

*Procuración General de la Nación*

Suprema Corte:

-I-

A fs. 114/124, la Mutual de Ayuda entre Asociados y Adherentes al Círculo Italiano, Institución Social y Deportiva, interpuso demanda contencioso administrativa contra la Municipalidad de Colón, Provincia de Buenos Aires, a fin de que se deje sin efecto el decreto 10.386/97, en cuya virtud el intendente municipal resolvió el recurso jerárquico deducido contra la resolución dictada el 26 de agosto de 1997 por el director de rentas -confirmatoria de la del 16 de junio del mismo año-, que ordena a la actora que abone la tasa de inspección de seguridad e higiene y habilitación municipal, con retroactividad a la fecha de iniciación de sus actividades, en octubre de 1987.

Afirma que, según lo establecido en el art. 29 de la ley nacional 20.321 -a la que, según dice, adhirió la Provincia de Buenos Aires-, las asociaciones mutuales están exentas de todo impuesto, tasa y contribución de mejoras, mientras que, en la provincia, dicho beneficio se encuentra previsto en el art. 155 inc. f del Código Fiscal. Así, indicó que está eximida de los impuestos a las ganancias y sobre los ingresos brutos; que el art. 41 de la constitución local libera de gravamen a entidades sin fines de lucro y que las citadas normas, y demás concordantes, no pueden ser derogadas por una ordenanza municipal, sin violar el art. 31 de la Carta Magna. Por otra parte, negó haber recibido servicio alguno en contraprestación de la tasa reclamada.

Solicitó la suspensión de los efectos del acto impugnado, al aducir que su ejecución le irrogaría perjuicios irreparables. Asimismo, inició un beneficio de litigar sin

gastos y planteó la imposibilidad material de abonar el gravamen con carácter previo al inicio de esta acción, a raíz del estado negativo de su economía. Ofreció prueba en respaldo de sus dichos y agregó que el monto del gravamen resulta confiscatorio, pues su capital asociativo no alcanza para cubrir el monto que se le exige.

-II-

A fs. 130/131, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires consideró que la demanda es formalmente improcedente.

Para así resolver, afirmó que la actora no pagó con carácter previo el tributo cuestionado y, de tal forma, no cumplió con el requisito del art. 30 del Código de Procedimientos Contencioso Administrativo provincial. Tal extremo, conocido como la regla del *solve et repete*, es requisito prejudicial ineludible de la acción y halla su fundamento en la necesidad de preservar el normal desenvolvimiento de las finanzas públicas, al ponerlas a cubierto de argucias procesales o expedientes dilatorios. Por tal razón, y con independencia de su veracidad, no admitió como dispensa las alegaciones de la demandante.

-III-

Disconforme, la actora interpuso el remedio federal que luce a fs. 134/140, en donde expresa que la sentencia impugnada es arbitraria, pues viola el art. 18 de la Constitución Nacional, por cuanto, al desestimar la demanda con fundamento en el art. 30 del código ritual aplicable, omite el tratamiento de cuestiones conducentes a la demostración de la

*Procuración General de la Nación*

imposibilidad de pago, conculca su derecho al debido proceso y la priva de una adecuada tutela jurisdiccional de sus derechos.

Señala que la regla *solve et repete* ha sido desechada por el Alto Tribunal en aquellos casos en que la obligación tributaria exigida es de tal magnitud que, atento a la situación económico financiera del contribuyente, pueda ocasionarle un perjuicio de difícil o imposible reparación ulterior.

En este sentido, afirma que el decisorio, en tanto se aparta de la constancias de la causa sin dar razón plausible para ello, demostrativas de la imposibilidad material de cumplir con el previo pago, carece de fundamentación e incurre en un supuesto de arbitrariedad.

Solicita que se revoque la resolución apelada y que se declare la procedencia formal de la demanda intentada para poder sustanciar el proceso.

-IV-

La cuestión debatida en autos remite al análisis y aplicación del denominado "principio" o regla del *solve et repete*, receptada en el Código de Procedimientos en lo Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires, aplicable al momento de dictarse la sentencia recurrida, cuyo art. 30 establecía: "Cuando la resolución administrativa que motivase la demanda, en su parte dispositiva, ordenase el pago de alguna suma de dinero, proveniente de liquidación de cuentas o de impuestos, el demandante no podrá promover la acción sin abonar previamente la suma referida".

Si bien, en principio, lo decidido conduce al examen

de cuestiones de derecho público local, ajenas como regla general a esta instancia del art. 14 de la ley 48 (Fallos: 275:133), en virtud del debido respeto a las facultades de las provincias para darse sus propias instituciones y regirse por ellas (art. 5º, Constitución Nacional), opino que en el caso existe cuestión federal bastante para apartarse de ella, porque la resolución que es objeto del remedio extraordinario ha incurrido, a mi juicio, en un claro cercenamiento de la garantía constitucional del debido proceso (art. 18 de la Carta Magna), tal como expongo *infra*.

-V-

La mentada regla está recogida en diversos ordenamientos locales y en distintas leyes del ámbito federal (vgr. art. 15 de la ley 18.820; art. 12 de la ley 21.864; art. 26 de la ley 24.463) y su validez constitucional fue declarada por la constante jurisprudencia de V.E., destacándose que el requisito del previo pago no importa, por sí mismo, violación al art. 18 de la Ley Fundamental (confr. doctrina de Fallos: 247:181; 287:473, entre muchos otros).

Empero, el propio Tribunal ha morigerado tal exigencia en aquellos casos en los que existe una desproporcionada magnitud entre la suma que el contribuyente debe ingresar y su concreta capacidad económica o su estado patrimonial (confr. Fallos: 247:181; 250:208), a fin de evitar que el pago previo se traduzca en un real menoscabo de garantías que cuentan con protección constitucional (conf. Fallos: 285:302; 322:332).

En este sentido, tiene dicho que el apelante debe, además de alegar la desproporción del monto intimado o la falta inculpable de los medios necesarios para hacer frente al

*Procuración General de la Nación*

pago del tributo (confr. Fallos: 295:314), aportar elementos de juicio que constituyan índices reveladores de su estado patrimonial (confr. Fallos: 250:208), extremo que, en lo que respecta al supuesto de autos, ha sido invocado por la actora, quien arrió y ofreció las probanzas que estimó pertinentes.

Resulta necesario destacar, además, que el Alto Tribunal sostuvo, en el pronunciamiento registrado en Fallos: 312:2490, que el art. 8º, inc. 1º de la Convención Americana de Derechos Humanos no requiere de una reglamentación interna para ser aplicada a las controversias judiciales y, no obstante ello, desestimó el agravio planteado en dicha causa por la recurrente en cuanto a que las leyes impugnadas eran violatorias del principio de defensa en juicio, ya que ni siquiera se había alegado la imposibilidad material de interponer el recurso de apelación previsto en las normas cuestionadas.

Dentro del marco jurisprudencial reseñado, estimo que no resulta admisible el rechazo de plano de las alegaciones y medidas probatorias esgrimidas por la actora para fundar su solicitud de eximición del requisito procesal del depósito previo.

El a quo, en efecto, omitió toda valoración de las razones y medidas propuestas, motivo por el cual pienso que su decisión resulta criticable a la luz de la doctrina sobre arbitrariedad elaborada por el Tribunal, toda vez que importa un excesivo rigor en la aplicación de las normas y el tratamiento de los temas conducentes, con menoscabo del derecho de defensa en juicio (Fallos: 247:181; 261:101; 307:1963).

Por último, me parece que no resulta ocioso poner de relieve que el art. 19 del actual Código Procesal Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires (ley 12.008,

modificada por su similar 12.310, en vigor desde el 1° de octubre de 1998, conforme las previsiones del art. 78), si bien mantiene la obligatoriedad del pago previo de los tributos como requisito para la admisibilidad de la acción, establece como excepción, en su ap. 3°, que "El pago previo no será exigible cuando: a) Su imposición configurase un supuesto de denegación de justicia (...)". Queda claro que si se tuviera que juzgar hoy la situación de la recurrente, de acuerdo con las pautas del nuevo ordenamiento ritual, debería entrar en el estudio de las medidas probatorias ofrecidas, para determinar la admisibilidad formal de su demanda.

-VI-

Por lo expuesto, opino que debe revocarse la sentencia de fs. 130/131 y devolverse las actuaciones al tribunal de origen para que, por quien corresponda, dicte una nueva en la cual pondere las razones expuestas por la actora y las medidas probatorias ofrecidas para acreditar su imposibilidad de pago.

Buenos Aires, 30 de marzo de 2001.

ES COPIA

NICOLAS EDUARDO BECERRA