

Postgrado de Derecho Procesal

Pontificia Universidad Católica Argentina

“Santa María de los Buenos Aires” Sub Sede Paraná.

Silvia Estela Marrama

TÍTULO:

***TRABA INDEBIDA DE INHIBICIÓN GENERAL DE BIENES
EN LAS EJECUCIONES FISCALES***

SUMARIO:

En esta monografía nos preguntamos por el sentido y función de la traba de la inhibición general de bienes, y si la forma en que la realizan los agentes fiscales en los juicios de ejecución fiscal se corresponde con aquellos o no.

En virtud de que la respuesta al segundo interrogante es negativa a nuestro juicio, concluimos que corresponde hacer una reserva de accionar por daños y perjuicios en los juicios de ejecución fiscal, por la improcedencia, irrazonabilidad y desmedido alcance de las inhibiciones generales de bienes adoptadas por el agente fiscal.

ÍNDICE:

SUMARIO:.....	1
ÍNDICE:.....	2
1. INTRODUCCIÓN.....	2
2. PRESUPUESTO: EL JUICIO DE APREMIO ES UN JUICIO EJECUTIVO.....	6
3. LA INHIBICIÓN GENERAL DE BIENES.....	6
3.1 SUPLETORIEDAD DE LA INHIBICIÓN GENERAL DE BIENES.....	7
4. RESPONSABILIDAD POR LA TRABA INDEBIDA DE LA INHIBICIÓN GENERAL DE BIENES.....	10
5. CONCLUSIÓN.....	13
6. BIBLIOGRAFÍA.....	14
6.1 LIBROS.....	14
6.2 ARTÍCULOS DE DOCTRINA.....	14
6.3 FALLOS.....	15

1. INTRODUCCIÓN

La ley 11.683 de Procedimiento Fiscal (t. o. decreto 821/98 con modificaciones del decreto 1334/98, ley 25.239 y ley 26.044) ha sufrido en su art. 92 una modificación inaceptable a manos de las últimas leyes mencionadas.

En efecto tales disposiciones que conforman el capítulo XI -Juicio de ejecución fiscal- establecen que el procedimiento del cobro judicial de los tributos, pagos a cuenta, anticipos, accesorios, actualizaciones, multas ejecutoriadas, intereses u otras cargas cuya aplicación, fiscalización o percepción, que estará a cargo de la Administración Federal de Ingresos Públicos, se hará por la vía de ejecución fiscal establecida en dicha ley.

Una de las cosas que causa mayor preocupación es la facultad que se le concede al organismo recaudador para decretar medidas cautelares sobre bienes de los contribuyentes, siendo que las referidas medidas

cautelares se tramitarán por simple oficio expedido por el agente fiscal representante de la AFIP, el cual se encuentra equiparado en su valor a una requisitoria emanada de orden judicial.

En efecto, establece el art. 92 de la ley 11.683 que:

“Cumplidos los recaudos contemplados en el párrafo precedente y sin más trámite, el agente fiscal representante de la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS estará facultado a librar bajo su firma mandamiento de intimación de pago *y eventualmente embargo si no indicase otra medida alternativa*, por la suma reclamada especificando su concepto con más el quince por ciento (15%) para responder a intereses y costas, *indicando también la medida precautoria dispuesta*, el Juez asignado interviniente y la sede del juzgado, quedando el demandado citado para oponer las excepciones previstas en el presente artículo. Con el mandamiento se acompañará copia de la boleta de deuda en ejecución.

La ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS por intermedio del agente fiscal estará facultada para trabar por las sumas reclamadas *las medidas precautorias alternativas indicadas en la presentación de prevención o que indicare en posteriores presentaciones al Juez asignado...*

Si las medidas cautelares recayeran sobre bienes registrables o sobre cuentas bancarias del deudor, la anotación de las mismas *se practicará por oficio expedido por el agente fiscal representante de la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS, el cual tendrá el mismo valor que una requisitoria y orden judicial*. La responsabilidad por la procedencia, razonabilidad y alcance de las

medidas adoptadas por el agente fiscal, quedarán sometidas a las disposiciones del artículo 1112, sin perjuicio de la responsabilidad profesional pertinente ante su entidad de matriculación.

En caso de que cualquier medida precautoria resulte efectivamente trabada antes de la intimación al demandado, éstas deberán serle notificadas por el agente fiscal dentro de los cinco (5) días siguientes de tomado conocimiento de la traba por el mismo”.

“Tal disposición es a nuestro juicio inconstitucional ya que con ella se reemplaza al único órgano con potestad para ordenar tales medidas que afectan la propiedad de los justiciables -el juez- conculcándose de esa forma el principio de división de poderes establecidos en nuestra Constitución Nacional.

Así también, se crea un verdadero fuero personal donde la AFIP actúa como juez y parte, alterándose el debido proceso legal de raigambre constitucional.

Coincidente con ello han mediado algunos pronunciamientos judiciales como por ejemplo juez federal de Resistencia "in re": "Cámara de Comercio, Industria y Producción de Resistencia, Chaco c. AFIP s/amparo", rta. 17/8/2000, (La Ley, Suplemento del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, 22/12/2000, año IV, n° 3).

Nadie puede poner en duda la legítima facultad del estado para percibir impuestos y eventualmente ejecutar su percepción ante el incumplimiento. Pero tal facultad, basada en un principio de solidaridad, no empece a que deba ejercerse en el marco definido y preestablecido por las pautas que al respecto establece la Carta Magna, en particular la garantía de juez natural, la división de poderes y debido proceso legal. A

nuestro juicio entonces, el recordado art. 92 es absolutamente inconstitucional y es de esperar que todos los tribunales del país se pronuncien en tal sentido.

Si bien este problema no ocurre en el marco de un proceso penal económico, pareciera ser que la materia impositiva -sea en el ámbito de persecución fiscal o penal- resulta ser un campo fértil para la violación de principios constitucionales que el estado, cualquiera fuera su dependencia, está obligado a respetar y salvaguardar” ([“El artículo 92 de la Ley 11.683 modificado por Ley 25.239. Una inadmisibles intromisión a la función jurisprudencial” • Levene \(n.\), Ricardo • Doctrina • LA LEY 2003-A, 1237](#)).

“Si algo podía ahondar tanto desprecio por los derechos de defensa en juicio, no hay duda que sería la sustitución de la justicia para arrogarse la administración fiscal el derecho a la ejecución fiscal ejerciendo facultades judiciales por sí a través del agente fiscal quien estará facultado para librar mandamiento de intimación y pago y embargo de cuentas bancarias, fondos y valores depositados en entidades financieras o bienes de cualquier tipo o naturaleza, inhibiciones generales de bienes, embargo general de valores depositados en entidades financieras regidos por la ley 21.526. Llegando al extremo de llevar adelante la ejecución mediante la enajenación de bienes embargados mediante subasta o concurso público pudiendo la AFIP designar el martillero interviniente” ([Reforma tributaria. La ejecución fiscal por la AFIP/D.G.I. • Navarrine, Susana Camila • Doctrina • PET N° 195](#)).

Pero lo más grave es la *forma en que dicha facultad es ejercida en la práctica*, ya que el organismo recaudador decreta estas medidas sin siquiera pedir autorización o al menos dar aviso previo al juzgado.

Por otra parte, es práctica habitual del Fisco trabar en primer lugar una inhibición general de bienes, sin intentar previamente el embargo de bienes del contribuyente, pese a conocer su existencia, como demostraremos a continuación.

2. PRESUPUESTO: EL JUICIO DE APREMIO ES UN JUICIO EJECUTIVO

El art 92 de la ley 11.683 dispone la aplicación supletoria del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

“La ejecución fiscal será considerada juicio ejecutivo a todos sus efectos, sin perjuicio de las disposiciones contenidas en este capítulo, aplicándose de manera supletoria las disposiciones del Código Civil y Comercial de la Nación”.

3. LA INHIBICIÓN GENERAL DE BIENES

Enseña ARAZI que:

“La inhibición general de bienes es una medida cautelar por la cual, una vez trabada, el deudor no puede enajenar los bienes que tiene inscriptos en los respectivos registros”. (*Código Procesal Civil y Comercial de la Nación comentado, anotado y concordado con los Códigos provinciales*, ROLANDO ARAZI, JORGE A. ROJAS, T I pág 730).

El mencionado Código establece en el art. 228 los requisitos y la razón de ser de la Inhibición General de Bienes.

“En todos los casos en que habiendo lugar a embargo éste no pudiere hacerse efectivo por *no conocerse bienes del deudor*, o por *no cubrir éstos el importe del crédito reclamado*, podrá solicitarse contra aquél la inhibición general de vender o gravar sus bienes, la que se deberá dejar sin efecto siempre que presentase a embargo bienes suficientes o diere caución bastante”.

Cabe destacar que en los juicios de apremio sustanciados por los agentes fiscales, ninguno de dichos requisitos se cumple en la práctica:

- a) la medida de inhibición general de bienes se traba sin haberse embargado previamente los inmuebles de propiedad del contribuyente, aunque estos existan,
- b) y una vez embargado alguno de ellos, cuya valuación supera con creces el importe de lo reclamado en dichos autos, no se deja sin efecto la inhibición general de bienes, causando ello un gravamen que, según nuestro criterio, debe ser reparado por la AFIP.

3.1 SUPLETORIEDAD DE LA INHIBICIÓN GENERAL DE BIENES

Tanto la doctrina como la jurisprudencia sostienen pacíficamente que la inhibición general de bienes rige *supletoriamente* respecto del embargo, cuando siendo éste pertinente *no se conocen bienes* del deudor o *no cubren el crédito* reclamado.

“La inhibición general es una medida precautoria que surge como consecuencia de la *falta de conocimiento de bienes* del deudor para su embargo, o *bien de la insuficiencia de los conocidos*. Se trata, por tanto,

de una *medida subsidiaria*, por lo que “se deberá dejar sin efecto” cuando ya no existan las causas que dieron lugar a ella; es decir, cuando el actor tome noticias de bienes del contrario...” (cfr *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación comentado, anotado y concordado con los Códigos provinciales*, ROLANDO ARAZI, JORGE A. ROJAS, T I pág 730).

Dicho conocimiento por parte de la AFIP de la existencia de bienes suficientes de propiedad del demandado en el juicio de apremio es generalmente *anterior* al inicio de dicho proceso, ya que surge de la simple lectura de las declaraciones juradas de bienes personales presentadas por los contribuyentes al Organismo recaudador.

Esta circunstancia de desconocimiento de bienes pertenecientes al contribuyente demandado *debe ser acreditada* por la Administración Federal de Ingresos Públicos, previamente a la traba de la inhibición general de bienes, lo cual nunca sucede en la práctica:

“No corresponde que se decrete la inhibición general de bienes del demandado aunque consten en autos su nombre, apellido y número de documento, si no existe constancia alguna de que se haya *acreditado* ni siquiera mínimamente la circunstancia de no conocerse bienes de su propiedad, según lo dispuesto por el art. 228 del Cód. Procesal, y no habiéndose, además, *solicitado que se trabase embargo* en la diligencia de intimación de pago”. (CNFed. Contenciosoadministrativo, sala IV, noviembre 16 989. Instituto Forestal Nacional c. Escobar, Gustavo), LA LEY, 1990C, 552.

La jurisprudencia es pacífica al otorgarle carácter *subsidiario*, *excepcional y sucedáneo del embargo* a la inhibición general de bienes, en el sentido señalado:

“La inhibición general de bienes es *excepcional*, característica a la que se suma la de *subsidiariedad*, como reflejo en el campo cautelar de que el interés es la medida de la acción aseguradora. No puede perderse de vista, entonces, el carácter de *sucedáneo* del embargo que se reconoce a la inhibición general de bienes que se intenta remover (art. 228, Cód. Procesal ADLA, XLIC, 2975)” (CNCiv., sala D, diciembre 7 1982 Szewc, Juan J. y otros c. Hurovich, Alberto J.), LA LEY, 1983C, 606 (36.425S).

“Si del examen de las constancias obrantes en autos se desprende la existencia de otros bienes de quien se considera deudor, no existe razón alguna que autorice mantener una cautelar que, como la inhibición general de bienes, rige *supletoriamente* respecto del embargo.” (CNFed. Civil y Com., sala II, julio 2 1991. Schuster, Julio c. Lade), LA LEY, 1991E, 383.

Al referirse a la Inhibición general de bienes, ARAZI explica que:

“Rige *supletoriamente* respecto del embargo, cuando siendo éste pertinente *no se conocen bienes* del deudor *o no cubren el crédito reclamado*” *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación comentado, anotado y concordado con los Códigos provinciales*, ROLANDO ARAZI, JORGE A. ROJAS, T I pág 730).

4. RESPONSABILIDAD POR LA TRABA INDEBIDA DE LA INHIBICIÓN GENERAL DE BIENES

Al respecto, el art. 92 de la ley 11.683 establece que:

“La responsabilidad por la procedencia, razonabilidad y alcance de las medidas adoptadas por el agente fiscal quedarán sometidas a las disposiciones del artículo 1112” del Código Civil¹”.

En ese sentido se ha señalado que el dogma de la irresponsabilidad aquiliana del Estado concluyó con el fallo “Tomás Devoto”. Desde entonces se enseñaba que el Estado respondía a tenor del art. 1113² del Código Civil por los hechos ilícitos cometidos por sus dependientes y los funcionarios conforme con lo dispuesto por el art. 1112 del Código citado. Mientras en el mundo occidental se seguía el criterio de la responsabilidad del Estado por la falta de servicio, en virtud de la cual el Estado respondía objetivamente frente a toda falta o irregularidad de un agente público.

Esta doctrina fue tomada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación a mediados de la década del 80, en el fallo “Vadell c/Provincia de Buenos Aires”, que establece que **la responsabilidad del Estado es**

¹ Art.1112.- Los hechos y las omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, por no cumplir sino de una manera irregular las obligaciones legales que les están impuestas, son comprendidos en las disposiciones de este título.

² Art.1113.- La obligación del que ha causado un daño se extiende a los daños que causaren los que están bajo su dependencia, o por las cosas de que se sirve, o que tiene a su cuidado.

(Párrafo agregado por Ley 17.711) En los supuestos de daños causados con las cosas, el dueño o guardián, para eximirse de responsabilidad, deberá demostrar que de su parte no hubo culpa; pero si el daño hubiere sido causado por el riesgo o vicio de la cosa, sólo se eximirá total o parcialmente de responsabilidad acreditando la culpa de la víctima o de un tercero por quien no debe responder.

Si la cosa hubiese sido usada contra la voluntad expresa o presunta del dueño o guardián, no será responsable.

directa y objetiva y se rige por el art. 1112 del Código Civil. (cfr. HALPERÍN, DAVID ANDRÉS, *La ejecución fiscal ¿virtual o inconstitucional? Un análisis del art. 92 de la ley 11.683 desde la teoría jurídica del acto administrativo*, ED 26/10/2000, p. 5).

“El artículo 1112 del Código Civil consagra un sistema de responsabilidad especial directa del Estado por los actos y omisiones de los agentes públicos en ejercicio de las funciones, cuando su desempeño provoca funcionamiento irregular o defectuoso de la respectiva función. No es necesario para ello individualizar a los agentes culpables, pues cuando la responsabilidad es objetiva, no hay culpa personal sino falta de servicio. No se aplican, tampoco, los principios que rigen la culpa en la responsabilidad refleja o indirecta, cuya temática resulta ajena al derecho administrativo.” (JUAN CARLOS CASSAGNE, *Derecho administrativo*, T I, p. 254-256).

“Todas las personas que el Estado designa para desempeñarse en funciones por él encomendadas son en general agentes suyos, por lo tanto órganos de él. Por ello, no son “dependientes” en el sentido del art. 1113 del Código Civil. Cuando actúan en el ejercicio aparente de las funciones que les han sido encomendadas, lo hacen como órganos del Estado, o sea, actúa directamente el Estado a través de ellos. La responsabilidad del Estado es en consecuencia –en estos casos- **siempre directa**; pues no tiene el Estado “agentes”, esto es, personas humanas, que no sean órganos suyos. No altera esta conclusión el que la actividad del órgano se manifieste a través de actos o de hechos, legítima o ilegítimamente.” (AGUSTÍN GORDILLO, *Tratado de derecho administrativo*, T II XX, 24-25)

“Los elementos del concepto clásico de responsabilidad civil extracontractual del Estado son así:

a) ***un daño cierto***, que puede ser material o moral, en lo que no hay diferencia con el régimen de la responsabilidad civil;

b) ***antijuridicidad*** en el hecho u omisión dañosa; es decir, que haya existido un defectuoso o irregular funcionamiento del servicio, la llamada “falta de servicio” que produce el daño

c) que ese daño haya sido ocasionado por, o pueda ser imputado al, funcionamiento (defectuoso) del servicio o al accionar irregular del presunto responsable –***relación*** llamada ***de causalidad***...

(AGUSTÍN GORDILLO, *Tratado de derecho administrativo*, T II XX,15-17)

Estos elementos se configuran en la traba de las medidas cautelares en el juicio de apremio y en la falta de levantamiento de la inhibición general de bienes de los contribuyentes demandados.

La ***antijuridicidad*** está dada por el hecho de que la inhibición no es subsidiaria del embargo y tampoco se levanta al embargarse bienes suficientes.

Y el ***daño sufrido*** es ocasionado por la traba indebida de dichas medidas.

Según ARAZI y ROJAS, no sólo procede la aplicación del artículo 1112 del Código Civil, sino además el artículo 208 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación por la traba indebida de la inhibición (cfr *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación comentado, anotado y*

concordado con los Códigos provinciales, ROLANDO ARAZI, JORGE A. ROJAS, T III pág 90).

El artículo reza: “RESPONSABILIDAD.- Salvo en el caso de los artículos 209, inciso 1, y 212³, cuando se dispusiere levantar una medida cautelar por cualquier motivo que demuestre que el requirente abusó o se excedió en el derecho que la ley otorga para obtenerla, la resolución la **condenará a pagar los daños y perjuicios** si la otra parte la hubiere solicitado. La determinación del monto se sustanciará por el trámite de los incidentes o por juicio sumario, según que las circunstancias hicieren preferible uno u otro procedimiento a criterio del juez, cuya decisión sobre este punto será irrecurrible”.

5. CONCLUSIÓN

Por todo lo antes expuesto, consideramos que corresponde en las ejecuciones fiscales hacer expresa reserva de accionar por los daños y perjuicios que la traba indebida, es decir, improcedente, irrazonable y de

³ **Artículo 209: PROCEDENCIA.-** Podrá pedir embargo preventivo el acreedor de deuda en dinero o en especie que se hallare en alguna de las condiciones siguientes:

1 Que el deudor no tenga domicilio en la República.

Artículo 212: SITUACIONES DERIVADAS DEL PROCESO.- Además de los supuestos contemplados en los artículos anteriores, durante el proceso podrá decretarse el embargo preventivo:

1 En el caso del artículo 63.

2 Siempre que por confesión expresa o ficta derivada de la incomparecencia del absolvente a la audiencia de posiciones, o en el caso del artículo 356, inciso 1, resultare verosímil el derecho alegado.

3 Si quien lo solicita hubiese obtenido sentencia favorable, aunque estuviere recurrida.

desmedido alcance de las inhibiciones generales de bienes adoptadas por el agente fiscal ocasionan al contribuyente.

6. BIBLIOGRAFÍA

6.1 LIBROS

- ROLANDO ARAZI, JORGE A. ROJAS. *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación comentado, anotado y concordado con los Códigos provinciales.*
- JUAN CARLOS CASSAGNE, *Derecho administrativo.*
- AGUSTÍN GORDILLO, *Tratado de derecho administrativo.*

6.2 ARTÍCULOS DE DOCTRINA

- HALPERÍN, DAVID ANDRÉS, *La ejecución fiscal ¿virtual o inconstitucional? Un análisis del art. 92 de la ley 11.683 desde la teoría jurídica del acto administrativo*, ED 26/10/2000, p. 5
- [Dictamen 27/03 \(D.A.L.\) - Procedimiento / Embargo preventivo / Deuda líquida y exigible / Procedencia • Santacruz, Lidia M. • Nota de Legislación • IMP 2003-24, 21](#)
- [Procedimiento. Embargo preventivo. Condiciones de procedencia. Certificado de deuda presunta. • O'Donnell, Agustina - Seijas, Gabriela • Nota a Fallo • PET N° 220](#)

- [Reforma tributaria. La ejecución fiscal por la AFIP/D.G.I.. • Navarrine, Susana Camila • Doctrina • PET N° 195](#)
- [Ilícitos tributarios. Ley 11683 Art. 47. Procedimiento. Medidas cautelares. • Telias, Sara Diana • Nota a Fallo • PET N° 102](#)
- [Medidas cautelares. Inhibición general de bienes. • Telias, Sara Diana • Nota a Fallo • PET N° 35](#)
- [Procedimiento. Medida cautelar. Peligro en la demora. Art. • O'Donnell, Agustina - Seijas, Gabriela • Nota a Fallo • PET N° 222](#)
- [El repudio al estado de derecho en el campo tributario • Díaz, Vicente O. • Doctrina • PET 2005 \(mayo-325\), 1](#)
- [Embargo. • Telias, Sara Diana • Nota a Fallo • PET N° 15](#)
- [El artículo 92 de la Ley 11.683 modificado por Ley 25.239. Una inadmisble intromisión a la función jurisprudencial • Levene \(n.\), Ricardo • Doctrina • LA LEY 2003-A, 1237](#)

-

6.3 FALLOS

- CNFed. Contenciosoadministrativo, sala IV, noviembre 16 989. Instituto Forestal Nacional c. Escobar, Gustavo), LA LEY, 1990C, 552.
- CNCiv., sala D, diciembre 7 982 Szewc, Juan J. y otros c. Hurovich, Alberto J.), LA LEY, 1983C, 606 (36.425S).
- CNFed. Civil y Com., sala II, julio 2 991. Schuster, Julio c. Lade), LA LEY, 1991E, 383.

