

LEONARDO ANTONIO NEWLAND v. PROVINCIA
DE SANTIAGO DEL ESTERO

ACCION DECLARATIVA.

Concurren los requisitos para la procedencia formal de la acción meramente declarativa (art. 322 del Código Procesal) esto es, la concurrencia de un estado de incertidumbre sobre la existencia y modalidad de una relación jurídica, en tanto se trata de la aplicación de un gravamen o sanción respecto de actividades ya cumplidas u omitidas; la existencia de un interés jurídico suficiente en el accionante, ya que ha mediado una actividad explícita del poder administrador dirigida a la percepción de aquél, y la carencia de otra vía alternativa para articular la pretensión que se trae al proceso.

JURISDICCION Y COMPETENCIA: Competencia federal. Competencia originaria de la Corte Suprema. Causas en que es parte una provincia. Generalidades.

La declaración de certeza, en tanto no tenga carácter simplemente consultivo, no importe una indagación meramente especulativa y responda a un "caso" que busque preaver los efectos de un acto en ciernes al que se atribuye ilegitimidad y lesión al régimen constitucional federal, constituye "causa" en los términos de la Ley Fundamental.

ACCION DECLARATIVA.

La regla "*solve et repete*" no obsta a la admisibilidad de la acción meramente declarativa, cuando concurren sus presupuestos, en especial el estado de incertidumbre respecto de los alcances de la relación jurídica concreta y del interés suficiente en el accionante, pues la exigencia del cumplimiento previo de lo que constituye el objeto de la discusión, implicaría desconocer la necesidad de tutela judicial que, tiende a dilucidar el estado de falta de certeza entre el contribuyente que cuestiona la actitud del Estado y este último.

ACCION DECLARATIVA.

El procedimiento declarativo reglado por el art. 322 del Código Procesal no excluye necesariamente el cobro compulsivo del título al cual el estado provincial atribuye naturaleza tributaria, y que estaría habilitado a intentar por las vías procesales que considere pertinentes.

DICTAMEN DEL PROCURADOR FISCAL DE LA CORTE SUPREMA

Suprema Corte:

La provincia demandada opone las excepciones de incompetencia y falta de legitimación activa, por considerar, respecto de la primera, que sólo puede demandarse en instancia originaria ante la Corte la repetición de impuestos abonados de manera espontánea y en lo que hace a la segunda, que la admisión de una acción meramente declarativa en materia tributaria importaría desconocer la vigencia del principio *solve et repete*.

Toda vez que la materia discutida en autos es de naturaleza federal y la demandada una provincia, resulta a mi juicio aplicable al *sub lite* la doctrina sentada en la causa publicada en Fallos: 304:310, en cuanto allí se estableció que la circunstancia que la radicación del proceso haya de materializarse a tenor de lo dispuesto por el art. 101 de la Constitución Nacional, ante esta Corte, no importa aún pronunciamiento sobre la admisibilidad de la acción intentada, a cuyo efecto es necesario considerar, además, si la demanda cumple con los requisitos que el art. 322 del Código de Forma en materia Civil y Comercial fija como condicionantes de la posibilidad de entablar acciones meramente declarativas.

En caso de ser positiva la respuesta, creo conveniente recordar aquí la posición adoptada por este Ministerio Público en el precedente antes invocado y en el de Fallos: 305:1715, la que especificaré a continuación, en especial por no hallarse publicado este último dictamen. Al respecto, debe resolverse además: a) si el art. 100 de la Constitución Nacional admite el ejercicio del Poder Judicial respecto de pretensiones que no importan una sentencia de condena; b) si acciones de esa clase caben en el ámbito de la jurisdicción originaria que el Tribunal asigna al art. 101 de la ley fundamental; c) si existen impedimentos para abordar en el marco del art. 322, primer párrafo, del C.P.C.C. las cuestiones de naturaleza federal en particular la inconstitucionalidad de normas dictadas por gobiernos de provincia, y finalmente, d) la incidencia que la regla *solve et repete* puede tener sobre la admisibilidad de la acción.

Si el análisis de los interrogantes planteados condujere a una respuesta negativa, será de aplicación el art. 337, primera parte, del Código Procesal.

En el dictamen emitido en la causa mencionada en primer término, se señaló que el sistema instituido por el art. 322 del C.P.C.C. exige tres requisitos para la procedencia de las acciones meramente declarativas:

a) Que concurra “estado de incertidumbre sobre la existencia alcance y modalidad de una relación jurídica”, entendiéndose por tal a aquella que es concreta en el sentido que al momento de dictarse el fallo, se hayan producido la totalidad de los presupuestos de hecho en que se apoya la declaración acerca de la existencia o inexistencia del derecho discutido, condición bajo la cual sólo podrá afirmarse realmente que el fallo pone fin a una controversia actual, diferenciándose de una consulta en la cual se responde acerca de la eventual solución que podría acordarse a un supuesto de hecho hipotético;

b) Que haya interés jurídico suficiente en el accionante, en el sentido que la falta de certeza pudiera producir en perjuicio o lesión actual al actor, entendiéndose que la actualidad del interés jurídico no depende, a su vez, de la actualidad —o eventualidad— de la relación jurídica, y

c) Que se verifique un interés específico en el uso de la vía declarativa, lo que solamente ocurrirá cuando el actor no dispusiere de otro medio legal para ponerle término inmediatamente.

No me parece cuestionable la concurrencia del primero de ellos, en tanto se trata de la aplicación de un gravamen o sanción —sobre esto discrepan las partes— respecto de actividades ya cumplidas, o mejor dicho, omitidas, razón por la cual se encuentran presentes la totalidad de los hechos cuya existencia resulta necesaria para tener por configurada la relación jurídica actual y concreta.

De igual manera corresponde a mi juicio, tener por cumplida la tercera de las exigencias enumeradas. A diferencia de lo ocurrido en el precedente mencionado, no es posible articular la pretensión que se trae al proceso mediante una acción de condena, y por otra parte, la

posibilidad de oponer como excepción los argumentos que se incluyen en la demanda, no es equivalente a la vía alternativa cuya existencia torna intransitable la acción de certeza.

En lo que hace a la concurrencia de la segunda de las condiciones indicadas, estimo que la intimación obrante en autos, resulta suficientemente demostrativa de la existencia de una actividad explícita del poder administrador dirigida a la percepción del adicional cuya validez se cuestiona.

Sentado ello, creo oportuno remitirme, en homenaje a la brevedad, a la reseña de precedentes y a las consideraciones efectuadas en el dictamen de la causa de Fallos: 305:1715, en cuanto a la posibilidad de considerar que las acciones de mera certeza susciten "causas" en el sentido del art. 100 de la Constitución Nacional, la posibilidad de un pronunciamiento de esa índole por parte del Tribunal en ejercicio de la jurisdicción originaria que le asigna al art. 101 de ese cuerpo y la ausencia de impedimentos para abordar la inconstitucionalidad de normas dictadas por gobiernos de provincia.

Todo lo expuesto conduce, a mi modo de ver, a propiciar el rechazo de la excepción de incompetencia. Respecto de la falta de legitimación activa, opino que su consideración debe postergarse hasta el momento de la sentencia definitiva, toda vez que ella no aparece en este momento como manifiesta. Ello así, por cuanto con carácter previo deberá determinarse la naturaleza del adicional cuyo cobro pretende la provincia de Santiago del Estero (tributo o multa), para recién entonces discutir, en caso de resolverse que se trata de un gravamen, la incidencia del principio *solve et repete* sobre la cuestión debatida. Buenos Aires, 4 de diciembre de 1986. *José Osvaldo Casas*.

FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 19 de marzo de 1987.

Autos y Vistos; Considerando:

1º) Que a fs. 63|82 de estos autos, la parte demandada opuso, con carácter de previas, las "excepciones... de incompetencia y/o

falta de legitimación para obrar, manifiesta, en la parte actora, cuya exacta calificación jurídica..." sometió a la apreciación de este Tribunal. Después de referirse a la naturaleza tributaria que atribuye a las normas cuya validez constitucional impugnó la actora en su demanda, sostiene que no obstante ser de la competencia originaria de esta Corte el conocimiento de las causas en las cuales se discuten cuestiones de índole federal y una provincia es demandada, en la especie este Tribunal debería declinar su jurisdicción ya que no se trata de una acción de repetición de un impuesto que ya ha sido pagado, único supuesto que —en su opinión— habilitaría la competencia.

Sobre la base de la misma interpretación, manifiesta que, por no ser viable en materia tributaria la acción declarativa de inconstitucionalidad puesto que a ello obsta la aplicación de la regla *solve et repete*, la actora carece de legitimación sustancial activa para demandar aquella declaración respecto de un impuesto que no pagó.

Funda su posición en diversos pronunciamientos de este Tribunal, en especial el de Fallos: 305:1715 y lo decidido por esta Corte en su actual composición en los autos "Provincia de Santiago del Estero c/ Gobierno Nacional y/o Yacimientos Petrolíferos Fiscales" el 20 de agosto de 1985.

2º) Que al contestar el traslado de fs. 83, el actor insiste en su planteo inicial acerca del carácter no tributario de la ley provincial n° 5442 y su decreto reglamentario Serie B n° 013, la cual entiende que reglamenta el derecho de propiedad al imponerle la obligación de realizar inversiones en sus predios rurales y sancionar el incumplimiento con la imposición de una multa. En función de ello, sostiene que las excepciones opuestas por el estado provincial carecen de fundamento, solicita su rechazo y pide costas.

3º) Que como lo destaca el Procurador Fiscal en su dictamen, se encuentran acreditados en el *sub lite* los requisitos establecidos por el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial para la procedencia formal de la acción meramente declarativa, esto es, la concurrencia de un estado de incertidumbre sobre la existencia y mo-

alidad de una relación jurídica, en tanto se trata de la aplicación de un gravamen o sanción respecto de actividades ya cumplidas u omitidas; la existencia de un interés jurídico suficiente en el accionante ya que ha mediado una actividad explícita del poder administrador dirigida a la percepción de aquél, y la carencia de otra vía alternativa para articular la pretensión que se trae al proceso.

4º) Que de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal, la declaración de certeza, en tanto no tenga carácter simplemente consultivo, no importe una indagación meramente especulativa y responda a un "caso" que busque precaver los efectos de un acto en ciernes al que se atribuye ilegitimidad y lesión al régimen constitucional federal, constituye causa en los términos de la Ley Fundamental (confr. entre otros, S.291.XX. "Santiago del Estero, Provincia de c|Estado Nacional y/o Y.P.F. s|acción de amparo" y F.312.XX. Originario "Fábrica Argentina de Calderas S.R.L. c|Santa Fe, Provincia de s|declaración de inconstitucionalidad", sentencias del 20 de agosto de 1985 y 19 de diciembre de 1986, respectivamente).

5º) Que aclarado este aspecto de la cuestión planteada, en atención a que la excepción de incompetencia y la de falta de legitimación para obrar han sido opuestas por el estado provincial en forma alternativa o conjunta sobre la base de idénticos fundamentos, esto es, la gravitación que la aplicación de la regla *solve et repete* podría tener respecto de la admisibilidad de las acciones meramente declarativas, corresponde indagar esta última materia. A ello no obsta la discusión acerca del carácter tributario o reglamentario del dominio que revista la norma impugnada, el que no podría determinarse a esta altura del proceso, puesto que lo que persigue el estado provincial demandado mediante las defensas que opone es, precisamente, evitar que en forma previa a la efectivización del pago se trabé la discusión sobre la naturaleza de la ley cuestionada por la actora. De modo tal que, de admitirse su posición, cualquiera que fuese el resultado del pleito en relación a la mencionada clarificación conceptual, el tema no podría ser analizado sin que anteriormente los importes hubiesen sido satisfechos.

Sin embargo, cabe advertir que la admisión de que concurren en la especie los presupuestos de la acción meramente declarativa, en especial el estado de incertidumbre respecto de los alcances de la relación jurídica concreta y del interés suficiente en el accionante, constituye el primer obstáculo a la viabilidad de la argumentación de la demandada. En efecto, dentro de ese marco, la exigencia de cumplimiento previo de lo que constituye el objeto de la discusión, implicaría desconocer la necesidad de tutela judicial que, en casos como el presente, tiende a dilucidar el estado de falta de certeza entre el contribuyente que cuestiona la actitud del Estado y este último.

Consecuentemente, la cuestión se centra en determinar si la pretensión de sentencia meramente declarativa de certeza podría afectar la ejecutoriedad que revestiría el título al cual el estado provincial atribuye naturaleza tributaria, produciéndose las consecuencias desfavorables mencionadas a fs. 71 vta.

En este sentido, no se advierte que la sustanciación del presente juicio, mientras no haya recaído en él decisión definitiva firme, pueda impedir la percepción que pretende la provincia. Ello es así, puesto que el procedimiento declarativo reglado por el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial no excluye necesariamente el cobro compulsivo que la demandada estaría habilitada a intentar por las vías procesales que considere pertinentes. A mayor abundamiento, cabe señalar que no se desprende del texto de la ley cuestionada —ni ha sido alegado por la provincia— que la demora en la percepción de los gravámenes o sanciones —en su caso— no merezca la imposición de recargos, multas, etc. Por ello, no se advierte que la discusión judicial en los términos planteados pueda colocar al contribuyente en situación privilegiada ni que se altere el derecho del Fisco a recaudar, derecho que se sustenta en la definitiva configuración del hecho imponible.

6º) Que este criterio, que por lo demás ha sido expuesto por la Procuración General en el dictamen emitido en la causa "Hidronor S.A. c/Provincia del Neuquén" el 17 de diciembre de 1971, importa modificar el de Fallos 305:1715 que esta Corte en su actual

composición no comparte, conduce a la desestimación de las defensas opuestas por la Provincia de Santiago del Estero y a mantener la competencia de este Tribunal para entender en el *sub lite*.

Por ello, y lo dictaminado por el señor Procurador Fiscal, se resuelve: no hacer lugar a las excepciones opuestas por la demandada. Costas en el orden causado en atención a lo manifestado en el considerando sexto (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial).

JOSÉ SEVERO CABALLERO — AUGUSTO CÉSAR
BELLUSCIO — CARLOS S. FAYT — ENRIQUE
SANTIAGO PETRACCHI.

PERSONAL MILITAR Y POLICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN LUIS

JURISDICCION Y COMPETENCIA: Cuestiones de competencia. Intervención de la Corte Suprema.

Se hallan satisfechos los recaudos exigibles para tener por planteada una cuestión de competencia que corresponde dirimir a la Corte en ejercicio de las facultades que le confieren el art. 43, inc. 4º, del Código de Procedimientos en Materia Penal y el art. 24, inc. 7º, del decreto-ley 1285/58, pues si bien la inhibitoria fue propuesta por el juez de instrucción militar, el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas, al insistir en debida forma en el planteamiento efectuado por el primero, lo ha ratificado en términos expresos.

JURISDICCION Y COMPETENCIA: Competencia militar.

Es necesaria la individualización precisa y concreta de un imputado militar, o investido de categoría asimilable en los términos del art. 10 de la ley 23.049, para que surja el fuero castrense.

DICTAMEN DEL PROCURADOR GENERAL

Suprema Corte:

A mi entender, los hechos que dieron lugar al presente conflicto jurisdiccional suscitado entre la justicia ordinaria y el fuero cas-