exigencia de que la legislación dictada en su consecuencia no restrinja derechos acordados por normas de carácter nacional.**

Indicó que **del texto expreso del art. 75, inc. 12, de la Constitución Nacional, deriva la implícita pero inequívoca limitación provincial de regular la prescripción** y los demás aspectos que se vinculan con la extinción de las acciones destinadas a hacer efectivos los derechos generados por las obligaciones de cualquier naturaleza. Y expresó que la aplicación de la legislación civil al ámbito del derecho administrativo y tributario se admite porque esta disciplina no está al margen de la unidad general del derecho, ni es incompatible con los principios del derecho civil.

La doctrina sentada en el precedente mencionado ha sido aplicada por el Tribunal en pronunciamientos posteriores.

En "[Casa Casmma](#)" (Fallos: [332:616](#)) el juez de primera instancia dispuso que no era aplicable el decreto 6.769/58, ley orgánica de municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, ya que lo relativo a la prescripción de las obligaciones -incluidas las tributarias- como asimismo lo atinente a sus causales de suspensión e interrupción, es cuestión deferida por la Constitución Nacional al Congreso de la Nación. En consecuencia, estimó que no podía reconocerse efectos interruptivos a las actuaciones administrativas tendientes al cobro, como tampoco a los pleitos judiciales que había denunciado el municipio e hizo lugar al planteamiento de prescripción opuesto por la deudora. La cámara revocó ese pronunciamiento y llegadas las actuaciones a la Corte ésta resolvió dejar sin efecto la sentencia por resultar aplicable lo dispuesto en "Filcrosa".

En otro caso, en el cual se debía decidir si el código tributario local podía disponer un momento distinto para el inicio del cómputo del plazo de prescripción que el previsto por el legislador nacional de manera uniforme para toda la República, que se halla regulado en el art. 3956 del Código Civil, la Corte sostuvo que si las provincias no tienen competencia en materia de prescripción para apartarse de los plazos

estipulados por el Congreso Nacional, tampoco la tendrían para modificar la forma en que éste fijó su cómputo ("[Fisco de la Provincia c/ Ullate, Alicia Inés](#)", del 01/11/2011).

También aplicó el precedente "Filcrosa" cuando se discutía sobre la validez de una ley local que preveía la suspensión de los plazos de prescripción. La Corte consideró que la doctrina del fallo citado llevaba a tener por prescripta la deuda discutida en el caso ya que la ejecución fiscal se había iniciado holgadamente cumplido el plazo quinquenal de prescripción previsto en la legislación común, sin que respecto de ellos se hubiere alegado, ni mucho demostrado, la ocurrencia de alguna causal válidamente establecida que lo hubiera suspendido o interrumpido ("[Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Bottoni, Julio Heriberto](#)", del 06/12/2011).

Del mismo modo resolvió en "[Municipalidad de la Ciudad de Corrientes c/ Herrmann, Alejandro Enrique](#)" del 11/02/2014. En esa oportunidad, el superior tribunal local dejó sin efecto la sentencia de la instancia anterior en cuanto declaró prescrita la obligación y mandó a llevar adelante la ejecución fiscal, fundando la decisión en lo dispuesto en el art. 89 del Código Fiscal de la provincia de Corrientes. La Corte indicó que, de acuerdo con la doctrina establecida en Filcrosa, el caso debió haberse resuelto mediante la aplicación de las normas nacionales pertinentes y no sobre la base de lo establecido en las disposiciones locales.

Es dable mencionar que el 1° de agosto de 2015 entró en vigencia el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, que produjo reformas significativas en cuanto a la prescripción contemplada en su Libro Sexto, que consistieron en reducir ciertos plazos y facultar a las legislaciones locales a regular el plazo de la prescripción liberatoria en materia de tributos. En relación a ello, el Tribunal sostuvo que si se está en presencia de una situación jurídica y de actos o hechos que son su consecuencia cumplidos por el Fisco y por el particular en su totalidad durante la vigencia del Código Civil, corresponde concluir que el caso debe ser regido por dicha ley y por la interpretación que de ella ha realizado la Corte (Fallos: 342:1903; 343:1218).

En "[Volkswagen](#)" (Fallos: 342:1903) recordó nuevamente 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, inciso 12, de la Constitución Nacional, aquel estableciera un régimen destinado a comprender la generalidad de las acciones susceptibles de extinguirse por esa vía y que, en consecuencia, las legislaturas locales no se hallaran habilitadas para dictar leyes incompatibles con las previsiones que al respecto contenían los códigos de fondo. Por ello, revocó la sentencia que había dispuesto que lo relativo a la prescripción de las obligaciones tributarias de la provincia de Misiones se rige por las normas de su Código Fiscal, las que desplazan a las contenidas en el Código Civil. Consideró que la deficiencia de la sentencia apelada se agudizaba por el hecho de que la Corte en una ocasión anterior, en otra causa, ya había dejado sin efecto lo resuelto por aquel tribunal superior, por considerar que lo allí decidido no se ajustaba a la doctrina establecida en

el caso "Filcrosa". Del mismo modo resolvió en "[GCBA c/ Wal-Mart Argentina SRL](#)", del 08/04/2021.

El juez Rosatti, en disidencia, señaló que si bien se ha sostenido que no existe una diferencia estructural entre la relación jurídica civil y la relación jurídica tributaria, de allí no se deriva que el diseño constitucional argentino obligue al derecho tributario en general -y al derecho público local en particular- a sujetarse a las disposiciones de los códigos de fondo. Sostuvo que la supuesta unidad conceptual de los institutos no implica, necesariamente, que deba existir un solo ordenamiento jurídico que los regule de forma uniforme, pues ese razonamiento, llevado al extremo y aplicado al reparto de atribuciones propias del federalismo, culminaría por vaciar completamente de competencias a las legislaturas locales en materias no delegadas. Por ello, las provincias, y obviamente la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuentan con competencia para regular la prescripción de la acción tributaria en toda su extensión; esto es, en cuanto refiere a los poderes del Fisco para reclamar sus tributos (el plazo, la forma de cómputo y las causales de suspensión y/o interrupción) y en lo atinente a la acción de repetición. Aclaró que ello no importa habilitar a dichas jurisdicciones locales a fijar plazos excesivamente extensos, disponer causales de suspensión o interrupción improcedentes, o habilitar modos de computar los plazos que tiendan a perjudicar a los contribuyentes, pues los poderes fiscales provinciales y municipales -tal como ocurre con el nacional- se encuentran sujetos a los principios constitucionales de la tributación y al principio de razonabilidad.

En un reciente pronunciamiento, la Corte ratificó su doctrina al dejar sin efecto la sentencia que rechazaba el planteo de prescripción de la empresa actora contra la determinación de oficio realizada por la Dirección General de Rentas local con relación al Impuesto sobre los Ingresos Brutos. **Reiteró que la prescripción no es un instituto propio del derecho público local sino un instituto general del derecho y que se debe regir por lo estatuido por el Congreso de la Nación de manera uniforme para toda la República.** En disidencia parcial, el juez Rosatti sostuvo que en el diseño constitucional, la atribución del Congreso Nacional para el dictado de los Códigos Civil y Comercial procura la uniformidad normativa de estas ramas del derecho; la delegación de las provincias a la Nación para dictar esos códigos de fondo, solo significa que aquellas han querido un régimen uniforme en materia de derecho privado, y resulta excesivo interpretar que, además, buscaron limitar facultades de derecho público de las que no se desprendieron en favor de la Nación ("[First Data Cono Sur S.R.L.](#)", Fallos: 346:217).

II. Cuestiones de naturaleza penal.

En el ámbito de las **sanciones de naturaleza penal**, la Corte se ha pronunciado recientemente en el caso "[Alpha Shipping](#)" (Fallos: 346:103). La empresa actora había cuestionado las multas impuestas por la dirección general de rentas provincial, entre otras cuestiones, por entender que las mismas se encontraban prescriptas. La justicia provincial rechazó la defensa de prescripción articulada por el contribuyente y declaró la nulidad parcial de una de las multas y la Corte revocó la sentencia. Para así decidir, señaló que **los principios y reglas del derecho penal son aplicables en el ámbito de las sanciones administrativas, siempre que la solución no esté prevista en el ordenamiento jurídico específico** y en tanto resulten compatibles con el régimen jurídico estructurado por las normas especiales de que se trate. De ese modo, resolvió que **correspondía aplicar el plazo establecido en el inc. 4° del art. 65 del Código Penal, pues es a ese cuerpo normativo a quien le incumbe legislar sobre la extinción de acciones y penas**, sin perjuicio del derecho de las provincias al establecimiento de particulares infracciones y penas en asuntos de interés puramente local. El juez Rosatti votó en disidencia y señaló que las jurisdicciones locales conservan su poder de policía (arts. 5°, 75 inc. 30 y 121, Constitución Nacional); por ello, la delegación de las provincias a la Nación para dictar el Código Penal que surge del art. 75, inc. 12, no les impide retener una potestad punitiva propia justificada en el ejercicio de ese poder; esto es, la prerrogativa exclusiva de establecer contravenciones e infracciones, fijar las correlativas sanciones y aplicarlas en asuntos de puro interés local. Consideró que el argumento que postula el carácter penal de las infracciones tributarias y, a los fines de su prescripción, considera que es una materia propia del Congreso de la Nación, importa negar a las jurisdicciones locales el ejercicio de una materia que no ha sido delegada al Gobierno Federal, como es el de establecer las consecuencias punitivas no penales, desnaturalizando el reparto de competencias que trazaron los constituyentes originarios de 1853/1860 y los reformadores de 1994.

En el fallo mencionado, el Tribunal recordó lo decidido en el precedente "[Rabinovich](#)" (Fallos: 198:139) en el cual sostuvo que la prescripción de la acción para imponer multa por infracción a las disposiciones de las leyes 371 y 1002 de la provincia de Mendoza sobre descanso dominical se hallaba regida por el Código Penal, no obstante lo que al respecto dispusieran las leyes provinciales, que no podían reglamentar ese punto sin violación a los arts. 67, inc. 11 y 108 de la Constitución Nacional. Ello toda vez que las multas aplicadas por infracción a las disposiciones de las leyes 371 y 1002 de la provincia de Mendoza sobre descanso dominical revestían carácter penal.

En esa línea, en cuanto a la prescripción en materia penal, en "[Price](#)" (Fallos: 344:1952) la Corte se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 282 del Código Procesal Penal de Chubut, en cuanto establecía que la etapa preparatoria tiene una

duración de seis meses y que transcurrido ese plazo, o las eventuales prórrogas que la ley autoriza, se debe dictar el sobreseimiento del imputado. La querrela solicitó la declaración de inconstitucionalidad de la norma por cuanto el legislador local había regulado en materia de extinción de la acción penal, lo que era competencia del Congreso de la Nación y la Corte hizo lugar al planteo. El juez Rosenkrantz recordó que las provincias no pueden alterar en forma alguna la ley de fondo por lo que carecen de facultades para establecer una causa de extinción de la acción penal que no esté prevista en el Código Penal. La jueza Highton de Nolasco, sostuvo que resultaba aplicable al caso el precedente de Fallos: 178:31 en el que el Tribunal afirmó que el art. 62 del Código Penal que fija el tiempo en que opera la prescripción resulta aplicable en todo el territorio de la Nación. En consecuencia, la norma procesal local citada, al consagrar una solución normativa que aparejaba una drástica reducción de la vigencia temporal de la acción penal regulada en el código de fondo, tornaba palmariamente inoperantes las disposiciones sustantivas allí contenidas y alteraba inválidamente la armonía con que el legislador nacional combinó el derecho de la sociedad a defenderse contra el delito y el del individuo cometido al proceso, en forma que ninguno de ellos sea sacrificado en aras del otro. El juez Maqueda, por su voto, recordó que únicamente el Congreso de la Nación puede legislar sobre la extinción de las acciones en razón de la delegación de los arts. 75 inc. 12 y 126 de la Carta Magna para dictar el Código Penal. Por su parte, el juez Lorenzetti consideró que si bien la caducidad había sido regulada dentro de la competencia reconocida a la provincia, la norma lo había hecho de un modo irrazonable, produciendo consecuencias que constituyen una interferencia relevante respecto de la ley nacional.

III. Normas de derecho administrativo.

También la Corte ha decidido sobre la posibilidad de fijar la prescripción a través de normas locales en asuntos de derecho administrativo.

En [Fallos: 327:3187](#) el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia del Neuquén hizo lugar a la excepción articulada por el Instituto de Seguridad Social del Neuquén y declaró prescripta la demanda deducida por el actor a fin de obtener una indemnización por los daños y perjuicios que le habría ocasionado la nulidad del acto administrativo que dispuso su suspensión como prestador del citado organismo. Para así decidir, sostuvieron sus integrantes que la aplicación de la prescripción quinquenal de la acción procesal administrativa prevista en la ley 1284 -Ley de Procedimiento Administrativo de la Provincia- prevalecía sobre el plazo decenal del art. 4023 del Código Civil, toda vez que el Estado local tenía facultades para legislar en esa materia. La Corte remitió a "Filcrosa" y dejó sin efecto la sentencia.

Del mismo modo resolvió en otra causa similar en la que la actora demandaba a la Provincia del Neuquén por incumplimiento contractual y el tribunal superior había rechazado la acción por considerarla prescripta de acuerdo a la normativa local aplicable. La Corte revocó la sentencia apelada y reiteró que la prescripción no era un instituto propio del derecho público local, sino un instituto general del derecho, lo que había justificado que el legislador nacional estableciera un régimen destinado a comprender la generalidad de las acciones susceptibles de extinguirse por esa vía y que las legislaturas locales no se hallaran habilitadas para dictar leyes incompatibles con ello. En cuanto a la norma aplicable al caso, explicó que, si bien el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación contenía reformas significativas en cuanto a la prescripción, los hechos del caso no debían ser juzgados a la luz de sus disposiciones, sino de conformidad con la legislación anterior, ya que el plazo de prescripción se había iniciado y había corrido durante la vigencia del antiguo régimen. El juez Rosatti, en disidencia, expresó que la causa resultaba sustancialmente análoga al precedente de Fallos: 342:1903 "Volkswagen", en el cual, en su disidencia, había sostenido que la delegación de las provincias a la Nación para dictar los códigos de fondo procuraba solamente la uniformidad normativa de esas ramas del derecho y resultaba excesivo interpretar que implicaba limitar facultades de derecho público de las que no se habían desprendido, toda vez que no podía pretenderse limitar el federalismo de la Constitución con el unitarismo del Código Civil ("[Montamat y Asociados S.R.L.](#)", Fallos: [343:1218](#)).

Buenos Aires, mayo de 2023

jurisprudencia@csjn.gov.ar