

ACCIÓN DECLARATIVA: REQUISITOS DE PROCEDENCIA: AGOTAMIENTO DE LA INSTANCIA ADMINISTRATIVA PREVIA; INNECESARIEDAD. CIUDAD DE BUENOS AIRES: TASA DE ALUMBRADO, BARRIDO Y LIMPIEZA: LIQUIDACIÓN DE UN REVALÚO; INMUEBLE EN EL QUE NO SE PRACTICARON MODIFICACIONES; COBRO RETROACTIVO; IMPROCEDENCIA*

DOCTRINA:

- 1) *La apreciación de idoneidad de la acción meramente declarativa, no ha de depender tanto de un antecedente, cual es la existencia de otro medio al momento del origen del diferendo sino de una consecuencia de la labor del juez, cual es la eficacia que ella pueda tener para establecer la concordia entre los sujetos del diferendo.*
- 2) *A los efectos de admitir la acción meramente declarativa no resulta menester el agotamiento de la vía administrativa, si la naturaleza de la intimación cursada por la*

Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires revela la existencia de un interés real y concreto susceptible de protección legal actual (en el caso de autos, por la intimación referida se hacía saber a la actora que la falta de pago en término de la suma reclamada como consecuencia de un error de hecho invocado en la liquidación de la tasa de alumbrado, barrido y limpieza respecto de períodos abonados en término, daría lugar al cobro por la vía de la ejecución fiscal).

- 3) *Si al tribunal se le propuso la de-*

* Publicado en *El Derecho* del 21/5/98, fallo 48.617.

cisión sobre el error de hecho, la retroactividad en la aplicación de la ley tributaria, el efecto cancelatorio del pago y la violación del principio de legalidad que informa la Constitución Nacional, el mismo se ve obligado a acudir en forma supletoria al derecho privado, pues las fuentes administrativas no resultan decisivas.

- 4) *La circunstancia de que la Municipalidad de la Capital imponga varios requisitos para proceder a una construcción, inclusive el final de obra, determina el profundo conocimiento de los elementos que la integran, es decir, el equiparamiento y funcionamiento de cada edificio que ha gozado de su aprobación y la categoría a la que pertenece desde su origen. Por lo tanto, no puede traer en su auxilio, para justificar la revaluación del inmueble -y pretender un cobro retroactivo respecto de períodos puntualmente abonados- “un error de hecho advertido con posterioridad”, pues ello significa la violación de los más elementales principios de la buena fe pues no ha habido razón para errar y la ignorancia del verdadero estado de las cosas proviene de una negli-*

gencia culpable adjudicable a ella.

- 5) *Si bajo el eufemismo de “error de hecho” la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires esconde un revalúo de la propiedad inmueble efectuado sin fundamentación alguna y pretende el cobro de su producido por períodos anteriores al mismo so pena de una ejecución inmediata contra los contribuyentes que habían hecho un pago puntual y completo, en su oportunidad, de esas obligaciones, incurre en la violación de los elementales principios de legalidad, de certeza y de seguridad jurídica, llevando a los administrados a la incertidumbre sobre las modalidades de una relación jurídica, que debe estar regida por las garantías constitucionales de la irretroactividad de la ley y de los efectos liberatorios del pago, que son una valla infranqueable para los actos de esta naturaleza. M.M.F.L.*

Cámara Nacional Civil, Sala D, 23 de setiembre de 1997. Autos: “Guerrero de Louge, Susana Ernestina Teresa c. MCBA s/acción M. declarativa (sumarísimo).”

En Buenos Aires, Capital de la República Argentina, a los 23 días del mes de setiembre de mil novecientos noventa y siete, reunidos en acuerdo los señores jueces de la Excma. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, Sala “D”, para entender sobre el recurso interpuesto en los autos caratulados: “Guerrero de Louge, Susana Ernestina Teresa c. MCBA s/acción M. declarativa”, el Tribunal estableció la siguiente cuestión a resolver: ¿Es ajustada a derecho la sentencia apelada?

Practicado el sorteo resultó que la votación debía efectuarse en el siguiente orden: señores jueces de cámara doctores Mercante, Bueres, Martínez Álvarez.

A la cuestión planteada el Dr. *Domingo A. Mercante* dijo:

La sentencia de fs. 192/194 hace lugar a la demanda interpuesta por Susana Ernestina Teresa Guerrero de Louge y Esteban Luciano Louge contra la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, ordenando a la demandada que se abstenga de iniciar acción ejecutoria por cobro de la suma de \$ 3.535,05 contra los contribuyentes actores. Condena en costas a la demandada.

A fs. 223/230 expresa agravios la vencida, los que son contestados a fs. 239/243 por la actora. A fs. 244 quedaron los autos para dictar sentencia definitiva.

I. Los hechos

1. *La acción:* A fs. 46/63 relatan los actores, en sus caracteres de propietarios de la unidad del piso 5º de la finca sita en esta ciudad, calle Rodríguez Peña 1960/1964, que el 27 de octubre de 1992 recibieron de la demandada la factura que acompañan, por medio de la cual los emplazaban para que el día 30 del mismo mes y año hicieran efectiva la cantidad de \$ 3.535,05 provenientes de un “error de hecho” en la liquidación de la tasa de alumbrado, barrido y limpieza desde el 1º-1-87 hasta el 31-12-92 con una quita del 30 % sobre años anteriores al de avalúo. Al dorso se les hacía saber que “la falta de pago de las contribuciones al vencimiento de los plazos fijados por la MCBA dará lugar al cobro... por la vía de ejecución fiscal...” (V. boleta de fs. 12). Por medio de la carta documento de fs. 14 los requeridos se dirigieron a la Municipalidad rechazando la intimación haciendo saber que no pagarían los importes e intimándolos a dejar sin efecto el reclamo dentro de las 24 horas bajo apercibimiento de promover las acciones legales contra quienes resultaren responsables del error invocado, la que no obtuvo contestación y los llevó a promover la presente acción el 16-11-92 (V. cargo de fs. 63 vta.).

Aseguran en ella que la demandada ha quebrantado los principios de la buena fe del art. 1198 del Cód. Civil, la doctrina de los actos propios, que el error invocado no es excusable (art. 929), que habiendo reclamado pagos sobre otros realizados puntualmente durante los años reclamados se desconocen los efectos cancelatorios del mismo (arts. 505, inc. 3º y 724), y que la acción que ejercitan resulta procedente en virtud de lo dispuesto en el art. 322 del Cód. Procesal. Ofrecen su prueba y peticionan para que se declare la procedencia del reclamo.

2. *La contestación:* A fs. 90/108 resulta contestada la acción. Solicita la Municipalidad de la Capital se declare la improcedencia de la vía elegida para demandar, pues la acción meramente declarativa del art. 322 del Cód. Procesal no resulta admisible contra una obligación tributaria perfectamente definida y exigible debiendo haberse interpuesto reclamo administrativo previo, el que hubiera resultado el otro medio legal e idóneo exigido por la ley para admitir la acción intentada. Luego de hacer negativa específica de la apreciación subjetiva de los hechos efectuada en la demanda, relata la causa que dio origen a la emisión de la factura impugnada: “...que con motivo de uno de los controles rutinarios en diferentes sectores de la ciudad, surgió que el inmueble de propiedad de los actores resultó ser una vivienda que cuenta con ascensor

principal y de servicio, distribución diferenciada y calefacción central por radiadores *desde su origen* (el subrayado le pertenece), por lo que correspondía cambiarla de categoría de acuerdo a los términos del art. 7º de la Ordenanza Tarifaria correspondiente, lo que determinó la variación del monto de valuación, cuya vigencia se determinó a partir del 1º-1-87. Que ello provocó la queja de varios copropietarios del inmueble, lo que la llevó a consulta de Catrel, S.A., concesionaria de la revaluación de inmuebles (V. fs. 87/88), la que ratificó en un todo lo actuado. Que el art. 165 de la Ordenanza Fiscal para el año 1992, admite que “las valuaciones sean revistas cuando se compruebe un error u omisión”. Que poco importa que los pagos efectuados durante el período en reclamo se hubieran hecho sin reserva u objeción cuando el error fue advertido con posterioridad. Que no quiebra el principio de irretroactividad del acto administrativo la reliquidación basada en un error sólo imputable a quien exige el pago. Que si bien el pago del impuesto extingue la obligación, ello sólo ocurre cuando el contribuyente ha abonado la suma que legalmente le corresponde. En sus “consideraciones finales” destaca que el Estado, en todas sus manifestaciones se encuentra en un evidente proceso de transformación, que en algunos casos reviste caracteres revolucionarios, adjudicándolo a la deficiente recaudación fiscal que padece desde larga data nuestro país.

3. *La sentencia:* Producida la prueba de las partes, fundada esencialmente en la documental, el 22-8-95 se dictó sentencia. Con fundamento en las disposiciones legales que transcribe, se decidió en la forma a la que me referí anteriormente, haciendo lugar a la acción.

4. *Los agravios de la demandada:* Poco agrega a lo manifestado en la contestación a la acción. Sin embargo, siendo ella un típico acto impugnativo destinado a criticar los supuestos errores en los que ha incurrido el juez apelado en la fijación de los hechos (art. 271 del Cód. Procesal) o en la apreciación del derecho, me ocuparé detenidamente de la queja.

Resulta dividida en cuatro capítulos bien diferenciados: el primero referente al error en la administración; el segundo al efecto liberatorio del pago, el tercero al revalúo, y el cuarto a la procedencia de la acción meramente declarativa elegida por la accionante. Lamentablemente, ninguno de ellos se refiere a la retroactividad del cobro pretendido.

En cuanto hace al error adelanta la quejosa que se encuentra expresamente contemplado en la normativa tributaria vigente. Sin embargo se aboca de inmediato a la inaplicabilidad de los principios del derecho privado al caso de autos, el que se encuentra regido por las normas del derecho público. Así, señala que el 23-5-84 en autos “Encofrados c. M.C.B.A. s/repetición”, el Juzgado Nacional de primera instancia que no cita decidió que “en las acciones derivadas de leyes especiales como son las conferidas al fisco para perseguir el pago de tributos, rige lo que las mismas establecen con prescindencia de las normas del Código Civil que sólo son de aplicación supletoria...”. Con nueva cita de un fallo de primera instancia -esta vez del Juzgado Nacional Nº 3, 20- transcribe que “son las Ordenanzas Municipales de orden tributario las que establecen las regulaciones pertinentes a aplicar en los casos concretos que son objeto o vi-

gencia de su aplicación”. Refiriéndose al distinguido tratadista Giuliani Fonrouge, señala que la materia tributaria pertenece al derecho público, y haciéndolo con su igual García Belsunce, recuerda sus expresiones en el sentido de que “sólo cuando el conflicto no puede, de manera alguna, ser decidido según el derecho fiscal, es dable acudir en forma supletoria a los principios del derecho privado”. (Primer autor en Derecho Financiero Vol. II, pág. 862; segundo autor sin referencia). Otro tanto hace con un fallo de la CSJ (Fallos, 248-149) relacionando que “en materia de interpretación de las leyes tributarias ... la exégesis debe efectuarse a través de una razonable interpretación de los preceptos propios del régimen impositivo... Si tales fuentes no son decisivas, cabe recurrir a los principios de derecho común con carácter supletorio”. Como resultado de estas citas adjudica al señor juez *a quo* la utilización equivocada de normas del derecho privado para decidir en el caso, debiéndose haber aplicado el art. 165 del ordenamiento impositivo (cabe suponer que se refiere a la Ordenanza Fiscal vigente) que prevé el cuestionado error al decir: “Las valuaciones vigentes o las que se fijen, se actualizan por la Dirección General del Patrimonio Urbano... sin perjuicio de ello pueden ser revistas en los siguientes casos... 3) Cuando se compruebe un error u omisión”, agregando el art. 168: “Las nuevas valuaciones... rigen desde el mes inclusive en que se han producido las modificaciones que den origen a la rectificación”. Que los pagos efectuados por los actores fueron recibidos sin reserva u objeción se justifica -dice- por haber sido advertido el error con posterioridad.

Con referencia al “efecto liberatorio del pago” señala que sólo produce ese efecto cuando se ha abonado la suma que legalmente corresponde, lo que no ha ocurrido en el caso de autos, en el que se lo hizo por una categoría menor; a esos efectos transcribe el contenido del art. 43 de la Ordenanza citada: “Cuando la administración reliquida o reajusta una obligación tributaria como consecuencia de hechos imputables al contribuyente o responsable o por haber mediado error en su liquidación original, ya sea atribuible al propio contribuyente o a la administración, no cabe considerar extinguida la obligación por el pago que hubiere efectuado”. Que (la reliquidación) ha servido para rectificar un error del que se venía beneficiando la actora desde 1940.

Pasando a los agravios referentes al revalúo, en el que la apelante incluye el principio de legalidad, el reconocimiento de cuyos principios menciona, describe la forma en que su mandante estableció el revalúo que motiva la presente acción. Manifiesta que a esos efectos designó una concesionaria, C.A.T.R.E.L. (CATRELSA/UTE según membrete que luce el informe de fs. 87), la que procedió a ajustar la categoría de vivienda establecida por la O.M. Fiscal y Tarifaria para los años 1987/1992, describiendo las operaciones realizadas por la misma para determinar las nuevas valuaciones. Agrega que cada información debe pedirse a esta empresa contratista, la que guarda valores no publicados sino almacenados en un sistema de computación, aclarando que ninguno de esos datos afectan la legalidad “ni a la publicidad de la misma”. Que la Municipalidad ha expedido a la empresa recaudadora contratista las instrucciones o reglamentos para mantener en el archivo informático tales va-

lores, “por lo que no se extrae de modo alguno que se encuentre afectado el principio de legalidad (arts. 17 y 19, CN)”. Agrega que es necesario destacar que el Poder Judicial está siempre habilitado para pronunciarse sobre la validez de los gravámenes cuando se los ataca por reputárselos incompatibles con la Constitución Nacional, pero -agrega en mayúsculas- “lo que el Poder Judicial no puede revisar es el criterio de oportunidad, conveniencia o acierto con que el legislador se ha manejado al establecer los gravámenes, como tampoco sus efectos económicos, fiscales, sociales o políticos”. Que de acuerdo con las probanzas arrojadas por la actora no se ha demostrado de qué manera el reajuste efectuado vulnera el derecho de propiedad amparado por la Constitución.

Respecto de la procedencia de la acción declarativa, solicita su rechazo “por no cumplir con los requisitos que establece la ley procesal, ya que por fin, habilita esta vía solamente en caso de que el demandante no tenga expedito otro medio legal idóneo, y la actora no ha agotado la vía prevista en la ley 19549 [ED, 42-917] y en la Orgánica Municipal 19987 [ED, 47-1085] al resultar intimada a abonar las diferencias por los períodos 1987/1992 con origen en la nueva valuación del inmueble de su propiedad. Finaliza asegurando que en autos no se ha demostrado que el reajuste no fuere procedente, ni se ha atacado el procedimiento seguido para determinar la correcta valuación fiscal; que la mera discrepancia con el *quantum* del impuesto no constituye fundamento suficiente para sostener la procedencia de esta acción.

A fs. 239/243 la actora dio contestación a la expresión de agravios precedentemente referida.

Pasaré a ocuparme de la queja de la demandada, y adelanto que no respetaré el orden en que fueron enunciados los agravios, los que de todas maneras resultarán identificados en cada capítulo.

II. Procedencia de la acción intentada

Dice el art. 322 del Cód. Procesal que la acción meramente declarativa podrá deducirse para hacer cesar un estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance o modalidades de una relación jurídica, siempre que ella pudiera producir un perjuicio o lesión actual al actor y éste no dispusiese de otro medio legal para ponerle término inmediatamente. El tipo de sentencias que se procuran con esta acción consiste en que en éstas la sola declaración satisface el interés del vendedor. Es decir, define Colombo (*Cód. Proc. Anotado*, Abeledo Perrot, Bs. As., 1969, III-78) la mera declaración es suficiente en el sentido de que no existe ámbito para la ejecución forzosa o coactiva contra la otra parte. Recuerda el autor citado que el Congreso Internacional de Derecho Comparado, La Haya, 1932, declaró que este tipo de acciones no son contrarias al carácter y a la función de la jurisdicción, ya que al declarar la existencia o inexistencia del derecho en hipótesis concretas, obligan para lo futuro a las partes con la fuerza de cosa juzgada del fallo... previene los actos ilícitos en lugar de sancionarlos y da a las partes una norma para su conducta futura.

Cierto es que entre los requisitos de la disposición existe el que impone al

actor el de que éste no tenga otro medio legal para ponerle término “inmediatamente” al estado de incertidumbre o falta de certeza, invocado por la apelante para solicitar su rechazo. Pero a poco que examinemos los hechos descriptos en la demanda -y no negados por la requerida- surge de ellos que inesperadamente el propietario de un inmueble recibe un 27 de octubre la intimación de pago de una suma considerable que deberá satisfacer el día 30 en pago de conceptos que ya había abonado oportunamente dándole como única causa de ello un “error de hecho” (boleta de fs. 12) sin aclarar si éste era del Fisco o del contribuyente el que, además, se extendía a los períodos que van desde el 1º-1-87 al 31-12-92; para colmo de males, al dorso se le hacía saber que la falta de pago daría lugar al cobro de lo reclamado por la vía de ejecución fiscal con más los intereses, honorarios y costas, lo que implicaba el sumarísimo procedimiento previsto por el art. 605 del Cód. Procesal. ¿Qué defensa quedaba a disposición del así intimado, de las pocas permitidas en la citada disposición legal? Quizás la de pago, de poco andamiento en virtud de la característica de integridad que esa forma de extinción de la obligación requiere. La demandada arguye que el actor debió haber utilizado la vía recursiva prevista en la ley 19549 y en la orgánica municipal 19987 a fin de obtener la revisión del acto administrativo. ¿Era ésa acaso la vía para eliminar la incertidumbre o prevenir el daño? La doctrina procesalista ha afinado la naturaleza de este instituto señalando que rompe los clásicos moldes en que se estructura la actividad jurisdiccional, ya que en vez de intervenir como lo hace habitualmente cuando una persona o el Estado violan o lesionan un derecho, es decir, luego de sucedido, con ella se admite que la acción judicial se realice antes de que el derecho sea lesionado; por ello es de naturaleza preventiva y de ahí que el interés en obrar que abrirá la instancia, esté dado por la condición de que esa falta de certeza pudiera producir un perjuicio o lesión (V. Aguilar Caravia, Oscar, LL, 1985-E-600, *La acción meramente declarativa de certeza en el derecho tributario*). Considero que lo más importante es analizar si la acción declarativa será eficaz como modo de implantar el imperio del derecho, y por consiguiente la paz civil entre las partes. La apreciación sobre la idoneidad de esta vía no ha de depender tanto de un antecedente cual es la existencia de otro medio al momento del origen del diferendo, sino una consecuencia de la labor del juez, cual es la eficacia que ella pueda tener para establecer la concordia entre los sujetos del diferendo. Por ello considero que este agravio resulta inadmisilbe, y la acción intentada ha sido correctamente acogida por el señor juez *a quo*.

III. La inaplicabilidad del derecho privado

La demandada se queja también de la aplicación de los principios del derecho privado al caso presente, en los términos que se han referido en oportunidad de destacar sus agravios. Va de suyo que el acogimiento de la acción declarativa en el capítulo precedente lleva implícita la aplicación del derecho que impugna. A este tribunal se le ha propuesto decisión sobre el error en derecho, la retroactividad en la aplicación de la ley tributaria, el efecto cancela-

torio del pago y la violación del principio de legalidad que informa la Constitución Nacional. Las mismas decisiones jurisprudenciales que ella cita ayudan a esclarecer la proposición. Las leyes especiales conferidas al Fisco son para perseguir el pago de tributo, los tratadistas que menciona apoyan la aplicación del Derecho Público en la materia tributaria, aclarando que cuando el conflicto no puede ser decidido por el Derecho Fiscal, es dable acudir en forma supletoria a los del Derecho Privado. La decisión de la CSJ citada reconoce que si tales fuentes, las administrativas, no son decisivas, cabe recurrir a los principios del derecho común con carácter supletorio, por lo que bien claro resulta que enfrentado este Tribunal a los conflictos más arriba enunciados, se ve obligado a acceder al derecho de fondo para darles solución. De tal manera acudimos a lo dispuesto en el antiguo art. 97 de la ley 19987 reformado por la 23627 [EDLA, 1988-151] que dice en su art. 43: “Los juzgados Nacionales de Primera Instancia en lo Civil conocerán en todas las cuestiones regidas por las leyes civiles cuyo conocimiento no haya sido expresamente atribuido a los jueces de otro fuero. Conocerán además en las siguientes causas: en las que sean parte la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, excepto en las de naturaleza penal. Si bien esta asignación legal de la competencia no impide la aplicación de las Ordenanzas Municipales y los principios del Derecho Administrativo, ello se hará cuando resulte procedente, lo que no se da en el caso -repto- al considerar el alcance del error en derecho, la retroactividad en la aplicación de la ley, el efecto cancelatorio del pago y la adjudicada violación del principio de legalidad.

IV. El error de hecho y el revalúo

Se vio anteriormente que como fundamento de la exigencia la Municipalidad invoca en la boleta de fs. 12 un “error de hecho”. Lo consideraré juntamente con el revalúo efectuado sobre la propiedad de la actora, pues están íntimamente ligados, ya que “el error de hecho” no perjudica, cuando ha habido razón para errar, pero no podrá alegarse cuando la ignorancia del verdadero estado de las cosas proviene de una negligencia culpable (art. 929 del Cód. Civil). Comentando el artículo, dice Llambías (*Cód. Civil Anotado*, II-B-58) que para que el error esencial pueda ser invocado por la víctima, debe ser excusable. Con esta exigencia el codificador ha venido a templar el excesivo individualismo resultante de las disposiciones legales que facultan la invocación del error (arts. 923 a 928). Pues si siempre que alguien sufriera un error esencial pudiese estar autorizado para invalidar el acto, quedaría muy quebrantada la seguridad de las transacciones jurídicas. Para evitar esta nociva consecuencia se ha puesto la valla de este precepto legal. Se da motivo del favor concedido al error de hecho porque comúnmente es difícil y aun imposible el evitarlo. Por consiguiente, ese favor no debe concederse al que es culpable de una gran negligencia. Tiene decidido de antiguo esta Sala que si el error obedece a negligencia o falta de atención y es imputable al que lo cometió, se torna inexcusable, y entonces la ley hace prevalecer el contrato, considerando que merece mayor protección la seguridad del tráfico y la buena fe de la contraparte, pre-

suponiendo que ésta lo ignora (CNCiv., Sala D, LL 68-43). Analizaré entonces si el error invocado por la demandada es o no excusable y, así como afirma, “no se extrae de modo alguno que se encuentre afectado el principio de legalidad”.

La Municipalidad de la Capital cuida celosamente el desarrollo y el planteamiento urbano por medio de la respectiva secretaría. Examinando el manual de trámites de la Dirección de Fiscalización de Obras y Catastros surgen los varios requisitos que deben llenarse para proceder a una construcción en ésta, nuestra ciudad: en principio ocho copias heliográficas de plano de arquitectura, tres del de estructuras, cartel de obra, certificado de parcela, perímetro de manzana, todos los que deben acompañarse con la respectiva solicitud. Asimismo la indicación N° 164 señala cómo consultar y obtener la ficha catastral, la presentación de planos de condiciones contra incendio (6 copias cuando hay instalación hídrica y 4 cuando no); todo ello sin contar con el final de obra cuya obtención se logra siguiendo las instrucciones de la indicación N° 149, con plano de tela y cuatro copias, talón de patrimonio, planilla de inspección final, etcétera. Todo ello asegura al ciudadano condiciones de profesionalidad, seguridad, y aun de belleza y conservación del patrimonio arquitectónico e histórico de la ciudad que la Municipalidad administra. Pero también el profundo conocimiento de los elementos que integran una construcción, vale decir, el equipamiento y funcionamiento de cada edificio que ha gozado de su aprobación y la categoría a la cual pertenece, todo ello desde su inicio, “desde su origen”, como dice y subraya la demandada a fs. 94 vta., por lo que no podía ignorar -como también indica a fs. citada- que el edificio de la actora cuenta “con ascensor principal y de servicio, distribución diferenciada y calefacción central por radiadores”, todo ello desde 1940.

Recientemente la demandada decide efectuar un revalúo de los inmuebles que integran el patrimonio urbano. A ello la autoriza expresamente el art. 165 de la Ordenanza Fiscal (t.o. en 1992), el que también la autoriza a revisarlas -entre otros casos- “cuando se comprueba un error u omisión” (inc. 3°). Resulta saludable que así sea: número importante de ciudadanos han llevado a cabo mejoras de importancia en sus inmuebles y, lo que es más grave, ocultándolas al Fisco sin someterlas a la respectiva aprobación de planos, violando de esa manera no sólo la Ordenanza Tarifaria sino también las condiciones de seguridad que debe ofrecer a la comunidad toda variación de lo edificado. En ese caso, al comprobar el “error u omisión”, corresponde la aplicación del art. 43 por “hechos imputables al contribuyente o responsable”, por lo que, como finaliza el artículo, “no cabe considerar extinguida la obligación por el pago que se hubiera efectuado”.

La demandada anota que el error invocado “fue advertido con posterioridad” como fundamento de su accionar. Pero además de no señalar con posterioridad a qué hecho surgió esa advertencia, deja de lado que el inmueble afectado, desde 1940, no sufrió mejora ni modificación alguna, ni ella alegó tal hecho, por lo que, y conociendo el inmueble desde su inicio -pues no se trata de una construcción clandestina- no puede traer en su auxilio para justificar la

revaluación “un error de hecho advertido con posterioridad”, pues ello significa la violación de los más elementales principios de la buena fe, y no ha habido “razón para errar y la ignorancia del verdadero estado de las cosas proviene de una negligencia culpable” adjudicable solamente a ella.

Obsérvese que en el caso no se trata de revisar el criterio de oportunidad, conveniencia o acierto del criterio del legislador al establecer los gravámenes, como bien dice la demandada, sino de rechazar el justificativo del error de hecho que ella invoca como excusa o justificativo de su accionar, por lo que, siguiendo su razonamiento, el Poder Judicial está siempre habilitado para pronunciarse sobre la validez de los gravámenes cuando se los ataca por reputárselos incompatibles con la Constitución Nacional, y así queda demostrado -esta vez a *contrario sensu* de su razonamiento- que el ajuste intentado vulnera el derecho de propiedad amparado por la Constitución Nacional.

V. La retroactividad - efectos liberatorios del pago

Surge también de la boleta de fs. 12 que la liquidación pretendida abarca el período que va desde el 1º-1-87 hasta el 31-12-92. Es ésta la base esencial de esta acción, la que, por un momento, temo que se haya alejado del encuadre procesal efectuado por la demandada. La actora efectuó los pagos debidos en su oportunidad e íntegramente, hoy pretenden ser modificados en su monto por la requerida desconociendo el valor cancelatorio de aquéllos. Indudablemente se fundamenta en lo dispuesto por los arts. 43 y 165 de la Ordenanza ya citada que se basan en la existencia del “error”; demostrado que este error no ha existido no se trata ya de una reliquidación de lo debido sino de una nueva, las que según el art. 168 de la misma normativa “rigen desde el mes inclusive en que se han producido las modificaciones que dan origen a la rectificación”. Cualquiera que sea la interpretación de esta disposición, no existiendo modificaciones en el caso -por lo menos de carácter material- mal puede exigirse su vigencia desde seis años anteriores al reclamo. De todas maneras el principio de irretroactividad deja de ser un mero criterio interpretativo y pasa a ser una exigencia constitucional cuando la aplicación retroactiva de la ley redunde en menoscabo de la propiedad particular, porque el legislador carece de atribuciones constitucionales para desconocer los derechos garantidos por la Constitución Nacional, pues cualquier ley que lesionara tales derechos sería declarada inconstitucional por el Poder Judicial. Tiene también desde antiguo esta Sala decidido que las leyes no tienen efecto retroactivo; los nuevos preceptos no pueden aplicarse a situaciones jurídicas consolidadas bajo vigencia de la ley anterior (CNCiv., Sala D, ED, 36-433). Para clarificar definitivamente esta cuestión cabe hacer cita del fallo dictado por el Superior Tribunal de la Nación en autos “Moiso y Cía., SRL” cuando aseguró que “cuando el contribuyente ha oblado el impuesto de conformidad con la ley en vigencia al momento en que realizó el pago, queda éste, por efecto de su fuerza liberatoria, al amparo de aquella garantía (la de la propiedad), que se vería afectada si se pretendiese aplicar una nueva ley que estableciera un aumento para el período ya cancelado (Fallos: 267:247; 278:108)” (CSJ, 24-11-81; LL, 1982-B-465). Surge

claro así que el pago hecho oportunamente por la actora, cuyo monto pretende modificarse al presente, ha tenido efectos cancelatorios, los que son definitivos, quedando el deudor liberado de su obligación, que no es más que un derecho que se incorpora a su patrimonio gozando de la protección que garantiza el art. 17 de la Constitución Nacional.

VI. Conclusiones

Los tribunales de justicia son instituidos en toda sociedad civilizada para llevar a cabo más eficazmente la reparación de los daños privados. Y precisamente, la acción declarativa presupone una idea distinta de la función jurisdiccional según la cual la esencia de éste se encuentra en asegurar la certeza de las relaciones jurídicas y prevenir los actos ilegítimos en vez de afectar a los miembros del cuerpo social con graves responsabilidades aguardando que se consumen las lesiones a los bienes protegidos por el derecho para luego sancionarlas (V. dictamen del Procurador General Dr. Marquardt, en LL, 154-517). La actitud de la entidad municipal de ejercer las medidas que expone en su intimación revela la existencia, en el caso de la demandante, de un interés real y concreto susceptible de protección legal actual. Parece evidente así que la acción declarativa tiene una finalidad preventiva y no requiere la existencia de daño consumado en resguardo de los derechos, es un medio plenamente eficaz y suficiente para satisfacer el interés de la actora que, en las actuales circunstancias, se agota en una mera declaración de certeza.

Bajo el eufemismo -manifestación suave o decorosa de ideas cuya recta y franca expresión sería dura o malsonante- de “error de hecho”, la Municipalidad demandada esconde un revalúo de la propiedad inmueble efectuado sin fundamentación alguna, y pretende el cobro de su producido por un período de seis años anteriores al mismo so pena de una ejecución inmediata contra los contribuyentes que habían hecho pago puntual y completo, en su oportunidad, de esas obligaciones. Viola de esta manera los elementales principios de legalidad, de certeza y de seguridad jurídica, llevando a los administrados a la incertidumbre sobre las modalidades de una relación jurídica, la que debe estar regida por las garantías constitucionales de la irretroactividad de la ley y de los efectos liberatorios del pago, que son una valla infranqueable para los actos de esta naturaleza. Corresponde serenar los espíritus y llevar paz y seguridad a la comunidad. Por ello, y si mi criterio resulta aceptado, propongo la confirmación de la sentencia apelada en todo cuanto decide. Con las costas a cargo de la vencida.

Los señores jueces de Cámara doctores *Bueres* y *Martínez Álvarez*, por análogas razones a las aducidas por el Sr. Juez de Cámara doctor *Mercante*, votaron en el mismo sentido a la cuestión propuesta.

Y *Vistos*: Por lo que resulta de la votación de que instruye el acuerdo que antecede, se confirma la sentencia apelada en todo cuanto decide. Con las costas a cargo de la vencida. Habida cuenta de la naturaleza, importancia y extensión de los trabajos realizados, y el interés económico comprometido se reducen las regulaciones practicadas a fs. 197 a favor de la dirección letrada apo-

derada de la parte actora a la suma de \$... por todo concepto. Por la actuación en la Alzada se fijan los honorarios de los doctores E. L. L. y H. R. G. en la suma de \$... Notifíquese y devuélvase. - *Domingo A. Mercante*. - *Eduardo Martínez Álvarez*. - *Alberto Bueres*.