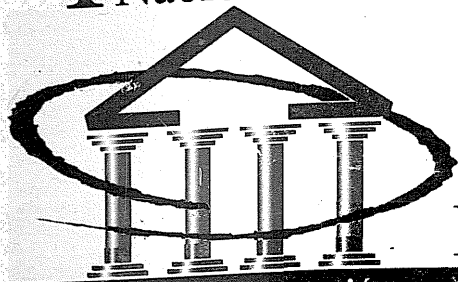


1^{er} Congreso
Nacional de



derecho
Público

para estudiantes y jóvenes graduados

CENTRO DE ESTUDIANTES DE DERECHO

El
Estado
para el
siglo XXI

Libro de
Ponencias

Santa Fe 15, 16 Y 17 de Octubre de 1998.



Autoridades
de la Facultad de
Cs. Jurídicas y Sociales

Mariano A. T. Candiotti

decano

Julio de Olazabal

vicedecano

Ariel M. Rodríguez

secretario de posgrado
y servicio a terceros

Javier Toniollo

secretario académico

Selva M. Degiorgio

subsecretaria de posgrado

Aidilio Fabiano

subsecretario académico

José L. Pivetta

subsecretario general

Sandra Ferrari

directora de asuntos
estudiantiles

Javier Aga

director de servicios
a terceros

Julio Tealdo

director de publicaciones

Honorable
Consejo Directivo

consejeros docentes

Jorge Mosset Iturraspe

Francisco Giletta

Graciela Barranco de

Busaniche

Eloy Suarez

Francisco Cecchini

Enrique García Vittor

María S. Gomez Bausela

Carlos Reyna

Liliana Lopez de Lemos

consejeros graduados

Gregorio Teitelman

Hugo Yodice

Jorgelina Sale

Agustín Federik

consejeros estudiantiles

Luis Mántica

Rocío Gimenez

Carolina Fitzpatrik

Carlos Rosales

Gustavo Marchese

consejeros no docente

Jorge Ponce

Autoridades
Centro de Estudiantes
de Derecho

Fundado en 1914

Raros tiempos felices aquellos en los que es
lícito sentir y decir lo que se siente.

TACITO

Hernán Rossi

(*Franja Morada*)

presidente

Mariana Bertona

(*Franja Morada*)

secretaria general

Ramiro Dall'Aglio

(*Franja Morada*)

secretario de enseñanza

Alejandro Pivetta

(*Franja Morada*)

secretario de material de estudio

Eduardo Burgo

(*Franja Morada*)

secretario de cultura

José Gregoret

(*Franja Morada*)

secretario de primer año

Adrián Lucia

(*Franja Morada*)

secretario de deportes

Amalia Tuyaret

(*Franja Morada*)

secretaria de prensa

Walter Aderete

(*L.U.P.*)

secretario de extensión

Abel Siebenhaar

(*L.U.P.*)

secretario de finanzas

EL "SOLVE ET REPETE" EN EL NUEVO CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO BONAERENSE

CABRAL, PABLO O.

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA.

Introducción

El principio "*solve et repete*" tuvo su origen durante la república Romana, cuando por un edicto pretoriano se le otorgo a los contribuyentes el carácter de parte actora facultandolos así, a perseguir la declaración de ilegitimidad de la "*pignoris causa*", quedando invertido, pues, el procedimiento clásico romano. Desde entonces este principio se mantuvo intacto hasta hoy y constituye uno de los pocos legados de la civilización romana en materia de Derecho Público. Tras pasar por el Derecho Imperial se instala en Italia a través de la Ley de Procedimientos Administrativos del 20 de marzo de 1865 (en su art.6 ap.2 dice: "En toda controversia sobre impuestos los actos de oposición para ser admisibles deberán acompañarse con el certificado de pago del impuesto, exepcto el caso que se trate de reclamo de suplemento") y en la Península Ibérica a partir de la sanción de la Ley Española de 1888, que lo recepta en su artículo 6, no obstante esto, instituyó en esta norma una importante excepción a favor de los demandantes que solicitasen una declaración de pobreza. A diferencia de estos estados peninsulares , en Inglaterra y Estados Unidos no es requisito para oponerse a la pretensión del Fisco el pago previo del monto a objetar, ya que ante la presentación del reclamo se suspende la ejecución del acto administrativo de determinación del impuesto. En otros países como México o Alemania la Administración puede recurrir a otras medidas precautorias que garanticen su crédito fiscal como; Fianzas, prendas, hipotecas o embargos. En Francia la competencia en materia tributaria se divide entre la jurisdicción Administrativa y el Poder Judicial. A la primera le corresponde entender en los reclamos e impugnaciones a los impuestos directos, cuestión que resuelve en primera instancia los Consejos de Prefectura y en apelación el Consejo de Estado Frances. A la Justicia le corresponde resolver las oposiciones a las determinaciones de impuestos directos. En ambas jurisdicciones no es exigido el pago previo como presupuesto de la oposición a la determinación tributaria.

En nuestro País su incorporación al ordenamiento jurídico se realizó mediante la labor Jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia. Promediando el presente siglo el Poder Legislativo Nacional recepto la opinión del Alto Tribunal, sancionando leyes que plasmaron el "*solve et repete*" como principio indiscutido del Ordenamiento Jurídico Argentino(Ley 11.683, Ley 17.498)

Por otra parte las provincias establecieron en sus códigos Contenciosos Administrativos normas que receptan el "*solve et repete*"; Buenos Aires en el art 30 del Código Varela de 1905 establece que;"Cuando la resolución Administrativa que motivare la demanda en su parte dispositiva, ordenare el pago de alguna suma de dinero, proveniente de liquidación de cuentas o de impuestos, el demandante no podra promover la acción sin abonar previamente la suma referida; Catamarca en su ley 2403 de 1971, art 8, dispone "cuando la resolución administrativa que motivase la demanda, ordenase en su parte dispositiva el pago de alguna suma de dinero en concepto de impuestos y multas inpositivas, el demandante no podra promover la acción sin antes abonar la suma referida."; con similar texto las provincias de Cordoba (ley 3897 de 1941, art9) y La Rioja (ley 1005 de 1946 art 10); Corrientes, en la ley 2943 de 1971 art 10 que reza; "Para el ejercicio de las acciones o recursos que se interpongan contra decisiones derivadas del derecho tributario, sera necesario el pago previo de la obligación, salvo si el plazo para su cumplimiento no estuviese vencido.

En este ultimo caso si no recayese resolución favorable al recurrente antes del fenecimiento del plazo dentro del cual deba pagarse la obligación, el interesado debera hacerla efectiva, no obstante la substanciación del juicio el cual se considerara desistido si no se acreditase haber cumplido la obligación fiscal en término de diez días despues del fenecimiento del plazo dentro del cual la obligación debía cumplirse”, en su art 11 excluye el pago previo en los reclamos de accesorios a la obligación que motiva la acción. Tampoco exigen el pago previo en el caso de sumas debidas accesoriamente a título de multas o recargos por intereses las provincias de Santa Fe (Ley 4106 de 1951, art 8), Neuquén (Ley1305 de 1981, art.7), Misiones (Ley 52 de 1960,art.7), Mendoza (Ley 3918 de1973,art10)

Fundamentos

Dentro de la doctrina Italiana fue donde se vivieron las discusiones mas profundas en relación a los fundamentos del principio “*solve et repete*”. Es por esto que la mayoría de las posiciones doctrinarias en relación a este tema fueron expuestas por juristas italianos que a continuación paso a exponer:

Fundamentación Política: (Expuesta por Mattiolo, Quarta, Mofa, Chioventa entre otros). Es al Estado a quien le cabe satisfacer las necesidades originadas por la vida colectiva. Para ello realiza actividades económicas, procurandose ingresos y efectuando gastos públicos. En gran parte estos recursos económicos esenciales para el estado son obtenidos del patrimonio de los ciudadanos en forma coactiva y mediante tributos. Es por ello que estos actos tendientes a recaudar ingresos para el erario público, se hallan protegidos por el ordenamiento jurídico. Es dentro de este marco conceptual y desde un punto de vista socio económico, que se halla justificado el principio “solve et repete”. Esta teoría, de fundamento esencialmente político, establece que el desenvolvimiento de la actividad estatal no puede ser perturbado por oposiciones a la determinaciones de impuestos, que dilate la percepción de los ingresos públicos al fisco. Según sus expositores el “solve et repete” es un privilegio establecido a favor del erario público como una finalidad de orden práctico, cual es la de impedir que el estado sea perturbado por la anómala o intespestiva recaudación de los impuestos. Ante la insuficiencia de esta explicación la doctrina ha buscado los fundamentos de este principio en razones jurídicas, pero estas han servido de sustento técnico a una actividad que tiene por fin ultimo la recaudación de ingresos públicos para el sostenimiento de la organización estatal y su comunidad. Es por esto que en la actualidad se combinan bases políticas y razones jurídicas para darle sustento al principio tratado. La Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires a expresado que: “La finalidad de la norma sitada (art 30 C.C.A) es preservar el normal desenvolvimiento de las finanzas públicas, poniendolas a cubierto de argucias procesales o expedientes dilatorios”. (causas B 53829, B 54772 y B55283). A su vez el maximo tribunal ha hecho uso de una fundamentación jurídica: “...el principio solve et repete no descansa en la presunción de solvencia del fisco, sino en la presunción de legitimidad de los actos administrativos”(B 55927).

Tesis Administrativista: (Mortara Fue el expositor mas representativo de esta teoria). Con el fin de proteger el derecho de propiedad de los contribuyentes es que nuestra constitución establece el principio de *legalidad* aplicable a los tributos, por el cual estos deben ser creados por leyes, es decir, normas abstractas, generales, impersonales y emanadas del Poder Legislativo. Es la Administración la encargada de corroborar la existencia del crédito fiscal en cada situación concreta. Mediante este procedimiento de ejercicio de la potestad tributaria es que el fisco determina para cada caso particular la existencia de una deuda, la persona obligada y el monto adeudado. Este acto de determinación llevado a cabo por el Poder Ejecutivo es un *acto administrativo* y por lo tanto comparte los caracteres que identifican a las demas manifestaciones de voluntad de la administración; presunción de legitimidad y ejecutividad. La Corte Suprema de Justicia en relación al primero de los caracteres dijo ; “ Los actos administrativos por serlo tienen en su favor la presunción de constituir el ejercicio legítimo de la actividad administrativa y por consiguiente toda invocación de nulidad contra ellos debe *necesariamente* ser alegada y provada en juicio”. Este sometimiento del acto al control judicial es lo que se dificulta con el requisito del pago previo. Los actos que adolecen de un vicio grosero no gozan de esta presunción de legalidad por lo tanto para estos esta fundamentación carece de aplicación. En relación a la ejecutividad de que goza el acto que determina el

tributo implica que la manifestación de la voluntad de la administración debe cumplirse y para ello está la justicia que garantiza la ejecución de la decisión estatal. Esto no implica que estos actos gocen de otro carácter (ejecutoriedad) aplicable a determinadas decisiones del poder administrador que, facultado expresamente por el ordenamiento, puede hacer ejecutar mediante la coacción y sin intervención judicial sus propios actos.

A pesar de estas últimas consideraciones los partidarios de esta tesis fundamentan el pago previo en estos principios del derecho administrativo. Sostiene Giannini que el acto de fijación del tributo, al igual que cualquier otro acto administrativo, le asiste una presunción de legalidad y es por lo mismo ejecutorio. El contribuyente, por esto, está obligado a cumplir, aun en el caso de que no corresponda a la real situación de hecho y de derecho. Esta postura doctrinaria fue receptada por nuestra S.C.J.B.A en la causa "American Express Arg. S.A.c/ Municipalidad de Gral Pueyrredon"(B55927).

Tesis Tributarista: (Expuesta por Ingresso, Pugliesse, Tesoro entre otros) Con el fin de obtener una fundamentación específica que se aparte de la explicación realizada desde el derecho administrativo y pretendiendo obtener una autonomía estructural es que los expositores de esta tesis consideran al principio del previo pago como norma peculiar del derecho tributario. Manifiesta Pugliesse que .. "*el solve et repete* no es otra cosa que una expresión especial que adquiere en nuestro derecho tributario, el principio de legitimidad y ejecutoriedad de los actos administrativos, justificado por la importancia del interés público que el legislador ha entendido tutelar y del contenido particular del acto administrativo tributario". Como se ve en esta tesis se combinan las argumentaciones ya expuestas por las otras teorías, aplicadas a una rama especial del derecho público que pretende autonomía científica.

Para finalizar de exponer las razones buscadas justificando el principio del pago previo, transcribiré los fundamentos dados por Luíís Varela en su nota al art 30 del C.C.A ; " Este tiene su explicación no solo en la presunción de legalidad y verdad que acompaña a los actos del poder público, sino también en la necesidad de que las rentas con que el estado cuenta para la administración sea percibida en la oportunidad que la ley determina" Aquí también se aprecia la combinación de bases políticas y fundamentos jurídicos.

Constitucionalidad del "SOLVE ET REPETE"

Antes de entrar a evaluar la problemática en nuestro país es oportuno traer a colación la sentencia de la Corte Constitucional Italiana del 31 de marzo de 1961, que puso punto final a las acaloradas discusiones doctrinarias provocadas por el *solve et repete*, al declarar su inconstitucionalidad. Según el alto tribunal esta regla viola el principio de igualdad (art 3, Const. Italiana) e impide el libre e irrestricto acceso a la justicia (arts. 24 y 113 C.I.). En relación a la igualdad la Corte expuso que "resulta evidente la diferencia de tratamiento que de dicha regla derivan entre el contribuyente que no tiene medios suficientes para efectuar el pago, ni puede obtenerlos fácilmente con el recurso del crédito". El acceso a la justicia está garantizado por el ordenamiento jurídico italiano en los arts. 24 y 113 de su Carta Magna que dicen; art.24: "Todos pueden accionar en juicio para proteger sus propios derechos e intereses legítimos", art.113: "Contra los actos de la pública administración *siempre* se admite tutela jurisdiccional ordinaria o administrativa". Interpretando estas normas la Corte dijo: "Las mismas consideraciones sirven para justificar también la invocación de las normas contenidas en los arts 24 y 113 de la Constitución , en lo que el uso de los vocablos "*Todos*" y "*Siempre*" tienen claramente el propósito de reafirmar la igualdad de derecho y de hecho de todos los ciudadanos, en lo que se refiere a la posibilidad de pedir y obtener la tutela jurisdiccional tanto frente a otros particulares como frente al estado y a los entes públicos menores.". Dos años antes de este importante pronunciamiento judicial , la Corte de Justicia de Uruguay declaró inconstitucional el principio *solve et repete* en la banda oriental.

En nuestro país a partir de la sanción de la ley 23.054, por la cual nos adherimos a la Convención Americana sobre Derechos Humanos la discusión sobre la constitucionalidad del requisito del pago previo, resurgió entre los juristas nacionales. El primero en plantear la cuestión fue el tributarista Dino Jarach, que ya en 1979 , proponía el cotejo entre el *solve et repete* y la Constitución Nacional (La Información XXXIX, p

181) y en especial el análisis del principio de igualdad (art.16) y el debido proceso (art 18).

Con la recepción, a través del Pacto San José de Costa Rica, del derecho de acceder libremente a la protección judicial, el planteo recobro interés. El art 8, párrafo 2 del pacto dice: " Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial para la sustanciación de cualquier acusación penal y para la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter". Para parte de la doctrina (Ramón Valdez Costa, Héctor Villegas) la introducción de esta disposición normativa en el ordenamiento jurídico nacional, implica la derogación tácita del principio "*solve et repete*". A esta afirmación se opusieron dos argumentos desde la doctrina y la jurisprudencia. El primero de ellos, consiste en darle carácter programático a las normas del Pacto, basándose en los dos primeros artículos que establecen el compromiso de los estados firmantes de adoptar medidas legislativas para hacer efectivos los derechos y libertades otorgados por el tratado. Esta postura se refleja en la causa E.F.E., resuelta por la S.C.J. el 9/6/87. Recien en la causa Ektmetgian c/ Sofovich la Corte modifico esta postura y otorgo el carácter de operativo a las normas del pacto.

La segunda objeción, consiste en restringir los derechos otorgados por el Pacto unicamente a las personas físicas, quedando así en estado de indefensión las personas jurídicas. En un muy importante fallo la Suprema Corte (Microomnibus Barrancas de Belgrano S.A s/ impugnación) estableció en obiter dictum la operatividad de la norma que garantiza el acceso a la justicia ; "...aparece claramente que aquella norma (art 8 del pacto) al igual que los arts 7 inc 5 y 8 inc 2 letra h de la citada convención no requiere de una reglamentación interna ulterior para ser aplicado a las controversias judiciales. En la parte dispositiva del fallo deniega la pretensión del demandante debido a que; " el apelante ni siquiera ha alegado que le fuera imposible debido al ejecutivo monto del depósito, interponer el recurso de apelación previsto en la legislación cuestionada de tal forma de impedir real u efectivamente el ejercicio de su derecho..". El alto tribunal al interpretar la norma del Pacto no hizo distinción entre persona física y jurídica, entrando a analizar si se había impedido o no el acceso a la justicia a una Sociedad Anónima, por lo tanto deja sin efecto la interpretación restrictiva arriba expuesta. Años más tarde la Suprema Corte Provincial estableció una doctrina contraria al fallo citado, al disponer que "Este tribunal ya se ha pronunciado a cerca de la inaplicabilidad de los preceptos de esta Convención a las sociedades comerciales, en la inteligencia de que ella estableció que, para todos sus efectos, debe entenderse a la persona como ser humano (art 1 ap2) y legitimó a las personas, grupo de personas o entidades no gubernamentales legalmente reconocidas, para denunciar violaciones al pacto" (causas B53864, B52003, B53829).

La incorporación de las normas del pacto a nuestro ordenamiento jurídico se terminó de realizar con la reforma constitucional de 1994, la que le otorgó a dicho tratado el carácter de norma constitucional, quedando así resuelto el problema de la operatividad de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En cuanto a la limitación de la garantía de acceso a la justicia a las personas jurídicas otra reforma constitucional puso fin a la controversia doctrinaria, concretamente el nuevo art 15 de la Carta Magna Provincial que garantiza a todas las personas, físicas y jurídicas , el acceso libre e irrestricto a la justicia. Ante esto es necesario ahora establecer si el "*solve et repete*" viola algún derecho constitucional. Este principio, al colocar en primer lugar la ejecución, con anterioridad al proceso y la sentencia judicial altera el debido proceso legal e impide, a los contribuyentes cuyas condiciones económicas hacen imposible el pago previo del tributo , el acceso a la protección judicial de sus derechos. Si comparamos el número de causas que resuelve nuestro Tribunal en materia tributaria, que no supera el 5 %, con las causas de la misma materia resueltas por la jurisdicción administrativa francesa, que supera el 30 %, podemos concluir que el "*solve et repete*" limita la revisión judicial de los actos administrativos tributarios.

EL "SOLVE ET REPETE" en la provincia de Buenos Aires

Este principio esta regulado expresamente en el artículo 30 del Código Contencioso Administrativo (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.) A su vez el art. 4, segundo párrafo, de dicho

texto legal, al establecer la materia contenciosa dice: " Declárase acción contencioso-administrativa la acción para repetir las sumas indebidamente pagadas en concepto de impuesto". Estos artículos actúan en forma coordinada ya que del art. 4 se desprende la imposibilidad de accionar en busca de la nulidad del acto determinativo del tributo, pues esta norma solo admite las demandas de repetición, que únicamente permiten reclamar la devolución de las sumas pagadas en virtud de una resolución administrativa tributaria. En el art. 30, Varela, dispuso expresamente la aplicación del '*Solve et repete*' no solo en materia tributaria, sino también, extendió sus efectos a toda norma dispositiva que ordene el pago de alguna suma de dinero. Interpretando esto último la Suprema Corte Provincial entendió que " La liquidación adeudada en concepto de cánones en materia tributaria de contratos de concesión constituye una cuestión comprendida en la regla del solve et repete consagrada en el art 30 del Código Contencioso Administrativo(S.C.B.A. causa B 49152 y B 50974); "El requisito previo *solve et repete* no es aplicable exclusivamente a los tributos, sino también a otras obligaciones pecuniarias para con el estado, fundado en la normal percepción de las rentas con que éste cuenta, situación que se da cuando se cuestionan intimaciones al pago de cánones de origen contractual constitutivos de recursos originarios y ordinarios del fisco"(S.C.B.A., causa B 52756. 9/9/93). Resumiendo la jurisprudencia del Alto Tribunal, se puede afirmar que el solve et repete se aplica a las siguientes obligaciones pecuniarias ; Cánones de orden contractual originados en la utilización de bienes fiscales (A y S, t IX, p 485), garantías establecidas en contratos administrativos (S.C.B.A. causa B 44383) y obligaciones dinerarias derivadas del incumplimiento del contratista en un contrato de suministro (S.C.B.A., causas B 26524 y B 48543).(ver Carlos Tribiño, "La exigencia del Solve et Repete en el regimen Contencioso Administrativo Bonaerense").

El Código Fiscal (T.O. 1996) establece, al referirse al regimen contencioso fiscal, que contra las resoluciones de la autoridad administrativa que determinen obligaciones tributarias el contribuyente podrá interponer en forma excluyente recurso de reconsideración, contra el Director Provincial de Rentas, o recurso de apelación, ante el Tribunal Fiscal (art 91). El efecto de estos recursos es suspensivo, por lo tanto, no es requisito para objetar la determinación impositiva ante la administración el pago previo del tributo (Antes de la sanción del Código Fiscal, por ley 5246/48, el "*solve et repete*" se aplicaba como condición para el recurso de apelación ante el Poder Ejecutivo). El art 93 del citado cuerpo legal dice que " la interposición de los recursos de reconsideración o de apelación, suspende la obligación de pago, pero no interrumpe el curso de los intereses previstos en el art. 75.". El derecho de recurrir contra las decisiones del Director Provincial de Rentas o del Tribunal Fiscal ante el Poder Judicial se ve limitado por el previo pago del tributo. El art 95 dice; "La resolución dictada por el Director Provincial de Rentas en los recursos de reconsideración quedará firme a los quince días de notificado, quedando a salvo tanto el derecho del contribuyente de acudir ante la justicia, como el derecho del Fiscal de Estado a manifestar oposición, en idéntica forma. Será requisito de admisibilidad de la demanda el previo pago del importe de la deuda en el concepto de los impuestos cuestionados.No alcanza esta exigencia al importe adeudado por multas o sanciones", y el art 107 expresa; "Contra las decisiones definitivas del Tribunal Fiscal, el contribuyente o responsable y el Fiscal de Estado podrán interponer demanda ante la justicia. En el caso de los contribuyentes o responsables, la demanda contra la confirmación de la resolución determinativa en materia de gravámenes tendrá como requisito de la admisibilidad el previo pago de los importes de los gravámenes cuestionados. Por el contrario, de tratarse de la confirmación de multas impuestas por la Autoridad de Aplicación, no se exigirá tal requisito". A la luz del nuevo Código Contencioso Administrativo, de reciente sanción, estas normas quedan modificadas en cuanto a los requisitos de admisibilidad de la demanda judicial contra las resoluciones recurridas y deben interpretarse conforme la nueva legislación procesal (Art. 19 C.C.A.)

La recepción del pago previo en el nuevo código contencioso administrativo bonaerense.

La nueva legislación procesal administrativa de la Provincia de Buenos Aires (Ley 12.008) a receptado las tendencias jurisprudenciales, las posiciones doctrinarias y a tenido muy en cuenta la evolución del derecho administrativo producida en estos casi cien años de vigencia del Código Varela. En su normativa

se encuentran disposiciones instrumentales que permiten la tutela judicial efectiva y el acceso irrestricto a la justicia, garantizando así, a todos los ciudadanos, la protección eficaz de sus derechos e intereses tutelados por nuestro ordenamiento jurídico.

En materia tributaria mantiene el requisito del pago previo para los reclamos que ataquen determinaciones impositivas, pero establece una trascendente excepción a esta regla, a fin de mantener, como eje rector del ordenamiento, el principio de tutela judicial efectiva. Concretamente, el art 19 dice;

Art. 19: Pago previo en materia tributaria.

1. Será obligatorio el pago previo a la interposición de la demanda, cuando se promueva una pretensión contra un acto administrativo que imponga una obligación tributaria de dar suma de dinero.

2. Antes de correr traslado de la demanda, el tribunal verificará el cumplimiento de este requisito procesal, a cuyo fin procederá a intimar al demandante el pago de la suma determinada, con exclusión de las multas y recargos, dentro del plazo de diez (10) días, bajo apercibimiento de desestimar por inadmisión la pretensión.

3. El pago previo no será exigible cuando:

a) Su imposición configurase el supuesto de denegación de justicia.

b) Se deduzca una pretensión meramente declarativa. En este supuesto, la autoridad provincial o municipal tendrá derecho a promover contra el demandante el correspondiente juicio de apremio.

En la exposición de motivos del código con relación al pago previo de los tributos la comisión redactora dijo; "En el art 19 el proyecto acoge el principio *solve et repete*, solo en materia tributaria, no ya en relación con toda liquidación de cuentas, como determina el art 30 del código Varela. La exigencia procede respecto de las sumas determinadas por la administración tributaria con exclusión de las penalidades. Con una concepción funcional de los requisitos procesales, el proyecto autoriza a subsanar el incumplimiento de este requisito, habilitándose al tribunal a intimar al demandante el pago de la suma determinada, dentro de los 10 días, más aún, también se permite la dispensa del pago previo cuando su imposición conduzca a una denegación de justicia, tal como lo ha sostenido la jurisprudencia de la S.C.B.A. en los supuestos de imposibilidad económica debidamente acreditada."

Otro problema que resuelve esta norma es el atinente a la oportunidad procesal en que debe realizar el pago. Ya la doctrina italiana discutía si el *solve et repete* funciona como una "cuestión prejudicial", cuya inobservancia impide la constitución de la relación procesal, o si es una "excepción procesal", que actúa como condición para que el juez conozca sobre el fondo de la cuestión planteada. El Código Varela dispuso que el pago previo debe ser efectuado con anterioridad a la presentación de la demanda y por lo tanto se adhiere a la concepción que lo considera como una cuestión prejudicial. En un primer momento la S.C.B.A. admitió el pago en etapas posteriores a la presentación de la demanda, por lo tanto al nacimiento de la relación procesal (Causas B44037 y B 46992) En una segunda etapa modificó su posición anterior e interpretó el pago previo como requisito prejudicial; "El fundamento del requisito exigido por el art 30 del C.P.C.A. traducido en la locución *solve et repete*, debe considerarse una cuestión prejudicial, es decir, que el pago de la obligación debe ser previo a la interposición de la acción judicial, pues la finalidad de la norma citada es preservar el normal desenvolvimiento de las finanzas públicas, poniéndolas a cubierto de argucias procesales o expedientes dilatorios" (S.C.B.A. causas B 55283, B 53829 y B 54772.)

El nuevo art. 19 establece que el juez, ante el incumplimiento del pago, intimará al demandante a que, dentro de 10 días, cumpla dicho requisito. Igualmente en el art 35, al regular las excepciones admisibles, acepta como excepción previa la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos, entre otros, en el art 19. Si el "*solve et repete*" funciona como una excepción previa hubiera sido conveniente dejar que la administración solicite el cumplimiento del requisito del pago previo y no disponer que los magistrados resuelvan de oficio la excepción. Chioyenda dijo al respecto; "Es cierto que este principio (*solve et repete*) se establece en interés del erario, pero esto no priva que se trate siempre de una verdadera "excepción procesal", porque el *solve et repete* es un medio de coherción para obtener el pago del impuesto, y el interés del estado en obtener el pago y en servirse de los medios de coherción, a tal fin tiene por órgano a la administración, no al juez; por consecuencia si la administración no excepciona la falta de pago el juez no puede relevarlo de oficio."

En cuanto a la oportunidad en que funciona el requisito del pago previo, es necesario que el tiempo para realizar el pago del impuesto haya vencido, es decir que se halla producido la obligación de abonarlo. El tributo debe ser exigible por el fisco, lo que supone la determinación tributaria realizada previamente por la autoridad de aplicación y debidamente notificada al contribuyente. Para el caso de los impuestos provinciales, como el inmobiliario, que se paga anualmente en una o varias cuotas y en las condiciones y términos que establece la autoridad de aplicación (arts. 129 y 134 del C.F.), será suficiente el pago de la cuota vencida y se tendrá por cumplido el requisito establecido por el art 19 del C.C.A.

Finalmente en cuanto a la protección de los derechos e intereses de los contribuyentes que no se encuentren en condiciones de pagar de inmediato el monto del tributo, la nueva norma procesal, establece la posibilidad que los jueces, evaluando las circunstancias particulares de cada caso, puedan exceptuar el pago previo del impuesto adeudado. Esta solución coincide con la opinión expresada por Bidart Campos quien al comentar el fallo " Microomnibus Barrancas de Belgrano SA s/ impugnación" dijo; " El tema se vincula con la vetusta regla del *solve et repete*. Respecto de todo sistema que condiciona el acceso a la justicia o la oblación de sumas pendientes de pago, entendemos que no cabe formular un criterio rígido; ese condicionamiento será o no lesivo del derecho a la jurisdicción cuando, conforme a las circunstancias de cada caso concreto y singular, la suma sometida a pago previo sea en su cuantía, desproporcionada o no a la capacidad del obligado y , por ende, configure o no un obice al fácil acceso a la justicia." Es cierto que como ha quedado formulado el principio *solve et repete* en el nuevo C.C.A., se protege el acceso a la justicia de los particulares y se mantiene para los casos que no afecten esta garantía el privilegio del fisco de cobrar sus créditos antes que la justicia se exprese sobre la legalidad de la determinación. También hay que destacar que se podría haber protegido los intereses estatales sin recurrir a una figura que, como el *solve et repete*, ha sido muy criticada por la doctrina, estableciendo otras medidas precautorias (Fianzas, prendas, embargos.) o imponiendo multas o recargos que amedrenten las intenciones malévolas y dilatorias de los malos contribuyentes, pero que a su vez, permita a los ciudadanos que actúan de buena fe, acceder a la justicia sin tener que alegar y probar que no tienen medios suficientes para efectuar el pago, ni pueden obtenerlo fácilmente con el recurso del crédito.

En cuanto a la prueba de estas circunstancias económicas la Corte Nacional a dicho; "A los efectos de la procedencia del recurso extraordinario se destacó la necesidad de aportar elementos de juicio o fundamentos que permitan admitir la razonabilidad del agravio con base constitucional, de modo tal que ellos puedan constituir índices reveladores de la capacidad económica o estado patrimonial del apelante. Se refirio, la tesis , ya expuesta en Fallos; 247; 181, de la insuficiencia de las manifestaciones en abstracto del apelante acerca de la imposibilidad del pago ..." (en causa "Nofal Hnos. s/ infracción ley 12.830); "Que otra cosa, en cambio, sería el agravio fundado en que tal requisito legal, por su desproporcionada magnitud en relación con la concreta capacidad económica del apelante, tornara ilusorio el derecho que le acuerda el legislador en razón del importantr desapoderamiento de bienes que podría significar el cumplimiento de aquél. Pero, en tal supuesto- que no se ha hecho valer en autos-, el aserto deberá ser materia de prueba a fin de que los jueces de la causa y este tribunal, puedan decidir sobre una alegación en el sentido apuntado" (Causa "Liborno SRLc/ Dcción de Vinos s/ apelación").

Nuestra Suprema Corte Provincial aprecio sobre el tema en cuestión; "Que respecto de la alegación de la actora a la imposibilidad de afrontar el pago que se le exige, circunstancia ésta que intenta demostrar por medio de la certificación contable que adjunta, corresponde señalar que esta Suprema Corte no comparte la doctrina judicial que dispensa el requisito de pago previo para esta circunstancia, razon por la cual en autos, independientemente de la veracidad de la situación denunciada, debe considerárselo incumplido" (Causa B 53829.) Ante una decisión del tribunal que deniegue la exepción del pago previo, el contribuyente podrá interponer recurso de casación en los términos del art. 54, inc.2-a, y sigtes. Del nuevo C.C.A. Bonaerense. Sera de mucha importancia para la efectiva protección de los derechos e intereses de los ciudadanos que los futuros tribunales establezcan una jurisprudencia flexible al interpretar la dispensa del "solve et repete", estatuida en la nueva legislación procesal.

BIBLIOGRAFIA:

Tribiño Carlos, "El pago previo del impuesto en el contencioso administrativo de la provincia", revista Rentas, IV-3, p 59

- y "Las excepciones previas en el proceso contencioso administrativo de la provincia de Buenos Aires". E.D, t 102, p 965.
- Jarach, Dino, "Constitucionalidad del principio solve et repete", La Información, XXXIX, p 169.
 - Hutchinson, Tomas, "La proyectada reforma constitucional en la Provincia de Buenos Aires", L.L, t 1989-E, p 1254.
 - Marafuschi Miguel, "Reflexiones acerca de la conveniencia y oportunidad de la modificación de la competencia de la S.C.B.A. en materia contencioso administrativa", LL, t 1989-E, p 1261.
 - Carrillo, Pedro, "La regla de solve et repete y la ejecutoriedad del acto administrativo", LL, t 39, p 1090.
 - Bidart Campos, Germán, "El pacto San José de Costa Rica y el acceso facil a la justicia", ED, t 137, p314.
 - Grau, Armando, "Habilitación de la instancia Contencioso Administrativa.
 - Giuliani Fonrouge, Carlos, "Acerca del solve et repete", LL, t 82, p617.
 - Cappelletti- Garth, "Acceso a la Justicia".
- Navarrine, Susana, "Acción declarativa. Prevención del daño tributario. Inexistencia del solve et repete.", DF, t XL, p 193.

ÍNDICE GENERAL

EL JEFE DE GABINETE DE MINISTROS FISONOMÍA Y PERSPECTIVAS	5
DEMOCRACIA DELIBERATIVA, PARLAMENTARISMO Y EFICIENCIA. UNA PROPUESTA PARA LAS PROVINCIAS	13
LA CONSULTA POPULAR	18
PROVINCIA Y MUNICIPIO EN SANTA FE NOTAS PARA UNA DISCUSIÓN SOBRE EL ÁREA METROPOLITANA DE ROSARIO.	21
"EL MUNICIPIO EN EL NUEVO SIGLO: HACIA UNA AUTONOMÍA MÁS PLENA"	25
FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA REFERENDUM, PLEBISCITOS, INICIATIVA POPULAR Y REVOCATORIA EN LAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES	29
EL MUNICIPIO, BASE DE LA DEMOCRACIA	34
LA ACCION DE AMPARO ADECUACION LOCAL	37
AUTONOMIA DE LOS MUNICIPIOS	42
DEMOCRACIA SEMIDIRECTA: CAMBIO IDEOLÓGICO CONSTITUCIONAL"	46
EL PODER DE IMPOSICIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE PROVINCIA	51
LA MUNICIPALIDAD BASE PARA UNA NUEVA SOCIEDAD	55
AFECCIONES A LA INTIMIDAD MEDIANTE ESCUCHAS TELEFÓNICAS.	59
HABEAS DATA CONTRIBUCIONES A SU ENTENDIMIENTO Y REGLAMENTACIÓN	63
OMISION LEGISLATIVA EN LA INICIATIVA POPULAR	67
EL RECURSO DE AMPARO EN COSTA RICA"	71
FORMAS DE PARTICIPACION CIUDADANA EN EL SIGLO XXI	76
"REFORMA CONSTITUCIONAL POR CONSULTA POPULAR"	79
CONSULTA POPULAR	81
"EL ART. 41 DE LA C.N. Y LA DETERMINACIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA AMBIENTAL"	85
EL DERECHO AMBIENTAL COMO DERECHO DE LA TERCERA GENERACIÓN	89
PRINCIPIO DE IGUALDAD	93
OPINION PUBLICA Y DEMOCRACIA DE POLÍTICOS GURÚES Y VOLUNTAD CIUDADANA.	96
LOS MUNICIPIOS EN EL PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO: HACIA EL MUNICIPIO DEL SIGLO XXI. EL CASO SANTAFESINO	103
AMPARO FRENTE A LAS OMISIONES DEL PODER. LA INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN EN EL DERECHO ARGENTINO DE FIN DE SIGLO.	108
EL SECRETO DE LAS FUENTES DE INFORMACIÓN PERIODÍSTICA.	113
LA AUDITORIA GENERAL DE LA NACION. INTERROGANTES ACERCA DE SU DISEÑO DESPUES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL	120
DERECHOS DE LA TERCERA GENERACIÓN EL ROL DEL ESTADO Y DE LAS INSTITUCIONES INTERMEDIAS	125
"LA AUTONOMÍA MUNICIPAL"	131
"HACIA EL ESTADO ACTUAL"	135
¿LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS?	139
ALGUNOS ASPECTOS DE LA JURISDICCION CONTENCIOSA DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA	145

EFICIENCIA, PROPIA TORPEZA Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD PARA ENTRAR AL SIGLO XXI	150
REFLEXIONES ACERCA DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE. "NUEVAS PERSPECTIVAS DE LA COMPETENCIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE REGULACIÓN DEL TRANSPORTE(C.N.R.T.)"	152
EL NUEVO ESTADO REGULADOR. PRINCIPIOS QUE LO RIGEN	156
RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR OMISIÓN DE PRESTACIONES O CONTROLES	161
PROPUESTAS EXTRAJUDICIALES PARA EL PROBLEMA DEL DESEMPLEO	167
MERCADO LABORAL Y PROFESIONALES II	171
DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO SU APLICACIÓN A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO DE LAS ISLAS MALVINAS	177
"IGUALDAD JURÍDICA DE LOS ESTADOS: DEL MITO A LA REALIDAD"	181
LA OBLIGATORIEDAD DE LAS RESOLUCIONES PROVENIENTES DE ÓRGANOS INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS	185
"UNA NUEVA ESTRUCTURA PARA EL SISTEMA INTERNACIONAL"	189
MUJER Y DERECHOS HUMANOS	194
"LA NUEVA CORTE PENAL INTERNACIONAL: UN AVANCE EN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS"	199
'DERECHOS HUMANOS RESPONSABILIDAD DE TODOS"	204
MONSERRAT SIN MUJERES: UNA ESTRATEGIA JURÍDICA	209
MÁS ALLA DE UNA DEMOCRACIA TERRITORIAL"	213
«EL DEBER DE INVESTIGAR Y LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL POR VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS»	217
EL DERECHO TRANSNACIONAL Y LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN	221
CAROLA BIANCO	232
LA SOLUCIÓN AMISTOSA DE CONTROVERSIAS Y LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS	237
LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO POR LA SANCIÓN DE NORMAS INTERNAS	241
LEY DE RIESGOS DEL TRABAJO	246
"FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS!"	252
FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	258
"LA REGLA SOLVE ET REPETE Y EL PACTO DE SAN JOSE DE COSTA RICA"	262
EL SOLVE ET REPETE EN EL MARCO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994	266
LA LIBERTAD SEXUAL EN LAS CÁRCELES	270
EL SOLVE ET REPETE Y EL PACTO DE SAN JOSÉ DE COSTA RICA ANÁLISIS DE SU CONSTITUCIONALIDAD DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA	275
EL "SOLVE ET REPETE" EN EL NUEVO CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO BONAERENSE	283
DEROGACIÓN DEL PRINCIPIO "SOLVET ET REPETE" EN LA MATERIA TRIBUTARIA	287
PROBLEMÁTICA DE LA SEGURIDAD EN LA SOCIEDAD HACIA EL FIN DE SIGLO	291
RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR LA EXTENSIÓN ILEGÍTIMA DE LA PRISIÓN PREVENTIVA	295
LA GARANTÍA DEL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL: SISTEMA CÁRCELARIO ARGENTINO	299
"LOS DERECHOS HUMANOS FUNDAMENTALES EN LA ACTUALIDAD"	301
LA MUNICIPALIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA	305
LOS DERECHOS HUMANOS EN EL NEOLIBERALISMO	309
INTRODUCCIÓN DE UN PRIMER MINISTRO COMO CONSOLIDADOR DE LA DEMOCRACIA	

LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE, LOS INTERESES DIFUSOS Y SU LEGITIMACION ACTIVA	313
RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR OMISION	317
¿NUEVAS FRONTERAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS? DERECHOS DEL USUARIO Y ENTES REGULADORES EN EL ART. 42 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL.	321
LOS MUNICIPIOS EN EL FUTURO DEL MERCOSUR Y LA NECESIDAD DE ACTUALIZAR LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS	325