



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE EMPLEADOS DE BANCOS Y AFINES C/ PEDRO JUAN RAMÍREZ S/ ACCIÓN EJECUTIVA". AÑO: 2015 - N° 1185.



ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Trescientos setenta y dos*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *ocho* días del mes de *mayo* del año dos mil *dieciséis*, estando reunidos en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **MIRYAM PEÑA CANDIA**, **ANTONIO FRETES** y **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente: **CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE EMPLEADOS DE BANCOS Y AFINES C/ PEDRO JUAN RAMÍREZ S/ ACCIÓN EJECUTIVA"**, a fin de resolver la consulta sobre constitucionalidad realizada por el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala.

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, resolvió plantear y votar la siguiente:

CUESTION:

¿Es inconstitucional el Art. 29 de la Ley N° 2421/04 "De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal"?

A la cuestión planteada la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: El Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala, remite consulta constitucional por AI N° 536 del 26 de agosto de 2015, solicitando se realice el control de constitucionalidad de los Arts. 67 y 68 de la Ley N° 2856/2006.

El Tribunal de Apelación duda sobre la constitucionalidad de los Arts. 67 y 68 de la Ley N° 2856/2006, que respectivamente regulan, sobre los certificados de estado de cuenta y las excepciones oponibles (pago, quita o espera, y error de cuenta) en los procesos de ejecución promovidos por la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Bancos y Afines, por lo que el ejecutado se ve imposibilitado de utilizar otras excepciones perentorias distintas a las mencionadas y que igualmente podrían producir la extinción de la obligación, tales como compensación, la prescripción, novación, inhabilidad de título y la excepción de cosa juzgada (Art. 462 CPC).

Considera que las normas impugnadas vulneran el principio de igualdad (Art. 46 y 47 CN), y el derecho a la defensa en juicio de los derechos (Art. 16 y 17 CN), y por ello, dudan de la constitucionalidad de los Arts. 67 y 68 de la Ley N° 2856/2006.

Expresa el Tribunal requirente: "...la duda es consistente y, creemos, legítima, puesto que, como ya lo dijimos, la Ley N° 2856/06 establece como único requisito para la ejecución del certificado de deuda emitido por la misma, la mera presencia de las firmas del Presidente y un miembro del Consejo, a clara y ostensible diferencia de lo requerido por leyes análogas de otras instituciones, las cuales prevén que además de las firmas será necesario que el certificado contenga el origen del crédito, el importe adeudado y los recargos e intereses legales..."

El Art. 67 de la Ley N° 2856/2005 preceptúa: "Los certificados de estado de cuentas firmados por el Presidente y un miembro del Consejo tendrán fuerza ejecutiva. La repetición de cualquier suma, por error del estado de cuentas, podrá ser reclamada por el deudor en juicio ordinario posterior".

El Art. 68 de la Ley N° 2856/2005 dispone: "En las ejecuciones promovidas por la Caja, solo serán admisibles las excepciones de pago, quita o espera y error de estado de cuentas, acreditables con documentos fehacientes".

Frente al imperativo de aplicar la ley que rige la materia, el Tribunal requirente, en

GLADYS BAREIRO DE MÓDICA
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Julio C. P. Sacra

aplicación del Art. 18 del CPC remite la presente consulta, porque considera que los artículos transcritos violentan la garantía constitucional de la igualdad, del debido proceso y de la defensa en juicio, y por tanto solicita a la Corte Suprema de Justicia que se expida sobre su constitucionalidad.

Entrando al análisis de la consulta remitida e individualizadas las normas impugnadas, paso a considerarlas.

Respecto al Art. 67 de la Ley N° 2856/2006, que subordina la fuerza ejecutiva del certificado de deuda, por sí mismo, a la sola firma del Presidente y un miembro del Consejo de la Caja de Jubilaciones, considero que atenta contra el principio de igualdad, de defensa de las personas y sus derechos y contra el debido proceso que tienen protección constitucional, porque a diferencia de otros títulos ejecutivos que sí requieren la obligación de documentar las deudas que le dieron origen, de manera a respaldar dichos certificados y evitar eventuales prescripciones de derechos, o duplicación de ejecuciones, el certificado de deuda generado a raíz del Art. 67 impide al ejecutado conocer la naturaleza y origen de la obligación requerida.

Cuando los títulos no son emitidos por el ejecutado (Vgr. Cheques, pagarés) sino unilateralmente por el ejecutante, la Ley suele exigir un procedimiento de cuyo estricto cumplimiento depende la validez del título; esto es así, para superar la desigualdad de facto que existe entre el particular y la institución acreedora. Si admitimos que la sola manifestación unilateral del acreedor sea suficiente para la procedencia de un juicio ejecutivo, permitiríamos arbitrariedades que solo pueden ser subsanadas en juicio ordinario posterior.

En el presente caso, el ejecutado opuso las excepciones de inhabilidad de título y de prescripción contra el progreso de la ejecución promovida por la Caja de Jubilaciones. La Aquo hizo lugar a la excepción de inhabilidad de título y, en consecuencia, rechazó la demanda promovida por la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Bancos y Afines, en consecuencia el ejecutante interpuso los recursos de apelación y nulidad contra dicha sentencia porque la excepción de inhabilidad de título, no se encuentra entre las excepciones previstas en el Art. 68 de la Ley N° 2856/2006, por tanto, la resolución es arbitraria.

De la lectura del Art. 67 tenemos que para que el certificado de estado de cuentas expedido por la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios traída aparejada a la ejecución se requiere únicamente la firma del Presidente y de un miembro del Consejo, a diferencia de otras leyes orgánicas, de otras instituciones tributaria, financieras, bancarias y previsionales –tales como Sub Secretaría de Estado de Tributación, IPS, DNA, BNF, ex BNT- que las facultaban a emitir certificado de deuda con fuerza ejecutiva, pero les exigían a más de las firmas de las autoridades correspondientes, que el certificado contenga el origen del crédito y la discriminación entre el importe adeudado y los recargos e intereses legales. Esta distinción entre entidades que emiten certificado de deuda autogenerado, implica una lesión al principio de igualdad consagrado en el Art. 46 de la Constitución.

El desequilibrio creado por la norma analizada, no es solo respecto a las instituciones, sino también respecto a los afectados por el certificado de deuda autogenerado, ya que los certificados de deudas para ser ejecutivos tienen distintos requisitos de formalización. Un mayor número de requisitos para la emisión y posterior ejecución del certificado de deuda, implica una mayor garantía a favor de los probables deudores.

Por tanto, el quiebre al principio de igualdad está presente en el Art. 67 de la Ley N° 2856/2006, que impone la obligación de otorgar iguales oportunidades e igualdad de trato a quienes se encuentren en igualdad de condiciones y circunstancias.

Existe también una ostensible lesión al derecho a la defensa en juicio (Art. 16 CN) y al debido proceso (Art. 17 CN), porque un certificado de deuda sin un mínimo de requisitos y detalles respecto a la obligación inicial, impide ejercer las defensas previstas en juicios ejecutivos u ordinarios, pues no habría modo de determinar el origen del certificado, el estado actual de la deuda, su exigibilidad y existencia de la misma. El documento autogenerado por el Art. 67 de la Ley N° 2856/2006, es un instrumento de imputación unilateral de una deuda para su inmediata ejecución sin el establecimiento de me...///...



CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE EMPLEADOS DE BANCOS Y AFINES C/ PEDRO JUAN RAMÍREZ S/ ACCIÓN EJECUTIVA". AÑO: 2015 - N° 1185.-----

...didas previas que otorguen al demandado la posibilidad de revertir la situación. El certificado de deuda autogenerado no debe entenderse como novación de una sino, una materialización con efecto ejecutivo de una obligación preexistente.-----

En consecuencia, para acreditar la existencia de la deuda, ante la impugnación por parte del deudor, el emisor de los certificados de deuda debe acreditar que los mismos han surgido de un procedimiento previo que ha cumplido con todos los requisitos que la Ley le impone, y que esencialmente se refiere al derecho de defensa del supuesto deudor y al apego que tal procedimiento haya tenido a las normas que lo regulan.-----

En el caso de la norma atacada, en lo que hace al artículo 67, no condice con requisitos de justicia y equidad propios de una ley en un Estado de Derecho, al otorgar validez al certificado de deuda autogenerado emitido por la institución en cuestión, sin exigirle acompañar o sustentar su requiriendo en el documento que respalda la obligación inicial.-----

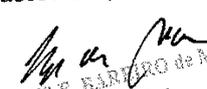
De acuerdo al Art. 68 de la Ley N° 2856/2006, las personas demandadas por la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios por la vía de la ejecución solamente podrán oponer las excepciones de pago, quita o error de estado de cuentas, en contra de la pretensión del ejecutante, restringiéndose la posibilidad de oponer otras excepciones previstas en la ley ritual común. En estas circunstancias, estamos en presencia de una limitación a la defensa que eventualmente puedan ser ejercidas por los demandados, siendo las excepciones el único medio que tiene el ejecutado para oponerse al progreso del juicio, instrumento que permite que el mismo ejerza su derecho a la defensa.---

En aquellos juicios en que la parte ejecutante sea la Caja, el Art. 68 de la Ley N° 2856/05 sería de aplicación prevalente sobre la norma contenida en el Art. 462 del Código Procesal Civil - Ley N° 1337/88 - al tratarse de una ley especial y posterior respecto al Código Procesal Civil; no obstante, al reducir a cuatro las defensas oponibles en los juicios ejecutivos seguidos por la Caja, a todas luces plasma una violación de la defensa en juicio de las personas y sus derechos, así como al debido proceso. En efecto, al limitar las defensas a ser opuestas por el ejecutado a las señaladas en el mencionado artículo, se estaría imponiendo por una ley la limitación de garantías procesales de rango constitucional, lo cual es inconcebible.-----

Considero que cuando las normas crean desigualdades ante casos similares, dando un tratamiento distinto a uno y otro, se infringe la garantía constitucional del principio de igualdad. En efecto, el Artículo 46 de la Carta Magna establece: "*Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios*"; y el Art. 47: "*El Estado garantizará a todos los habitantes de la República: 1) la igualdad para el acceso a la justicia, a cuyo efecto allanará los obstáculos que la impidiesen; 2) la igualdad ante las leyes...*".-----

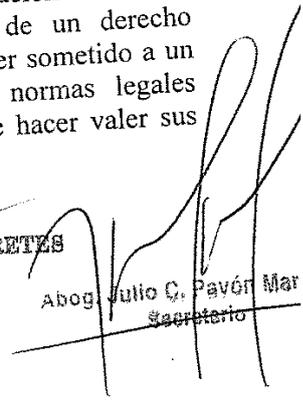
De tal garantía constitucional, se deduce que la igualdad jurídica consiste en que la ley debe ser igual para todos los que se encuentren en igualdad de circunstancias, y que no se pueden establecer privilegios que concedan a unos lo que se niega a otros bajo las mismas circunstancias.-----

A lo antedicho cabe agregar, que también se hace patente una violación al derecho al debido proceso, desde el momento que estamos ante la lesión de un derecho fundamental reconocido en nuestra Constitución, cual es el derecho de ser sometido a un procedimiento con reglas claras, garantías mínimas, al amparo de normas legales preestablecidas, donde el justiciable tenga la posibilidad de ser oído, de hacer valer sus


GLADYS E. BARZERA DE MÓNICA
SECRETARÍA


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


DR. ANTONIO FRETES
Ministro


Abog. Julio C. Pavón
Secretario

alegaciones y pruebas, con miras a una definición por un tercero imparcial, que además de legal sea justa. -----

Por las consideraciones que anteceden, corresponde tener por evacuada la presente consulta constitucional, en el sentido de declarar la inconstitucionalidad y consecuente inaplicabilidad de los Arts. 67 y 68 de la Ley N° 2856/2006. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: 1) El Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala, dispuso remitir por A.I. N° 536 de fecha 26 de agosto de 2015, estos autos en consulta a la Corte Suprema de Justicia, a los efectos de expedirse con respecto a la inconstitucionalidad o no del Art. 67 y 68 de la Ley N° 2856/06 "QUE SUSTITUYE LAS LEYES Nos. 73/91 Y 1802/01 DE LA CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE EMPLEADOS BANCARIOS DEL PARAGUAY". El Tribunal realiza la citada consulta de conformidad con lo dispuesto en el Art. 18 inc. a) del C.P.C.-----

2) Si bien la facultad de responder consultas de constitucionalidad de parte de la Corte Suprema de Justicia está prevista en la norma invocada y ha sido admitida en ocasiones anteriores por esta Sala, respecto al punto señalamos el Artículo 18 numeral a) del Código Procesal Civil: "...*Facultades ordenatorias e instructorias. Los jueces y tribunales podrán, aun sin requerimiento de parte: a) remitir el expediente a la Corte Suprema de Justicia, ejecutoriada la providencia de autos, a los efectos previstos por el artículo 200 de la Constitución, siempre que a su juicio una ley, decreto u otra disposición normativa pueda ser contraria a reglas constitucionales...*" (Art. 200 de la CN 1967 derogado por la CN de 1992), he aquí el error el cual consiste en la existencia de un artículo legal que nos remite erróneamente a otro artículo o institución derogada o inexistente, me permito realizar las siguientes consideraciones con relación al tema:-----

2.1) La Constitución Nacional, en cuyo Art. 259 establece los deberes y atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, no incluye entre los mismos la facultad de evacuar consultas constitucionales. Tampoco incluye tal posibilidad el Art. 260, referido a los deberes y atribuciones de la Sala Constitucional. En efecto, el Art. 259 de la Carta Magna, en su única disposición referida a las cuestiones constitucionales, dispone en su numeral 5 el deber y la atribución de "conocer y resolver sobre inconstitucionalidad". A su vez, en el Art. 260, con respecto a los deberes y atribuciones concretos y exclusivos de la Sala menciona sólo dos: "1) conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes y de otros instrumentos normativos, declarando la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a esta Constitución en cada caso concreto y en fallo que solo tendrá efecto con relación a ese caso, y 2) decidir sobre la inconstitucionalidad de las sentencias definitivas o interlocutorias, declarando la nulidad de las que resulten contrarias a esta Constitución". Y agrega que "el procedimiento podrá iniciarse por acción ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y por vía de excepción en cualquier instancia, en cuyo caso se elevarán los antecedentes a la Corte".-----

2.2) La CSJ en reiterados fallos se ha expedido siempre en el sentido de que solo pueden iniciar la acción de inconstitucionalidad quienes se ven directamente afectados por la norma o resolución judicial que reputan de inconstitucional, conforme lo establece el art.550 del Código Procesal Civil que dispone: "**Toda persona lesionada en su legítimo derecho por leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones u otros actos administrativos que infrinjan en su aplicación, principios o normas de la Constitución, tendrá facultades de promover anta la Corte Suprema de Justicia la acción de inconstitucionalidad en el modo establecido por disposiciones de este Capítulo**".-----

Y el Art. 552 del mencionado cuerpo legal establece: "Al presentar su escrito de demanda a la Corte Suprema de Justicia, el actor mencionara claramente la ley, decreto, reglamento o acto normativo de autoridad, impugnado, o en su caso, la disposición inconstitucional. Citara además, la norma, derecho, exención garantía o principio que sostenga haberse infringido, fundando en términos claros y concretos la petición. -----

Al respecto, corresponde señalar que quien pretende promover una acción de esta naturaleza, debe acreditar la **titularidad** de un **interés particular y directo**, en...//...



...contraposición, se ha admitido la consulta constitucional elevada por jueces y Tribunales, quienes no se encuentran legitimados para hacerlo.-----
2.3) De la lectura de las normas constitucionales transcritas no surge que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia tenga como deber y atribución entender las consultas remitidas por los Jueces y Tribunales, pues su competencia está limitada a conocer y resolver la inconstitucionalidad de actos normativos y de resoluciones judiciales contrarios a la Carta Magna, por las vías procesales de la acción y de la excepción. Estando taxativamente establecidas por la Constitución las facultades de esta Sala y no encontrándose comprendida entre ellas la de evacuar consultas, ésta es inexistente. Una ley, aún de la importancia del Código Procesal Civil, no puede fijar deberes y atribuciones que los convencionales constituyentes en su momento decidieron no incluir. Es más, ni siquiera autorizaron la remisión a una ley para la fijación de otras facultades no previstas en el texto constitucional, postura que la misma CSJ reafirma en sesión ordinaria del 14 de abril de 2015 sentada en Acta Punto 8 en contestación al oficio N° 1712015 de los Miembros del Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Sexta Sala de la Capital, por el cual consultan respecto a la vigencia del Art 9° de la Acordada N° 58 del 20 de diciembre de 1985, en el cual se dispuso que el turno de los Amparos en cuanto a la sustanciación y competencia en los recursos de apelación se regirá por el turno de rúbrica de los Tribunales, o, si fue modificado por la Acordada 593/09, debiendo por ello estas causas ser sorteadas. **"SE RESUELVE HACER SABER QUE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA NO ES ÓRGANO DE CONSULTA."** En consecuencia, la de evacuar consultas referida a la Sala Constitucional de la Corte lisa y llanamente no forma parte de nuestro ordenamiento jurídico.-----

3) Los Jueces se encuentran obligados a fundar sus resoluciones en la Constitución Nacional y en las leyes (Art. 256, CN). Y han de hacerlo, conscientes de que sus fallos estarán sujetos al recurso de revisión. Son las partes litigantes las que, eventualmente, han de objetar la constitucionalidad de las normas aplicadas en la decisión del caso que les ocupa, para lo cual tienen los resortes legales pertinentes. Más allá del hecho decisivo de que la Sala Constitucional carece de atribuciones para evacuar consultas, desde un punto de vista práctico, hacerlo presupondrá un prejuzgamiento y un dispendio innecesario de la actividad jurisdiccional.-----

4) En atención a las consideraciones que anteceden, considero que no corresponde evacuar la consulta realizada por el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala de la Capital, en los términos expuestos. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor FRETES manifestó que se adhiere al voto de la Ministra preopinante, Doctora PEÑA CANDIA, por los mismos fundamentos.-----

Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

GLADYS E. BARREIRO DE MÓNICA

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 372.-

Asunción, 25 de mayo de 2018.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:

DECLARAR la inconstitucionalidad del artículo 29 de la Ley N° 2421/04 "De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal" y su inaplicabilidad en el presente caso.

ANOTAR y registrar

Ante mí: **Dr. ANTONIO FRETES**
Ministro

Miryam Peña Candia
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Carlos E. Sandoval
CARLOS E. SANDOVAL
SECRETARIO



Julio C. Pavón Martínez
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario