



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: "MUNICIPALIDAD DE PEDRO JUAN CABALLERO C/ BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY S/ EJECUCIÓN DE SENTENCIA".
AÑO: 2012 - Nº 366.-----

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Trescientos cuarenta.*



En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veinte y tres* días del mes de *mayo* del año dos mil catorce, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctor **VÍCTOR MANUEL NÚÑEZ RODRÍGUEZ**, Presidente y Doctores **MIGUEL OSCAR BAJAC ALBERTINI** y **SINDULFO BLANCO**, quienes integran la Sala por inhibición de los Doctores **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **ANTONIO FRETES**, respectivamente, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: "MUNICIPALIDAD DE PEDRO JUAN CABALLERO C/ BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY S/ EJECUCIÓN DE SENTENCIA"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por los Abogados Manuel Enrique Radice, Juan Ernesto Villamayor, Claudio Marcelo Loreiro y Sandro Ismael Vera Ortiz, en representación de la Municipalidad de Pedro Juan Caballero.-----

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

CUESTION:

¿Es procedente la acción de inconstitucionalidad deducida?-----

A la cuestión planteada el Doctor **NÚÑEZ RODRÍGUEZ** dijo: Antes de adentrarnos en el estudio de los fundamentos de la inconstitucionalidad deducida por los representantes de la **MUNICIPALIDAD DE PEDRO JUAN CABALLERO**, resulta de rigor realizar algunas precisiones que permitan la cabal comprensión y solución del caso planteado en autos:-----

1. Ubicación institucional y funciones del **BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY** en la estructura del Estado:-----

a) Es un organismo extra poder de jerarquía constitucional, y dicha Carta Magna desmiente lo que con énfasis se sostiene en autos, y que es supuestamente, de carácter "mercantil". Tal rol no lo tiene porque el artículo 285 de la C.N. lo conceptúa como un organismo de carácter "técnico", reseñando a continuación sus funciones básicas: "*Tiene la exclusividad de la emisión monetaria, y conforme con los objetivos de la política económica del gobierno nacional, participa con los demás organismos técnicos del Estado, en la formulación de las políticas monetaria, crediticia y cambiaria, siendo responsable de su ejecución y desarrollo, y preservando la estabilidad monetaria*".-----

b) Tampoco está autorizado a otorgar créditos (mutuo) y mucho menos conceder préstamos al sector privado, tal como lo prohíbe expresamente el artículo 286 C.N., en particular "*...3) operar con personas o entidades no integradas al sistema monetario o financiero nacional, salvo organismos internacionales*".-----

c) La autarquía presupuestaria que le confiere la ley, permite nutrir de recursos su Presupuesto anual mediante el aporte del poder central y las multas provenientes del ejercicio del poder de policía sobre entidades públicas y privadas sometidas a su jurisdicción (bancos, financieras, seguros, casas de cambios, etc. y sus respectivos

MIGUEL OSCAR BAJAC
Ministro

Abog. Armando Loreiro
Secretario

VICTOR M. NÚÑEZ R.
MINISTRO

SINDULFO BLANCO
Ministro

directivos). El importe de las multas no se puede confundir con los recursos ordinarios del presupuesto general, ni con ingresos por causa de actos de carácter mercantil.-----

d) La tenencia de un inmueble en el activo de la entidad pública excepcionalmente puede ser debido a una operación mercantil, siempre que el estatuto autorice expresamente a la entidad pública a realizar actos mercantiles “de compraventa” con el ánimo de revenderlo inmediatamente, y lucrar con esa enajenación “bajo riesgo de que no haciéndolo así la prolongada permanencia del bien en el activo implique, pasado cierto tiempo señalado por la ley y los reglamentos bancarios, en un objeto que produce “pérdida técnica”, por la petrificación del valor inmueble en manos de una entidad que no realiza operaciones inmobiliarias ni le permite su carta orgánica. Es hecho de conocimiento público (al punto que hay un proyecto de ley en el Parlamento) que el I.P.S. tiene en su haber inmuebles por más de un decenio y que no los puede vender porque su carta orgánica no le permite realizar actos de compraventa, penosa situación que le está produciendo quiebra técnica en la misma medida que el Parlamento difiere la solución definitiva por vía de ley. Porque el bien inmueble pudo haber recibido el Banco Central por compra directa, como para destinarlo a un bien de producción (activo fijo), en cuyo supuesto se descarta el acto mercantil, porque se compró para no revenderlo, sino para consumirlo lentamente en muchos años. Pudo haberse debido también a expropiaciones en beneficio del ente público, lo que tampoco es compraventa sino “desposesión ministerio legis”. La última hipótesis es la de la “adjudicación vía judicial o por sucesión de entidades”. Lo primero cuando el acreedor consigue el remate judicial y se adjudica por falta de postores, en cuyo supuesto, si es banco debe revenderlo para recuperar el efectivo comprometido, que no es el capital del banco, sino dinero de terceros confiados en custodia, con cargo de devolverlos, o que lo haya recibido en el paquete de bienes que la entidad sucedida se haya visto obligada a entregar a la sucesora. En este caso tenemos los bienes del Banco del Paraguay, que pasaron a propiedad del Banco Central del Paraguay por voluntad de la ley y no porque éste último lo haya querido. Los ejemplos abundan y entre los más conocidos está la separación de patrimonios (repetidas veces) que padeciera la Universidad Nacional de Asunción –vía ley de la Nación-, para posibilitar en su momento, la creación de las siguientes universidades públicas: Ciudad del Este, Encarnación, Pilar, Villarrica y Concepción, es decir de una sola persona jurídica se desgajaron otras y otras con su propia individualidad personalizada.-----

e) La postura municipal de autos confunde erróneamente el acto de adjudicación con el de la compraventa, es decir que el **BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY** habría comprado el inmueble para revenderlo o para lotearlo y obtener una ganancia. La verdad es que hay un hecho notorio de profundo contenido social y humanitario y es que el inmueble, luego de varios años de ociosa inactividad refiere ocupación masiva por parte de supuestos sin tierra, especulando con la cosa pública y con la debilidad que padecen las instituciones públicas para reaccionar en tiempo oportuno (lo afirmado, por lo que yo conozco, tiene sustento en un hecho histórico del cual fui testigo, y es que la firma Cafe S.A., de propiedad americana, hipotecó al Banco del Paraguay un inmueble de las características señaladas en autos y falta de pago, se ejecutó la hipoteca produciéndose la adjudicación al acreedor, y al extinguirse este banco público, los bienes fueron adjudicados al Banco Central).-----

f) El **BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY** es “banco de bancos”, porque su función de contralor de todo el sistema monetario, financiero y cambiario le obliga a supervisar las operaciones de aquellos e incluso de sus respectivos responsables, de tal suerte a que se conduzcan con ética y dentro de la ley. Al mismo tiempo para mantener la estabilidad monetaria, impide a los bancos utilizar el 100% de los depósitos diarios, para lo cual utiliza el mecanismo “del encaje legal”, que consiste en sustraer un importante porcentaje del total diario para ponerlo en custodia de tal suerte que ante los reclamos masivos de retiro de depósitos, esos porcentajes sirvan para atender los pedidos de ...//...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: "MUNICIPALIDAD DE PEDRO JUAN CABALLERO C/ BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY S/ EJECUCIÓN DE SENTENCIA". AÑO: 2012 - N° 366.

...///...devolución. Al mismo tiempo, con ello inhibe "la manía de compras" al evitar la disponibilidad inmediata de dinero en manos del público, auxiliado con otras medidas adicionales del sistema del control monetario, como ser el aumento o disminución de tributos y otras formas de captación del dinero del público, para sostener de modo permanente la estabilidad del sistema monetario nacional. Y el auxilio financiero prestado por el Banco Central a otras entidades de primer piso lo realiza mediante el uso de los fondos depositados en concepto de encaje legal.

g) Es también agente financiero del Estado, porque el endeudamiento interno e internacional del Estado y sus organismos, es materia de control exclusivo del **BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY**, cuya omisión ocasiona la nulidad de los procesos de empréstitos locales y externos.

h) Integra también como parte esencial el Consejo de Ministros, como organismo técnico asesor de la Presidencia de la República en los asuntos de su competencia técnica.--

i) Regula la circulación monetaria en la República, inyectando o extrayendo dinero de manos del público para controlar la inflación y el consumismo.

j) Controla la circulación de la moneda extranjera para proteger el valor del dinero local y además, la fe pública para la limpieza ética en las transacciones sobre moneda extranjera.

k) Y las demás señaladas en la Constitución Nacional, las leyes y los reglamentos de la República, sin olvidar que por autonomía, ejerce fuertes poderes reglamentarios sobre las personas y entidades sometidas a su jurisdicción, pudiendo incluso intervenirlas y/o desplazar de la administración a las personas consideradas negativas para el correcto funcionamiento, pudiendo incluso retirar la licencia de habilitación respectiva.

Concluyendo esta exposición inicial, podemos señalar que el **BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY** de lejos no es un banco de igual categoría o estatus jurídico que todos los demás iguales del sector público y privado, porque está por encima de ellos y por voluntad de la ley es un genuino ente de contralor, o mejor dicho es una entidad pública reguladora de todo lo relativo a la actividad financiera, monetaria y cambiaria de nuestro país, aparte de revestir algo que lo teníamos olvidado, y es su condición de "Banco emisor de moneda nacional". Y por ende, sus actividades son de carácter unilateral ejerciendo su autoridad pública sobre los administrados y los terceros, descartándose actos de bilateralidad como la compraventa mercantil, pero sí actos imprescindibles, necesarios para el funcionamiento regular de los servicios públicos como ser las compras de consumo.

2. Quien debía probar, y no simplemente invocar, que el **BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY** realiza actos mercantiles (operación inmobiliaria) era la **MUNICIPALIDAD DE PEDRO JUAN CABALLERO**, de tal suerte a colocar al **BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY** como "sujeto pasivo de la obligación de abonar el impuesto inmobiliario" para justificar su pretensión cobratoria ("el impuesto se debe, no porque el fisco lo quiera, sino porque real y legalmente corresponde"). El **BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY**, en este evento nada debía aportar, por el principio de que

MIGUEL OSCAR BAJAC
Ministro

SINDULFO BLANCO
Ministro

VICTOR M. NUÑEZ P.
Ministro

Abog. Arnaldo Lovero
Secretario

“la ley se reputa conocida desde el día siguiente de su publicación”, normas de orden público contenidas en la Carta Magna, Carta Orgánica del **BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY**, Ley General de Bancos y Financieras, Ley de Seguros y los reglamentos emitidos en su consecuencia, todos ellos coincidentes en asignarle exclusivamente la función de ente regulador de otras entidades y actividades y no como empresa “mercantil” propiamente dicha, como pretende el Municipio pedrojuanino.-----

3. Si nos inclináramos por aceptar como válido de que el **BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY** realiza “actos mercantiles”, en tal supuesto negado habría una consecuencia jurídico-económica mucho más devastadora y es que el **BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY** es entidad comercial y que como tal también pasaría a ser sujeto pasivo de la patente comercial al comercio y la industria, incidente sobre el activo neto del sujeto (contribuyente), y si es así estaría obligado al pago de no solamente sobre el valor activo poseído en el Paraguay, sino sobre todas las reservas internacionales que posea en el mundo, con el agravante que dentro de ese activo también debe incluirse el “bien inmueble adjudicado” cuyo valor sería tributado, una vez por el impuesto inmobiliario y otra vez sobre el activo neto, duplicándose el adeudo fiscal, si es que estamos ante la doble imposición interna prohibida constitucionalmente. Y en consecuencia de todo esto, tendríamos el absurdo de que el **BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY** también tendría que abonar impuesto a la Renta, IVA, impuesto selectivo, etc. Y por último, si seguimos con lo improbable por ilegal e inconstitucional, que objeto tendría constituirle en “sujeto pasivo perdedor” por deudas tributarias, si consideramos que por Ley 1493/2000 está prohibidísimo trabar embargo sobre “*reserva monetaria, bienes y rentas que posea el Banco Central del Paraguay*” (inc. f) del artículo primero de la Ley 1493 modificando el artículo 716 del C.P.C. vigente en la República).-----

Concluimos entonces que el hecho circunstancial de que un inmueble aparezca en el activo de una entidad autárquica y autónoma no es suficiente para catalogar a ésta como de carácter “mercantil”, al no ser el giro habitual de su actividad, no haberse acreditado por parte de la autoridad pública de que el inmueble lo hubo con el propósito definido de revenderlo y obtener una ganancia inmediata a favor, y tampoco la demandada arrojó algún elemento de juicio adicional que permitiera descubrir lo que, con fraude se pretendía disfrazar lo “mercantil” a través de alguna maniobra sinuosa o tramposa por parte del **BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY**. En consecuencia, siendo órgano público regulador de todo lo que debe, puede o no puede hacer el administrado (los demás bancos y financieras), tal condición no puede permutarse –por impedimento legal-, por la de “comerciante”.-----

Analizamos entonces la normativa vigente en materia de exoneraciones impositivas reconocidas por las leyes de la República en favor del **BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY**.-----

El artículo 122 de la Ley 489/95 establece: “*Exención de impuesto: El Banco Central del Paraguay **ESTARÁ LIBRE DE TODO IMPUESTO** sobre la renta, sobre las operaciones inmobiliarias y mobiliarias y los útiles destinados a su uso y otros actos que realice*”. Esta disposición es del año 1995, posterior a la Ley 125/91 y prevalece sobre sus disposiciones por ser norma especial respecto de la ley tributaria citada y además por ser posterior a ella.-----

Consagra esta norma que el **BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY** estará exento de todo impuesto –la norma no distingue- *sobre “sus operaciones inmobiliarias”... y otros actos que realice*; con lo cual surge la apariencia de que únicamente el tráfico o actos sucesivos relativos a la materia que nos ocupa serían los únicos que merecerían el perdón fiscal. Esta conclusión conduce a la idea de que la tenencia o propiedad de un inmueble no está beneficiada por la exoneración en discusión.-----

Pero el Municipio demandado ha repetido hasta el cansancio que, por efecto de la Constitución Nacional de 1992 la titularidad activa del sujeto (acreedor), pasó del Estado central a las Municipalidades, debiendo éstas últimas proceder al reparto de lo recaudado, y que en consecuencia de tal traslación en virtud de la normativa constitucional, el ...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: "MUNICIPALIDAD DE PEDRO JUAN CABALLERO C/ BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY S/ EJECUCIÓN DE SENTENCIA".
AÑO: 2012 - Nº 366.

...///...Municipio de Pedro Juan Caballero resolvió incorporar en el contexto de su regulación comunal, las disposiciones de la Ley 125/91 (integración de la ley), con lo cual el recurso tributario de carácter fiscal pasó a ser de carácter mixto, al involucrar como beneficiarios de lo recaudado tanto a municipios como gobiernos departamentales.

Adentrándonos entonces en lo que dispone la Ley 125/91 respecto de exoneración del impuesto inmobiliario incidente sobre inmuebles del sector público, tenemos lo que dice el artículo 57: ***“Exenciones: Estarán exentos del pago del impuesto inmobiliario y de sus adicionales: a) Los inmuebles del Estado y de las Municipalidades, y los inmuebles que les hayan sido cedidos en usufructo gratuito. La exoneración no rige para los entes descentralizados que realicen actividades comerciales, industriales, agropecuarias, financieras o de servicios”***.

La primera parte del mencionado artículo: ***“...Los inmuebles del Estado y de las Municipalidades, y los inmuebles que les hayan sido cedidos en usufructo gratuito...”***, no resulta aplicable al caso que nos ocupa, no obstante es deber reconocer que la norma utiliza la expresión genérica “Estado”, terminología que nuestra legislación utiliza con sentido diverso, ora refiriéndose únicamente al Poder Central, ora sugiriendo comprender también a los entes descentralizados, y la tercera posición que incluye a toda dependencia jurídico-económica o solamente económica política como ser las entidades binacionales, empresas privadas con participación accionaria del Estado, etc. Como la **MUNICIPALIDAD DE PEDRO JUAN CABALLERO** reivindica enfáticamente estar sometida a los términos completos de la ley 125/91 es oportuno señalar que justamente la duda que surge de los términos ambiguos señalados, se resuelve recurriendo al artículo 248 de dicha norma tributaria, según el cual ***“en caso de duda debe estarse a favor del contribuyente”***, con lo cual por ésta vía no hay legitimidad legal para exigir el pago al ente regulador **BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY**.

Pero continuamos transcribiendo la última parte del artículo 57 de la Ley 125/91: ***“...La exoneración no rige para los entes descentralizados que realicen actividades comerciales, industriales, agropecuarias, financieras o de servicios...”***. Esta norma exige imperativamente, como condición para la sujeción pasiva al impuesto inmobiliario que la entidad descentralizada “realice actividades comerciales”, hipótesis que no se da en autos, tal como se demostrara con la clara exposición realizada sobre la situación funcional e institucional del **BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY** respecto del Estado y con relación a los entes sometidos a su poder regulatorio. Entonces a contrario sensu, el **BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY** no resulta ser sujeto pasivo del impuesto inmobiliario pretendídole, al no realizar “actividades comerciales”.

LA REPETICIÓN DE PAGO

Tanto el Código Procesal Civil como la Ley 125/91 determinan el procedimiento a seguir para el cobro forzado de los créditos impagos, que si se tratara de documentos privados o “fiscales” que traen aparejada ejecución, los mismos están asistidos de la presunción relativa de legitimidad de la deuda instrumentada (pagarés, certificados de deuda tributaria o fiscal), motivo que explica y justifica el trámite abreviado o sumarísimo del juicio ejecutivo, y con mayor razón de la ejecución de sentencia. Pero también ambas posiciones habilitan plazos especiales para que el deudor pueda pedir la revisión de ese juicio abreviado a través del pertinente juicio ordinario. En el caso de la repetición por pago indebido o en exceso (artículos 217 y siguientes de la Ley 125/91), el plazo legal es de 4

MIGUEL OSCAR BAJAC
Ministro

SINDUFRIO BLANCO
Ministro

VICTOR M. NUÑEZ P.
Ministro

Abog. Arnaldo Lopez

años, que es hipotéticamente aplicable mañana, en el caso que el afectado hallase méritos para la revisión de las causas reales que habrían invalidado la obligación satisfecha. Eso lo dice el artículo 218: *“la repetición procederá tanto cuanto el pago se haya efectuado mediante declaración jurada o en cumplimiento a una determinación firme del tributo”*. De modo que, mediando enriquecimiento sin causa sea por pago indebido o en exceso, el Estado o el órgano público no puede enriquecerse porque la fuente, que siempre debe ser la ley de la República está ausente o no existe.-----

Y la fuente de la obligación tributaria, repito está en la ley, y ésta determina entre los elementos de la obligación indispensable, elemental, insuprimible, “a los sujetos”. De un lado el acreedor (el Municipio) y del otro lado el ciudadano o administrado como sujeto pasivo. Pero para que éstos últimos pasen a ser “deudores” de la obligación aún sin cuantificar, también resulta insoslayable el cumplimiento del otro requisito y es que en el sujeto pasivo se haya materializado el “hecho imponible”, o que habiéndose materializado no esté beneficiado con el perdón o exoneración impositiva.-----

En el caso en examen, no se ha acreditado de modo incontrastable que el **BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY** realice operaciones comerciales, de modo que por este lado no puede haber sujeto pasivo; el otro supuesto es ser propietario del inmueble, siempre y cuando ese propietario esté comprendido en el grupo de empresas públicas que realicen actividades industriales, agropecuarias, financieras o de servicios, que aunque estuviera incluido, para quien resulte ser fiscalista (“voracidad fiscal”), aun así, si se le quiere colocar al **BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY** como sujeto pasivo, no resulta ser sujeto obligado al pago por efecto de la exoneración contenida en la ley que estamos comentando, de modo que no existe el pretendido deudor de suma de dinero, desde la perspectiva material del derecho y no bajo el amparo de meros aspectos formales del título ejecutivo, base del reclamo municipal.-----

Se sabe también que el deudor compelido al pago por la vía compulsoria tiene el derecho de exigir que el acreedor ejecutante garantice con suficiencia todas las secuelas jurídicas y económicas emergentes del hecho de haber llevado adelante un juicio ejecutivo. El problema que se visualiza en el derecho público, es que por definición el Estado, los municipios y las gobernaciones se consideran solventes y por lo tanto están relevados del deber de afianzar las resultas de un pleito (ver doctrina Drago). En otras palabras mereciendo acogimiento favorable la posición municipal de autos, la deuda fiscal quedaría firme por cuestiones de mera formalidad, sin entrar a analizar la causa de la obligación (se debe porque se debe), y entonces tenemos, valga la redundancia que por mera formalidad el **BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY** debiera pedir la revisión de su presupuesto general, provocando con ello la intervención de la burocracia ministerial, parlamentaria y ejecutiva, más la publicidad, para finalmente con éxito obtener la inclusión del capital y accesorios reclamados en el programa presupuestario del respectivo año.-----

Del otro lado el Municipio alguna vez recibiría su crédito con inclusión de multas y honorarios, y como no puede ser obligado a garantizar las resultas del buen o mal uso del importe total, la única conclusión válida es que el dinero puede dilapidarse en no sabemos qué, con el agregado de que el “denunciante” reclamaría el inmediato pago de su participación en las multas y los abogados también por sus honorarios, en fin las especulaciones son variadas pero en cualquiera de las hipótesis se cierne peligro sobre la Nación.-----

ANÁLISIS DE LOS MOTIVOS DE LA INCONSTITUCIONALIDAD

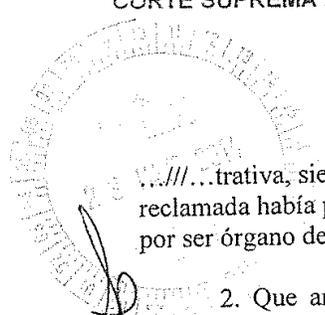
Resumiendo las causales de inconstitucionalidad alegadas por la **MUNICIPALIDAD DE PEDRO JUAN CABALLERO** para lograr se reste eficacia jurídica al fallo de segunda instancia del fuero civil, tenemos:-----

1. Que ante el requerimiento municipal el **BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY** interpuso recurso de reconsideración ante la misma autoridad adminis...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: "MUNICIPALIDAD DE PEDRO JUAN CABALLERO C/ BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY S/ EJECUCIÓN DE SENTENCIA".
AÑO: 2012 - Nº 366.



...//...trativa, siendo rechazada. En dicha oportunidad alegó el recurrente que la obligación reclamada había prescripto y que además, estaba exenta del pago del impuesto inmobiliario, por ser órgano del Estado.

2. Que ante la negativa municipal, el **BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY** incitó la jurisdicción contencioso-administrativa del Tribunal de Cuentas, y éste órgano judicial decretó la caducidad de la instancia contra los intereses del **BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY**, siendo apelada ante el máximo tribunal de la República. La Corte Suprema de Justicia confirmó in totum la caducidad decretada, quedando en consecuencia firme y ejecutoriado el reclamo municipal y por ello el **BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY** pasó a ser deudor de suma líquida de impuesto, no por haberse establecido claramente si era o no contribuyente, o si por acaso habían prescripto las obligaciones, sino por cuestiones exclusivamente de carácter formal o procesal, como lo es la declaración de caducidad del proceso.

3. Habiendo adquirido valor de cosa juzgada formal y material dicha liquidación impositiva, el municipio asumió el rol de actor y promovió ejecución de sentencia ante el Juzgado en lo Civil de Turno de la Capital, ocasión en que el **BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY** volvió a articular las mismas excepciones anteriormente citadas, siendo rechazadas.

4. Ante la apelación deducida contra dicho fallo, la Cámara de Apelación respectiva, de grado inmediatamente superior, determinó por voto de la mayoría: *"TENER por desistido del recurso de nulidad a los recurrentes. REVOCAR la sentencia dictada por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Noveno Turno, por las razones dadas en el exordio de la presente resolución, y en consecuencia RECHAZAR la ejecución promovida por la MUNICIPALIDAD DE PEDRO JUAN CABALLERO contra el BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY, por los fundamentos dados en el exordio de este fallo. IMPONER las costas a la parte perdidosa, en ambas instancias. ANOTAR, registrar, notificar y enviar copia a la Excelentísima Corte Suprema de Justicia"*.

5. A raíz de este fallo, la parte perdidosa (Municipalidad de Pedro Juan Caballero) interpuso acción de inconstitucionalidad, haciendo hincapié de que la institución es portadora de sentencia firme y ejecutoriada y que por efecto de la caducidad decretada por el Tribunal de Cuentas, y que por lo tanto, volver a analizar la causa de la obligación, por la vía de la excepción de inhabilidad de título no está permitido por la actual regulación contenida en el Código Procesal Civil. Este detalle constituye el punto central de la discusión en autos en la actual instancia, sobre cuya procedencia o no es tarea asignada por la Carta Magna y las leyes a la Sala Constitucional expedirse.

De la lectura de los autos y de lo que ya se ha expuesto en párrafos precedentes, se infiere que indudablemente el **BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY** está incluido entre los sujetos no tributables por el Impuesto inmobiliario, contenido en el artículo 57 de la Ley 125/91, norma que se amplió a través de su carta orgánica, Ley 489/95, extendiendo el perdón fiscal no solo a los bienes inmuebles sino incluso a todas sus "operaciones activas y pasivas", e incluso las ganancias o rentas que pudieran provenir de ellas, conforme los términos del artículo 122 de dicha norma.

MIGUEL OSCAR RAJAC
Ministro

SINDILFO BLANCO
Ministro

VICTOR M. NUÑEZ F.
Ministro

Abog. Arnaldo Lopez
Secretario

Pero también se descubre una diferencia muy importante entre los contenidos y alcances de las excepciones oponibles en el ámbito del proceso civil respecto de las permisibles autorizadas expresamente, en el contexto del derecho procesal tributario moderno, por la Ley 125/91, norma olvidada o si se quiere, ignorada de propósito? por las partes en litigio.-----

En efecto, siguiendo el adagio ya dicho: “*el contribuyente debe pagar el impuesto porque realmente debe y no porque la autoridad lo quiera*”, el proceso tributario amplía enormemente, en virtud de los principios de inquisitividad, realidad, intermediación, transparencia, celeridad y por fin, legalidad, enumerando en su artículo 231 (Ley 125/91) “*las excepciones admisibles:*

- a) *inhabilidad del título;*
- b) *falta de legitimación pasiva*
- c) *impugnación del acto en vía contencioso-administrativa*
- d) *extinción de deuda*
- e) *espera vigente concedida con anterioridad al embargo*
- f) *otras excepciones consagradas en el CPC para la ejecución de sentencias.*

Se podrá oponer la excepción de inhabilidad cuando el título no reúna los requisitos formales exigidos por la ley O EXISTAN DISCORDANCIAS ENTRE EL MISMO Y LOS ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS EN QUE SE FUNDAMENTE (la discordancia está en el hecho de que el BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY no es sujeto pasivo), *Y LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE LEGITIMACIÓN PASIVA, CUANDO LA PERSONA JURÍDICA O FÍSICA CONTRA LA CUAL SE DICTÓ LA RESOLUCIÓN QUE SE EJECUTA SEA DISTINTA DEL DEMANDADO EN JUICIO*” (otra vez por no ser el BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY contribuyente de este impuesto).-----

Me permito resaltar la doctrina expuesta con respecto a la inhabilidad de título por Ernesto Grun y Raúl Gutman, en su libro “Ejecuciones fiscales”, y es la siguiente: “*Esta excepción tiende a evitar la indefensión sobre la base de meros pruritos formales, dando posibilidad de discutir la causa de la obligación en cuanto a que en la formación del título se guarden los procedimientos reglados. Así lo ha reconocido la Corte en numerosos fallos. Especialmente citamos el siguiente: “Si bien la regla que limita el examen del título ejecutivo a sus formas extrínsecas no puede llevarse al extremo de admitir una condena fundada en una deuda inexistente la demostración de tal supuesto debe resultar manifiesta del proceso, exigencia ésta que no se configura cuando las constancias del caso no autorizan a concluir de manera inequívoca en la existencia del crédito”. Así se ha resuelto que el título resulta inhábil cuando la resolución general que dio origen a la deuda reclamada resulta inconstitucional*”.-----

El caso de autos parece una paradoja: el Municipio reclama la inconstitucionalidad de un fallo que rechaza la pretensión cobratoria municipal por ser dicho reclamo inconstitucional (cobrar a quien no se debe).-----

En consecuencia la parte resolutive del Acuerdo y Sentencia N° 18 de fecha 15 de febrero de 2012, dictado por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial, Quinta Sala –motivo de la impugnación deducida en autos-, es correcta en su análisis jurídico realizado por sus miembros en mayoría, y en consecuencia corresponde el rechazo de la presente acción de inconstitucionalidad deducida por la Municipalidad de Pedro Juan Caballero, con imposición de costas en el orden causado, y en todas las instancias jurisdiccionales y administrativas, porque ha mediado vencimiento recíproco en un asunto atípico por novedoso, respecto del paralelismo discordante entre las excepciones oponibles tanto en el proceso ejecutivo ordinario como en el de carácter fiscal o tributario. Es mi **VOTO**.-----

A su turno el Doctor **BAJAC ALBERTINI** dijo: 1) Los Abogados Manuel Enrique Radice (Mat. N° 4.839), Juan Ernesto Villamayor (Mat. N° 2.253), Claudio Marcelo Loreiro (Mat. N° 12.899) y Sandro Ismael Vera Ortiz (Mat. N° 7.705), en representación de...//...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: "MUNICIPALIDAD DE PEDRO JUAN CABALLERO C/ BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY S/ EJECUCIÓN DE SENTENCIA".
AÑO: 2012 - Nº 366.-----

...///...la Municipalidad de Pedro Juan Caballero, promovieron acción de inconstitucionalidad contra el Acuerdo y Sentencia Nº 18 de fecha 15 de febrero de 2.012, dictado por el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Quinta Sala, de la Capital, en los autos individualizados *ut supra*.-----

2) La resolución impugnada, el Acuerdo y Sentencia Nº 18 de fecha 15 de febrero de 2.012, dictado por el citado órgano judicial resolvió: "1.- TENER por desistido del recurso de nulidad a los recurrente; 2.- REVOCAR la sentencia dictada por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Noveno Turno, por las razones dadas en el exordio de la presente resolución y, en consecuencia, RECHAZAR la ejecución promovida por la MUNICIPALIDAD DE PEDRO JUAN CABALLERO contra el BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY, por los fundamentos dados en el exordio de este fallo; 3. IMPONER las costas a la parte perdidosa, en ambas instancias;...".-----

2.1) La S.D. Nº 581 del 17 de agosto de 2.001, dictada por el Juez de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Noveno Turno de la Capital, resolvió: "1.- RECHAZAR las EXCEPCIONES DE INHABILIDAD DE TÍTULO opuestas por el BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY y por la PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, por improcedente; 2.- HACER LUGAR PARCIALMENTE, con costas, a las EXCEPCIONES DE PRESCRIPCIÓN deducidas por el BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY y por la PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, exclusivamente en relación a los tributos de la Finca Nº 242, Padrón Nº 373 del Distrito de Pedro Juan Caballero, correspondiente al año 1998, por la suma de GUARANÍES MIL QUINIENTOS VEINTE MILLONES NOVECIENTOS SETENTA MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y NUEVE (Gs. 1.520.970.469), según consta del Certificado de Deuda Tributaria obrante a fs. 9, y en consecuencia declarar prescripta dicha parte de la obligación reclamada; 3.- LLEVAR ADELANTE parcialmente, con costas, la presente ejecución que promueve MUNICIPALIDAD DE PEDRO JUAN CABALLERO contra el BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY por la suma de GUARANÍES SIETE MIL SEISCIENTOS SESENTA Y CINCO MILLONES QUINIENTOS VEINTA Y UN MIL CIENTO CUARENTA Y CUATRO (Gs. 7.665.521.144) hasta que la actora se haga íntegro cobro del capital, intereses y costas".---

3) La parte accionante sostiene en su presentación que la resolución impugnada es arbitraria, pues viola un principio fundamental de la competencia, resolviendo el estudio de la causa de la obligación en el proceso de ejecución, cuestión que trasciende al presente juicio, violentando el sistema judicial de una forma cuyas consecuencias podrían ser gravísimas para el justiciable si triunfara tal descabellada tesis. Señalan los accionantes que el fallo en cuestión conculca los Arts. 1, 2, 16, 137, 170, 247, 248 y 256 de la C.N. (fs. 28/47).-----

3.1) Corrido traslado, se presentó el representante convencional del Banco Central del Paraguay, Abog. Daniel Mendonça (Mat. Nº 2.661), quien señala... *en ambas instancias las partes debatieron amplia y libremente la cuestión planteada y los magistrados intervinientes emitieron sus votos de manera fundada y razonada... mal puede pretender la adversa convertir a la Corte en tribunal de tercera instancia e intentar revertir un fallo dictado en un proceso en el cual ha tenido oportunidad de debatir ampliamente la cuestión y en el cual no se observa violación alguna del debido proceso...* fs. 64/73).-----

3.2) De igual forma, la Procuraduría General de la República se presentó a contestar el traslado de ley, por medio del Abog. Rolando Daniel Schapt Ibarrola (Mat. Nº 16.566), señalando que los fundamentos en que se basan los accionantes carecen de la suficiente

MIGUEL OSCAR BAJAC
Ministro

SINDULFO BLANCO
Ministro

VICTOR M. NUÑEZ R.
Ministro

Abog. Arnaldo Lopez
Secretario

virtualidad jurídica como para conmovier los sólidos argumentos expuestos por el Tribunal de Apelación. Concluye su presentación solicitando el rechazo de la acción por ser improcedente (fs. 74/81).-----

4) El Fiscal Adjunto, Abog. Edgar Augusto Moreno A., se expidió conforme a los términos del Dictamen N° 1.328 del 1 de octubre de 2.012, en el que señaló que corresponde hacer lugar a la presente acción por la abierta violación de los Arts. 16 y 256, 2do. párrafo de la Constitución Nacional en la que ha incurrido la resolución impugnada (fs. 86/100). ----

5) El presente caso, sometido a estudio de esta Corte, por la vía de la inconstitucionalidad, amerita un análisis profundo de tal forma a determinar si se ha vulnerado o no el espíritu de nuestra Carta Magna, en especial el Art. 256, 2da. parte, referente al deber que tienen los magistrados de fundar sus resoluciones de acuerdo con sus disposiciones y con la ley, sin ánimo de convertir a esta Sala, en un Tribunal de Tercera Instancia y, sobretudo, actuando dentro de los parámetros y alcances previstos para la acción de inconstitucionalidad, que se encuentra prevista para salvaguardar los principios y derechos consagrados en la Constitución Nacional. En efecto, el *Ad-quem*, en el fallo impugnado por esta vía, con criterio mayoritario emitido por los camaristas YNSFRÁN SALDIVAR y PAIVA VALDOVINOS, entendió que "no existen dudas sobre la legitimidad de la excepción de inhabilidad de título opuesta por el citado Banco, con fundamento en la falta de acción, pues ella está permitida en el juicio de ejecución y esto nos lleva a examinar si la misma fue planteada correctamente en la presente Litis"... "el Art. 285 de la Constitución Nacional dice: Se establece una Banca Central del Estado. Tal Banca pertenece al Estado, exento de toda obligación tributaria, conforme lo establece el Art. 57 de la Ley N° 125/91"... "Por el Art. 1 de la Ley N° 489/95 'Orgánica del Banco Central del Paraguay', este organismo es concebido como un ente público descentralizado, completamente ajeno a la actividad comercial, industrial, agropecuaria, financiera o de servicio. Asimismo, podemos citar el Art. 122 de la mencionada Ley N° 489/95 que, bajo el epígrafe de exenciones de impuestos, prescribe que el Banco Central del Paraguay se halla libre de todo impuesto sobre operaciones inmobiliarias. No puede dejar de mencionarse, además, que el Banco Central del Paraguay no puede abonar impuesto inmobiliario por su condición de ente público, sustentado en leyes especiales que así lo establecen..." (fs. 217 vto. y 218). De igual forma, se arguyó que habiendo sido declarada la caducidad de instancia por el Tribunal de Cuentas, y por aplicación del Art. 179 del C.P.C., se debe entender que una vez declarada esta, se tiene por inexistente a los efectos de la interrupción de la prescripción, que en realidad queda inexistente para todos los efectos, desde que hubo un pronunciamiento con relación al derecho en litigio, por causa de tal juicio contencioso administrativo y su caducidad no se puede hablar de cosa juzgada. El control de juridicidad de los actos administrativos se da cuando el acto intenta ser ejecutado, atendiendo que los actos administrativos no tienen la fuerza de la cosa juzgada definitiva derivada de los actos jurisdiccionales, las leyes procesales (Art. 526 del CPC, Art. 231 de la Ley 125/91) admiten la posibilidad de cuestionamiento del título invocado en un procedimiento de ejecución de sentencia para cobro de tributos por vía de la excepción de falsedad o inhabilidad de título. Este medio de defensa -excepción de inhabilidad de título- es idóneo para cuestionar la falta de acción, es decir la falta de legitimación pasiva del Banco Central del Paraguay para que pueda ser considerado obligado al pago del tributo del impuesto inmobiliario, que es lo que se discutió mediante las excepciones deducidas. En este sentido, argumentó que la Ley Orgánica del Banco Central es una ley especial y prima sobre cualquier ley general. El pago del tributo se encuentra comprendido en el concepto de operaciones inmobiliarias para llegar a la conclusión que el ente está exento del pago del tributo y que los inmuebles de la entidad bancaria central pertenecen al Estado y que solamente los entes descentralizados que realizan actividades lucrativas están obligados al pago del impuesto inmobiliario (fs. 220 vto. y 221).-----

6) Pasando al estudio de una de las cuestiones controvertidas en el juicio, lo concerniente a la **excepción de inhabilidad de título** opuesta por el Banco Central...///...



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: "MUNICIPALIDAD DE PEDRO JUAN CABALLERO C/ BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY S/ EJECUCIÓN DE SENTENCIA".
AÑO: 2012 - Nº 366.-----

...///... del Paraguay, se advierte que el *Ad-quem* se aparta de lo establecido en el Art. 465 del C.P.C. referente a la imposibilidad de discutirse, en el marco de los procesos de ejecución, sobre la causa de la obligación. En este sentido resulta conveniente precisar, como lo sostuvo el *a quo*, que es de "fundamental importancia resaltar que en un juicio de esta naturaleza el estudio se ve notablemente cercenado, pues solamente nos cabe determinar si el título cumple requisitos formales y legales para constituir un título ejecutivo, si lo reclamado es una suma de dinero, si las partes son respectivamente acreedor y deudor de la misma y si dicha obligación dineraria es líquida y exigible, no encontrándose supeditada a ningún plazo o condición".-----

6.1) Con lo expuesto se advierte que el Tribunal de Alzada, con el criterio mayoritario adoptado por los Magistrados Ynsfrán Saldívar y Paiva Valdovinos, se ha apartado de la previsión legal contenida en el Art. 465 del C.P.C., convirtiendo a la resolución, de esta forma, en arbitraria. Con relación al tema nos ilustra la siguiente doctrina: "Es requisito de validez de las resoluciones judiciales que sean derivación razonada del derecho vigente con aplicación a las circunstancias comprobadas de la causa, siendo descalificables los fallos que en forma inequívoca se apartan de la solución normativa prevista para el caso o que carezcan absolutamente de fundamentación, así como los que se fundan en afirmaciones meramente dogmáticas u omiten pronunciarse sobre cuestiones planteadas por las partes y conducentes para la resolución del pleito. La resolución que decide la cuestión con prescindencia u omisión de lo preceptuado en la disposición legal que rija al punto, es arbitraria y debe ser dejada sin efecto... Tal prescindencia implica un error de derecho, que hace funcionar la descalificación por arbitrariedad" (SAGÜÉS, Néstor Pedro; *Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario*, 4ta. Edic. Actualizada y Ampliada, Buenos Aires, Edit. Astrea, 2.002, T II, pág. 170 y ss.).-----

7) Si bien las cuestiones que se suscitan en el presente caso, giran en tomo a materia de interpretación de las normas y valoración de las pruebas, ello no es óbice para que la Corte pueda conocer en los casos cuyas particularidades hacen excepción al principio, con base en la doctrina de la arbitrariedad, toda vez que con ésta se resguarde la garantía de la defensa en juicio y el debido proceso, exigiendo que las resoluciones de los jueces sean fundadas y constituyan una derivación razonada del derecho vigente con aplicación a las circunstancias comprobadas de la causa. Morello, que en su obra "*El Recurso Extraordinario*", pág. 206, nos ilustra: "La doctrina de la arbitrariedad no tiene por objeto corregir en tercera instancia fallos que se estiman equivocados. Se requiere para su procedencia: un apartamiento inequívoco de la solución prevista en la ley; una absoluta falta de fundamentos. Con la doctrina de la arbitrariedad se tiende a resguardar la garantía de la defensa en juicio y el debido proceso, exigiendo que las sentencias de los jueces sean fundadas y constituyan una derivación razonada del derecho vigente con aplicación a las circunstancias comprobadas de la causa.-----

7.1) Es una obligación fundamental en un sistema jurisdiccional democrático: la motivación adecuada de los fallos es la mayor garantía de que la administración de justicia cumple con los postulados del Estado de Derecho. La doctrina de la arbitrariedad tiende a resguardar la garantía de la defensa en juicio y el debido proceso, exigiendo que las resoluciones de los jueces sean fundadas y constituyan una derivación razonada del derecho vigente, con aplicación a las circunstancias comprobadas de la causa.-----

8) En conclusión, considero que la resolución impugnada es arbitraria, por haberse apartado del texto claro de la Constitución Nacional, específicamente los Arts. 256, 2do.

MIGUEL OSCAR BAJAC
Ministro

SINDUPO BLANCO
Ministro

VICTOR M. NUÑEZ R.
Ministro

Abog. Arnaldo Lopez
Secretario

párrafo y 16, así como de la ley que rige para el presente caso, como ya quedó mencionado. En consecuencia, corresponde hacer lugar a la presente acción, declarando la nulidad del Acuerdo y Sentencia N° 18 de fecha 15 de febrero de 2.012, dictado por el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Quinta Sala, de la Capital, debiendo darse cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 560 del C.P.C. Las costas deben ser impuestas a la parte vencida. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **BLANCO** manifestó que se adhiere al voto del Ministro preopinante, Doctor **NÚÑEZ RODRÍGUEZ**, 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:

Ante mí: **MIGUEL OSCAR BAJAC**
Ministro

VICTOR M. NÚÑEZ R.
MINISTRO

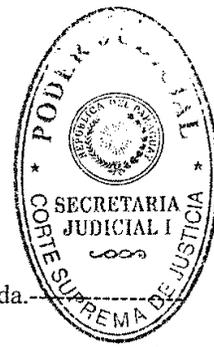
SINDULFO BLANCO
Ministro

SENTENCIA NUMERO: 340.

Asunción, 23 de mayo de 2.014.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:



NO HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad promovida.-----

IMPONER las costas en el orden causado en esta instancia, y en todas las instancias jurisdiccionales y administrativas.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

Ante mí: **MIGUEL OSCAR BAJAC**
Ministro

VICTOR M. NÚÑEZ R.
MINISTRO

SINDULFO BLANCO
Ministro

Abog. Arnaldo Lovera
Secretario