CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

20 -08- 2024

ACUERDO Y SENTENCIA NRO. Doscientos noventa

En la Ciudad de Asunción, República del Paraguay, a los veinte días del mes de agosto del año dos mil veinticuatro, estando reunidos en la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, los Dres. LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA, MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA y MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS, por ante mí, la Secretaria autorizante, se trajo a acuerdo el expediente: "LUCY BEATRIZ HUERTA C/ RESOLUCIÓN NRO. 62 DEL 21 DE ENERO DEL 2020 DICTADA POR LA MUNICIPALIDAD DE SAN BERNARDINO" a fin de resolver los recursos de nulidad y apelación interpuestos por los Abg. Diego Ramón y Derlis Cubilla, en representación de la Municipalidad de San Bernardino, contra el Acuerdo y Sentencia Nro. 06 de fecha 23 de febrero del 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala.----------

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, resolvió plantear las siguientes: ----------

CUESTIONES:

1. **¿Es nula la Sentencia recurrida? -**
2. **En caso contrario, ¿se halla ajustada a Derecho? –**

Practicado el sorteo de la Ley para determinar el orden de votación dio el siguiente resultado: RAMÍREZ CANDIA, LLANES OCAMPOS y BENÍTEZ RIERA.-

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA, EL MINISTRO MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA, DIJO: Los Abg. Diego Ramón y Derlis Cubilla, no fundamentaron expresamente el recurso de nulidad interpuesto, pero al ser de carácter público hace viable su estudio de oficio. En ese sentido, no se observan vicios o defectos procesales que ameriten la declaración de nulidad en los términos autorizados por los artículos 113 y 404 del Código Procesal Civil, por lo que corresponde **DECLARAR DESIERTO** el recurso de nulidad interpuesto. **Es mi voto**. ----------

A SU TURNO, LA MINISTRA MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS DIJO: Que se adhiere al voto del Ministro preopinante, Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia, por compartir los mismos fundamentos. ----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

A SU TURNO, EL MINISTRO LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA DIJO: Disiento con mi colega preopinante que me antecedió, Dr. MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA, por los siguientes fundamentos que pasaré a exponer. La parte recurrente expone sus agravios de manera indiscriminada, sin separar el recurso de nulidad del de apelación, pues, de la lectura de los mismos se advierte que versan, en apretada síntesis, acerca de la falta de fundamentación de la resolución en crisis, ya que la misma no hizo mención a las normativas legales utilizadas para resolver la cuestión, a su decir.----------

En este sentido, corresponde abocarnos al estudio de lo propuesto por la parte recurrente. Sabido es que el recurso de nulidad, conforme con el art. 404 del Código Procesal Civil, se da contra las resoluciones dictadas con violación de la forma y solemnidades previstas por las leyes. Esta decisión se encuentra reservada para los casos en que la forma o contenido de la resolución se encuentren comprometidos legalmente; o cuando el responsable del decisorio haya incurrido en algún defecto de capital importancia para el pronunciamiento de las pretensiones de las partes.----------

El art. 15 del Código Procesal Civil expresa: "*Son deberes de los Jueces, sin perjuicio de lo establecido en el Código de Organización Judicial*: [...] inciso *b) fundar las resoluciones definitivas e interlocutorias, en la Constitución y en las leyes, conforme a la jerarquía de las normas vigentes y al principio de congruencia, bajo pena de nulidad; d) pronunciarse necesaria y únicamente sobre lo que sea objeto de petición, salvo disposiciones especiales*...". A su vez el art. 159 del citado cuerpo legal dispone: "*Sentencia definitiva de primera instancia. La sentencia definitiva de primera instancia, destinada a poner fin al litigio, deberá contener, además: a) las designaciones de las partes; b) la relación sucinta de las cuestiones de hecho y de derecho que constituyen el objeto del juicio; c) la consideración, por separado, de las cuestiones a que se refiere el inciso anterior. El juez deberá decidir todas las pretensiones deducidas y sólo sobre ellas. No está obligado a analizar las argumentaciones que no sean conducentes para decidir el litigio; d) los fundamentos de hecho y de derecho; e) la decisión expresa, positiva y precisa, de conformidad con las pretensiones deducidas en el juicio, calificadas según correspondiere por la ley, declarando el derecho de los litigantes, y, en consecuencia, condenando o absolviendo de la demanda o reconvención, en su*

caso, en todo o en parte; f) el plazo que se otorgue para su cumplimiento, si ella fuere susceptible de ejecución; y g) el pronunciamiento sobre costas".----------

La normativa precedentemente citada impone al juez el deber de fundar suficientemente toda resolución. Ahora bien, del análisis de la resolución recurrida, A. y S. N° 06 de fecha 23 de febrero de 2023, surge que la misma se encuentra fundada y no presenta vicios de congruencia, como así tampoco se advierte falta de logicidad. En efecto, explicita razonable y compresiblemente los hechos en que se funda, los cuales llevaron a los miembros de la baja instancia a resolver los recursos de una determinada manera. Así, se debe aclarar que en sede de nulidad solo puede analizarse si la resolución se halla fundada, no así la pertinencia o corrección de los argumentos utilizados para justificar la posición adoptada, lo que solo podría ser discutido en sede de apelación. Por lo demás, y dado que no se advierten vicios o defectos en la resolución recurrida, que autoricen a declarar de oficio su nulidad, el recurso debe ser desestimado.---------

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, EL MINISTRO RAMÍREZ CANDIA, PROSIGUIÓ DICIENDO: Por **Acuerdo y Sentencia Nro. 06** de fecha 23 de febrero del 2023, el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, resolvió: "*1- HACER LUGAR a la presente demanda contencioso administrativa instaurada por LUCY BEATRIZ HUERTA C/ RESOLUCIÓN NRO. 62 DEL 21 DE ENERO DEL 2020 DICTADA POR LA MUNICIPALIDAD DE SAN BERNARDINO, por los fundamentos expuestos en el exordio de la presente resolución; 2- ANULAR la Resolución Nro. 62 del 21 de enero del 2020, dictada por la Municipalidad de San Bernardino; 3- IMPONER las costas a la parte perdidosa; 4- NOTIFICAR DE OFICIO, anotar, registrar…".* ----------

El **fundamento del Tribunal de Cuentas para hacer lugar a la demanda**, se basó *–en resumen-* en que, la Municipalidad de San Bernardino no justificó la razón por la cual otorga a los inmuebles de la accionante, un valor fiscal distinto al establecido por el Servicio Nacional de Catastro (SNC), el cual es mucho más oneroso que al establecido por la citada entidad. En ese sentido, el Tribunal indicó que la Municipalidad se centró en fundamentar el rechazo por considerar que el SNC se equivocó o fue negligente, pero sin pasar a la debida fundamentación en

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

la resolución impugnada. En consecuencia, al no encontrarse debidamente motivada, debe ser anulada. ----------

Los **Abg. Diego Fernández y Derlis Cubilla**, en representación de la Municipalidad de San Bernardino, al momento de **expresar agravios** manifestaron *–en resumen-* que, la resolución apelada no posee un argumento sólido, pues no hace mención a las normas legales utilizadas para resolver la cuestión, careciendo así de una estructura lógica, en contravención a lo dispuesto por el artículo 256 de la Constitución y artículo 15, inciso b) del Código Procesal Civil. Indicaron, respecto al fondo de la cuestión, que el inmueble en cuestión se encuentra dentro del área urbana de la ciudad, en virtud al Decreto del Poder Ejecutivo Nro. 3438/99 y que los datos emitidos por el SNC sirven de base para la realización del cálculo del impuesto inmobiliario, más no significa una imposición a los Municipios, ya que cada inmueble posee características diferentes, y que el inmueble en cuestión además de estar en zona urbana, se encuentra sobre ruta asfaltada, por lo que solicitan sea revocada la sentencia. ---

El **Abg. José Avalos**, representante de la señora Lucy Beatriz Arza, al momento de **contestar el traslado de agravios** corrido a su parte, señaló *–en resumen-* que lo argüido por la Municipalidad de San Bernardino en lo referente a que *"…los datos emitidos por el SNC sirven de base para la realización del cálculo del impuesto inmobiliario, más no significa una imposición a los Municipios…"* es contrapuesto a las normas vigentes, pues el artículo 60 de la Ley Nro. 5531/2015 devuelve la competencia para la liquidación del impuesto inmobiliario a la Administración Central, es decir, Servicio Nacional de Catastro. ----------

Así, para resolver la cuestión, corresponde mencionar brevemente los **antecedentes del caso**. ----------

En ese orden, se advierte que la señora **Lucy Beatriz Arza solicitó** en fecha 01 de noviembre del 2019 a la Municipalidad de San Bernardino, la **actualización de los valores** del impuesto inmobiliario de la Finca Nro. 8677 con Padrón Nro. 5564 y Finca Nro. 8679 con Padrón Nro. 5566. Dicha solicitud de actualización, fue en base al **Informe Técnico del SNC** del 03 de setiembre del 2018 (fs. 14) en el cual se indicaba, que, para los valores fiscales del año 2018,

la avaluación fiscal, en cuanto al inmueble individualizado con Padrón Nro. 5564 era de Gs. 8.650.640, por ende, el impuesto inmobiliario (1% sobre la avaluación fiscal) era de Gs. 86.506 y la avaluación fiscal, respecto al inmueble con Padrón Nro. 5566, era de Gs. 12.975.960, por consiguiente, el impuesto inmobiliario (1% sobre la avaluación fiscal) era de Gs. 129.760. ----------

La accionante, manifestaba a la Municipalidad que existían valores percibidos indebidamente dicha Administración, por la suma de Gs. 94.507.864, pues en el año 2017, la Municipalidad cobró por el inmueble con Padrón Nro. 5564 la suma de Gs. 23.214.899 y por el inmueble con Padrón Nro. 5566 la suma de Gs. 29.249.768; y en el año 2018 cobró por el inmueble con Padrón Nro. 5566 la suma de Gs. 42.259.463. ----------

Por medio de la **Resolución I.M. S.B. Nro. 62** de fecha 21 de enero del 2020, el Intendente de la Municipalidad de San Bernardino (fs. 04) resolvió rechazar el pedido de actualización de valores. El rechazo se basó en que, si bien, el SNC es el órgano encargado de establecer los valores fiscales conforme la Ley Nro. 5513/2015, los datos consignados en su Informe Técnico no se ajustan a la realidad, ni al Decreto Nro. 3438/99 que establece como zona urbana el área donde se encuentran los inmuebles, por ende, corresponde rechazar la actualización de valores solicitadas. ----------

Habiendo expuesto los antecedentes del caso, corresponde pasar al **análisis de los agravios** expuestos por los abogados representantes de la Municipalidad de San Bernardino. Rememorando, la apelante manifestó que la sentencia no posee un argumento sólido, pues no hace mención a las normas legales utilizadas para resolver la cuestión, careciendo así de una estructura lógica, en contravención a lo dispuesto por el artículo 256 de la Constitución y artículo 15, inciso b) del Código Procesal Civil y respecto al fondo de la cuestión, que los datos emitidos por el SNC sirven de base para la realización del cálculo del impuesto inmobiliario, más no significa una imposición a los Municipios. -------

Así, luego de analizar detenidamente los fundamentos de la sentencia, se advierte que, si bien, el Tribunal no mencionó las normas específicas atinentes

Luis María Benítez Riera
Ministro

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

para resolver el caso, la solución jurídica a la que arribó es correcta, en base a las consideraciones que a continuación se exponen:

En primer lugar, es oportuno aclarar, que lo analizado en el presente caso, concierne a la base imponible del impuesto inmobiliario. En ese sentido, la base imponible debe ser entendida como el valor de los bienes determinado por la ley sobre la que habrá de aplicarse la tasa impositiva para determinar la cuantía de la obligación tributaria. ----------

Sobre el punto, el autor Fernando Pérez Royo expresa que "*Podemos definir la base como la expresión cifrada y numérica del hecho imponible. Se trata de una magnitud definida en la ley y que expresa la medición del hecho imponible o, más exactamente, de su elemento material, el criterio para mensurar cada hecho imponible real o concreto*" (Pérez Royo, Fernando. Derecho Financiero y Tributario. 5ta Edición, Editorial Civitas, Madrid, 1995).----------

Ahora bien, en el orden jurídico nacional, es preciso destacar, que si bien la normativa municipal vigente, Ley Nro. 3966/10 regula en relación al impuesto inmobiliario en sus artículos 153/157, en lo concerniente al aspecto sustantivo, se debe remitir siempre a las disposiciones de la Ley Nro. 125/92, atendiendo que esta norma establece y regula lo atinente a la cuestión de fondo del impuesto inmobiliario. ----------

En ese contexto, la **Ley Nro. 125/92**, dispone en el **artículo 60 –*texto modificado por el artículo 1 de la Ley Nro. 5513/15*-** que: "*Base Imponible. La base imponible constituirá la valuación fiscal de los inmuebles establecida por el Servicio Nacional de Catastro, la cual estará dividida en inmuebles urbanos y rurales. El Poder Ejecutivo aprobará por Decreto anualmente el sistema de valoración fiscal de los inmuebles urbanos y rurales, determinado por el Servicio Nacional de Catastro…*". ----------

Por otra parte, una cuestión importante a mencionar es que, el artículo 154 de la Ley Nro. 3966/10, que establecía que la base imponible correspondía determinarla a la Municipalidad, se halla derogado por el artículo 5 de la Ley Nro. 5513/15, por lo que no caben dudas, que la norma aplicable a la solución del

presente caso, es la aplicación del artículo 60 de la Ley Nro. 125/92, *–texto modificado por el artículo 1 de la Ley Nro. 5513/15-*. ----------

En consecuencia, del análisis de la norma transcripta, en contraste con la solicitud formulada por la contribuyente, se concluye que es procedente la actualización de los valores de la Finca Nro. 8677 con Padrón Nro. 5564 y Finca Nro. 8679 con Padrón Nro. 5566, pues la autoridad administrativa encargada de fijar la base imponible, es decir, el precio del inmueble, es el Servicio Nacional de Catastro y no la Municipalidad de San Bernardino. ----------

Por tanto, en base a las consideraciones expuestas, corresponde **RECHAZAR** el recurso de apelación interpuesto y, en consecuencia; **CONFIRMAR** el Acuerdo y Sentencia Nro. 06 de fecha 23 de febrero del 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala. ----------

Respecto a las **COSTAS,** éstas deben ser impuestas al funcionario emisor del acto administrativo anulado por imperio del artículo 106 de la Constitución que establece la responsabilidad personal de los funcionarios o empleados públicos por las irregularidades cometidas en el ejercicio de la función. ----------

En efecto, cuando el acto administrativo se declara nulo por la autoridad competente, en este caso, por el Tribunal de Cuentas y es confirmado en esta instancia, es porque se ha dictado en transgresión a los requisitos de regularidad, por lo que corresponde imponer las costas al funcionario emisor del acto administrativo anulado; pues, de imponerse las costas a la entidad pública, además de contradecir la Constitución, constituye un premio para el funcionario negligente y un castigo para los contribuyentes quienes deben soportar la carga económica de la actuación irregular del funcionario. ----------

En el mismo lineamiento, el autor Rafael Bielsa enseña: "*Si se hace responsable al Estado y no a los funcionarios culpables, éstos seguirán gozando de la impunidad de sus actos irregulares, y el Estado, es decir, el tesoro público, cargará con las consecuencias de esos hechos. Con hacer responsable al Estado, lo que resulta es una incidencia injusta de esa responsabilidad en los administrados o contribuyentes, pues toda indemnización que el Estado paga, se*

Luis María Benítez Riera
Ministro

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

resuelve en una carga para los contribuyentes honestos o no culpables de las faltas de los funcionarios". (BIELSA, RAFAEL; Estudios de Derecho Público, Tomo IV, Ed. Depalma, Buenos Aires. 1962. Págs. 309/310). **Es mi voto.** ---------

A SU TURNO, LA MINISTRA MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS PROSIGUIÓ DICIENDO: Me adhiero al voto del Ministro Ramírez Candia en lo que refiere al fondo de la cuestión, por compartir sus mismos fundamentos; sin embargo, disiento respecto a la imposición de costas al funcionario emisor del acto administrativo por las siguientes consideraciones: ----------

En primer lugar, considero que las costas deben ser impuestas a las partes del proceso, en este caso en particular las partes son el señor Lucy Beatriz Huerta, quien promueve la demanda y por otra parte la **MUNICIPALIDAD DE SAN BERNARDINO-** ente que emitió la resolución impugnada. ----------

Ahora bien, el principio general que rige -en cuanto a la imposición de costas- es lo dispuesto en el Art. 192 del Código Procesal Civil, que contiene el Principio de Resultado Objetivo Del Pleito, esto es que hay una parte que resulta vencedora por habérsele reconocido sus pretensiones y otra vencida por no haber prosperado las suyas. ----------

Las costas constituyen un resarcimiento, establecido por la Ley, para compensar o indemnizar al vencedor por los gastos originados en el juicio y su exoneración debe merecer fundamentos mediante razones valederas. ----------

En el presente, la parte actora Lucy Beatriz Huerta obtuvo resolución favorable, por ende, deben ser impuestas a la **MUNICIPALIDAD DE SAN BERNARDINO** de conformidad a lo que establece el art. 203 inc. a) del C.P.C. **ES MI VOTO.** ----------

A SU TURNO, EL MINISTRO LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA PROSIGUIÓ DICIENDO: Me adhiero al sentido del voto del Ministro Preopinante por los siguientes argumentos que pasaré a exponer.----------

Los agravios vertidos por la parte recurrente y su correspondiente contestación ya fueron resumidos adecuadamente por el Ministro preopinante, por tanto, se impone la remisión por razones de brevedad, ergo, pasaremos a estudiar el presente recurso.----------

En el presente caso, el Tribunal de Cuentas, Primera Sala resolvió anular la Resolución N° 62 del 21 de enero de 2020, dictada por la Municipalidad de San Bernardino. Ante esta situación, corresponde pasar al análisis de la resolución anulada, a fin de elucidar su regularidad conforme a derecho.----------

A fs. 04 de autos se observa la resolución en cuestión - N° 62- que pretendía responder al pedido de actualización del impuesto inmobiliario formulado por la señora Lucy Beatriz Arza Huerta. De la lectura de la misma, surge que aquella contiene defectos insoslayables de insuficiencia de fundamentación, dado que, si bien cita las normativas que, a su criterio, devienen aplicables al caso estudiado, no explicita particularmente los valores utilizados para concluir que la suma recaudada en concepto de impuesto inmobiliario para el presente caso resulta regular y conforme a derecho. Pues, únicamente se limita a mencionar frases sin sustento suficiente o con sustento "aparente" cuando manifiesta: "*Que, conforme a los registros municipales el inmueble se halla ubicado en zona urbana, sobre asfalto y le corresponde los valores que le fueron asignados en la referida liquidación*" (sic.). Asimismo, en el mentado fallo se ciñeron a desacreditar con ligereza el informe técnico del Servicio Nacional de Catastro, puesto que, no argumentaron mínimamente con los "valores actualizados" a su criterio, que hacía a la información de catastro desactualizada.----------

A tenor de todo lo expuesto *supra*, cabe concluir que el dictamen realizado por la Municipalidad de San Bernardino carece de fundamentación suficiente, por tanto, la resolución dictada por el Tribunal de Cuentas que declaró la nulidad del mismo se encuentra ajustada a derecho, ergo, el recurso de apelación interpuesto por la Municipalidad debe ser rechazado. En lo concerniente a las imposición de costas, me adhiero al voto de la Ministra Carolina Llanes, por compartir sus mismos argumentos.----------

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Con lo que se dio por terminado el acto, previa lectura y ratificación del mismo firman los Exmos. Señores Ministros de la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, por ante mí, la Secretaria autorizante, quedando acordada la Sentencia que inmediatamente sigue:

Ante mí:

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

ACUERDO Y SENTENCIA Nro. 290

Asunción, 20 de agosto del 2024 .-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que antecede; la Excma. ----------

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA PENAL

RESUELVE:

1. **DECLARAR DESIERTO** el recurso de nulidad interpuesto por los Abg. Diego Ramón y Derlis Cubilla, en representación de la Municipalidad de San Bernardino. ----------
2. **RECHAZAR** el recurso de apelación interpuesto por los Abg. Diego Ramón y Derlis Cubilla, en representación de la Municipalidad de San Bernardino y, en consecuencia; **CONFIRMAR** el Acuerdo y Sentencia Nro. 06 de fecha 23 de febrero del 2023, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, por los fundamentos expuestos en la resolución.-
3. **IMPONER** las costas a la parte perdidosa, Municipalidad de San Bernardino, en virtud al artículo 203, inciso a) del Código Procesal Civil.--
4. **ANOTAR**, notificar y archivar. ----------

Ante mí:

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DEL PARAGUAY
SECRETARIA JUDICIAL IV CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA