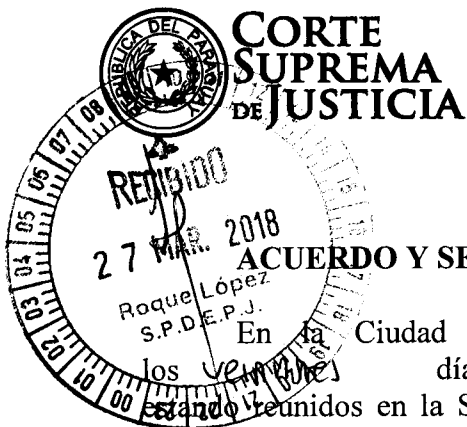


CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "JORGE ISMAEL YÓDICE FERREIRA C/ LOURDES MARÍA ELODIA ALDERETE QUINTANA S/ JUICIO EJECUTIVO". AÑO: 2011 - N° 1243.



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: ciento unventa y uno.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veinte y siete días del mes de marzo del año dos mil diecinueve, estando reunidos en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **ANTONIO FRETES, GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **MIRYAM PEÑA CANDIA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente: **CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "JORGE ISMAEL YÓDICE FERREIRA C/ LOURDES MARÍA ELODIA ALDERETE QUINTANA S/ JUICIO EJECUTIVO"**, a fin de resolver la consulta sobre constitucionalidad realizada por el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala de la Capital.

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


**CUESTION:**

¿Es inconstitucional los Arts. 45, 46, 47 y 48 de la Ordenanza Municipal N° 88/98 de Lambaré "Por la cual se establece el Marco Regulator del Servicio de Alcantarillado Sanitario del Municipio de Lambaré"?

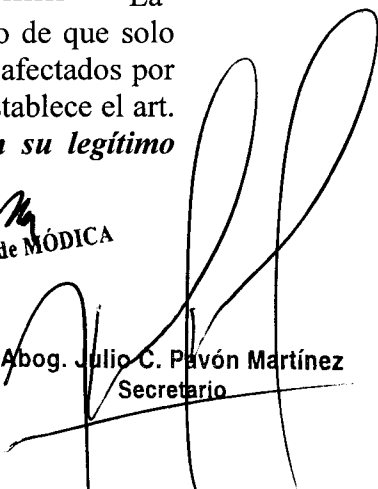
A la cuestión planteada la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: Por A. I. N° 608, de fecha 26 de julio de 2011, el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala de la Capital, resolvió plantear la consulta de constitucionalidad respecto de los artículos 45, 46, 47 y 48 de la Ordenanza Municipal N° 88/95 de Lambaré y remitir los autos a la Corte Suprema de Justicia, de conformidad al artículo 18 inc. a) del Código Procesal Civil.

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, me permito realizar las siguientes consideraciones en relación al tema:

La Constitución Nacional, en cuyo artículo 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 artículo 260, referido a los deberes y atribuciones de la Sala Constitucional. En efecto, el artículo 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 artículo 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". La Corte Suprema de Justicia, en reiterados fallos, se ha expedido 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

  
**Miryam Peña Candia** Dr. **ANTONIO FRETES**  
MINISTRA C.S.J. Ministro

  
**GLADYS E. BAREIRO DE MÓDICA**  
Ministra

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

*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 ante 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. Citará 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.-----

De la lectura de las normas constitucionales transcriptas 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 Corte Suprema de Justicia, reafirmó en sesión ordinaria del 14 de abril de 2015, sentada en Acta Punto 8, en contestación al *Oficio N° 17/2015 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 N° 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 competencia de evacuar consultas referida a la Sala Constitucional de la Corte lisa y llanamente no forma parte de nuestro ordenamiento jurídico. -----

Los Jueces se encuentran obligados a fundar sus resoluciones en la Constitución Nacional y en las leyes (Art. 256, C. N.). Y han de hacerlo, conscientes de que sus fallos estarán sujetos a 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.-----

En atención a las consideraciones que anteceden, sostengo 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 la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: El Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala, a través del A.I. N° 608 de fecha 26 de julio de 2011, dictado en los autos de referencia, eleva la presente consulta sobre la constitucionalidad o no de los Arts. 45, 46, 47 y 48 de la Ordenanza Municipal N° 88/95 de Lambaré. -----

El Tribunal requirente plantea la consulta de conformidad con lo dispuesto en el Art. 18 inciso a) del C.P.C., que estatuye que los Jueces y Tribunales tienen la facultad de *"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...//..."*



CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO: "JORGE ISMAEL YÓDICE FERREIRA C/ LOURDES MARÍA ELODIA ALDERETE QUINTANA S/ JUICIO EJECUTIVO". AÑO: 2011 - N° 1243.

juicio una ley, decreto u otra disposición normativa pueda ser contraria a reglas constitucionales...". Del texto legal se desprende que los requisitos para la viabilidad de la consulta constitucional son: 1) La ejecutoriedad de la providencia de autos; y, 2) La emención por el requirente de la disposición normativa acerca de cuya constitucionalidad tiene duda, así como de los preceptos constitucionales que presume son vulnerados por aquella, expresando claramente los fundamentos de dicha duda. -----

Con respecto al primer requisito, en la especie, se advierte que los recursos interpuestos ya fueron sustanciados, puesto que con posterioridad a la contestación del escrito de agravios el Tribunal dictó la providencia fechada el 03 de marzo del 2010, por la cual tuvo por contestado el traslado (f. 90 vlto.) Por lo que en este estadio procesal, es razonable concluir que el expediente se encuentra en "estado de sentencia", aunque no se haya dictado expresamente la providencia de "autos para resolver". Ello, atendiendo a que el siguiente y único acto procesal que resta cumplir, y que está a cargo de la Alzada, es el pronunciamiento de la resolución que defina la cuestión en la instancia recursiva -----

Siguiendo con el segundo recaudo legal, el mismo se halla igualmente cumplido, puesto que el Tribunal consultante fundamenta su duda en los siguientes términos: "La legalidad de la composición del título que aquí se pretende ejecutar es harto dudosa para este Tribunal, así como la ilegitimidad del actuar municipal. En efecto, aquí se pretende ejecutar un crédito proveniente de la construcción de obras de alcantarillado sanitario. Este tipo de crédito no está previsto como fuente de obligaciones especiales en la ley. En efecto, la Ley 620/1976, en sus arts. 112 y siguientes, prevé solamente la contribución especial por pavimentos, que ciertamente no es el caso que nos ocupa. La Ley 1294/1987 estatuye, en su art. 136, y coincidentemente con el cuerpo legal arriba citado, que la pavimentación de las calles y avenidas debe ser pagada íntegramente por los dueños de propiedades de cada acera, por mitades. Solamente estas, establecidas en virtud de la Ley, y salvo disposiciones de leyes especiales, son las contribuciones que dan lugar a una contribución del 100 % en su construcción. Las demás obras, que beneficien a propietarios de inmuebles y contribuyan a aumentar su valor, en el caso de beneficio directo, "la contribución a cargo de los beneficiarios será, por una sola vez, la suma equivalente al veinte por ciento del incremento que adquirieren por tal motivo los inmuebles". En ningún caso, como puede verse, prevé la ley que los propietarios de terrenos colindantes paguen la construcción, sino que manda que los mismos han de contribuir en la medida de un porcentaje determinado respecto del aumento del valor de sus inmuebles, conforme lo dispone el Art. 132 de la Ley 1294/87. En este caso no se ha observado mínimamente tal presupuesto esencial, ya que se impone al administrado, coactivamente y sin más trámite, la obligación de pagar el 100 % del valor de la obra. En estas condiciones, creemos entonces que habría una violación de lo dispuesto por el Art. 179 de la Constitución Nacional, en cuya virtud se establece que todo tributo, cualquiera sea su naturaleza o denominación, puede establecerse únicamente por ley. En este caso, tal naturaleza fue establecida solamente por un acto administrativo: una ordenanza, concretamente la Ordenanza 88/1995 de la ciudad de Lambaré, en sus arts. 45, 46, 47 y 48. Estos artículos impondrían consecuentemente una obligación tributaria no prevista en la ley, con cánones de contribución manifiestamente arbitrarios, sin competencia, por consiguiente, para titularlos ejecutivamente, y mucho menos establecer privilegios para el cobro...". -----

Pues bien, pasando a abordar la materia sobre la que versa la presente consulta constitucional, tenemos que la Ordenanza Municipal N° 88/95 "Por la cual se establece el Marco Regulador del Servicio de Alcantarillado Sanitario del Municipio de Lambaré" dice: "CAPITULO NOVENO: PAGO DE LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE ALCANTARILLADO SANITARIO". Art. 45 "Obligaciones del propietario del inmueble. El propietario del inmueble beneficiado por la red de

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA  
Ministra

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

*alcantarillado sanitario está obligado al pago de las obras municipales de alcantarillado sanitario a ser construidas por el concesionario. A estos efectos, el propietario del inmueble suscribirá junto con el Intendente, el Secretario Municipal, y el Concesionario, la liquidación y el certificado de obras del alcantarillado. En el caso de no pagar la liquidación y el certificado de obras al contado, el propietario suscribirá pagarés con vencimientos mensuales a favor del concesionario o con vencimientos mensuales a favor del concesionario o de la persona natural o jurídica que este designe, a los efectos de pagar la construcción de la obra de alcantarillado sanitario y los costos de la financiación, conforme se documentará en la correspondiente liquidación y certificado de obras”.*-----

**Art. 46** *“La liquidación y el certificado de obras suscripto por el Intendente y el Secretario Municipal constituyen documentos públicos y serán suficientes títulos ejecutivos para promover demanda judicial”*-----

**Art. 47** *“Los inmuebles servidos por la red de alcantarillado sanitario quedan afectados al pago del costo de las obras y en caso de enajenarse llevarán consigo el presente gravamen en carácter de crédito privilegiado”*-----

**Art. 48** *“Venta del inmueble. El propietario deberá notificar a la Municipalidad la venta del inmueble de su propiedad beneficiada por la red de alcantarillado sanitario en forma previa a la transferencia, y deberá ceder a favor del adquirente del inmueble la liquidación y certificado de obra, y los pagarés mensuales, quedando obligado el adquirente del inmueble. En caso de no ceder a favor del adquirente la liquidación y certificado de obras y pagarés mencionados, el propietario quedará co-obligado al pago de los mismos documentos”*-----

El antecedente de esta consulta constituye el juicio ejecutivo que iniciara el señor Jorge Ismael Yodice Ferreira, por subrogación de derechos del Consorcio de Obras Sanitarias, con motivo de la adquisición de los títulos ejecutivos consistentes en los Certificados de Obra de Alcantarillado. Este juicio ejecutivo había sido iniciado sobre la base del Certificado Municipal N° 33, por el cual reclama el pago de la obra de alcantarillado realizada en el año 1997, y que benefició a la Finca N° 997 del Distrito de Lambaré, actualmente de propiedad de la demandada. Aclaró que su demanda se dirige contra la misma, con base además en el Art. 44 de la Ordenanza N° 88/95, que establece la solidaridad entre los propietarios sucesivos del inmueble beneficiado con la obra. El expediente llegó a conocimiento del Tribunal, con motivo de los recursos de nulidad y apelación interpuestos por la parte ejecutante contra la S.D. N° 634 de fecha 23 de julio de 2009, dictada por el Juzgado de Justicia Letrada del Quinto Turno, por la que se había hecho lugar a la excepción de prescripción articulada por la parte demandada, rechazando la ejecución.-----

En el caso en estudio, resulta que el Tribunal considera ilegal el origen del Certificado de Obras de Alcantarillado Sanitario presentado como base de esta ejecución, por estar fundado en una Ordenanza Municipal que según expresa, establece una contribución que no tiene origen legal, por no estar contemplada en la Ley Orgánica Municipal vigente al tiempo de su creación, la Ley N° 1294/1987. Todo lo cual, implicaría una afrenta al Art. 179 de la C.N., que postula que los tributos solo pueden ser creados por ley.-----

Pues bien, corresponde tener presente el marco legal vigente al tiempo de generarse y titularse el crédito proveniente de la construcción de obras de alcantarillado sanitario en la ciudad de Lambaré, y que según las constancias de autos datan del año 1997.-----

El Art. 44 de la Constitución Nacional establece: *“De los tributos. Nadie está obligado al pago de tributos ni a la prestación de servicios personales que no hayan sido establecidos por la ley...”*. En el mismo sentido, el Art. 179 pregona el principio de legalidad tributaria, en los siguientes términos: *“Todo tributo, cualquiera sea su naturaleza o denominación, será establecido exclusivamente por la ley, respondiendo a principios económicos y sociales justos, así como a políticas favorables al desarrollo nacional. Es también privativo de la ley determinar la materia imponible, los sujetos obligados y el carácter del sistema tributario”*. Ello concuerda con el Art. 202 numeral 4) de la...//...

CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL  
JUICIO: "JORGE ISMAEL YÓDICE FERREIRA  
C/ LOURDES MARÍA ELODIA ALDERETE  
QUINTANA S/ JUICIO EJECUTIVO". AÑO:  
2011 - N° 1243.

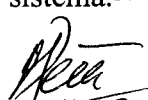


...misma Constitución, según el cual es competencia del Congreso, "...legislar sobre materia tributaria". Asimismo, y en cuanto al régimen de los Municipios, consagra la autonomía municipal en el Art. 166 al prescribir: "Las municipalidades son los órganos de gobierno local con personería jurídica que, dentro de su competencia, tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos". Al tratar de las atribuciones de los Municipios, el Art. 168 establece: "Serán atribuciones de las municipalidades, en su jurisdicción territorial y con arreglo a la ley: 1) la libre gestión en materias de su competencia, particularmente en las de urbanismo, ambiente, abasto, educación, cultura, deporte, turismo, asistencia sanitaria y social, instituciones de crédito, cuerpos de inspección y de policía; (...) 5) la regulación del monto de las tasas retributivas de servicios efectivamente prestados, no pudiendo sobrepasar el costo de los mismos; 6) el dictado de ordenanzas, reglamentos y resoluciones; (...) 9) las demás atribuciones que fijen esta Constitución y la ley".-----

La Ley N° 1294/1987 "Orgánica Municipal" (vigente al tiempo de generarse la deuda reclamada), al tratar sobre las atribuciones y los deberes de la Junta Municipal, dice que le compete: "Art. 42.-Sobre Higiene, Salubridad y Servicio Social, corresponde a la Junta Municipal, atendiendo las disposiciones pertinentes del Código Sanitario: (...) b - regular todo lo relativo a higiene de acueductos, alcantarillas, piscinas y baños públicos, playas turísticas, riberas de ríos, lagos y arroyos, servicios higiénicos, depósitos y tratamiento final de basuras, terrenos no edificados, canales, pozos, aljibes y toda obra instalación sanitaria de uso público; ...". Asimismo, el Art. 117 previene que "El funcionamiento de las Municipalidades y de los servicios que deben prestar para el cumplimiento de su objeto y funciones, será financiado con los ingresos previstos por la ley". Y al regular entre los ingresos tributarios las contribuciones especiales, establece: Artículo 129.- "Cuando la realización de una obra pública municipal beneficie a propietarios de inmuebles y contribuyan a aumentar el valor de dichos inmuebles, dará lugar a una contribución especial, excluyéndose las obras pagadas a prorrata por los propietarios". Artículo 130.- "Si el beneficio fuese directo, como en el caso de los propietarios colindantes, la contribución, a cargo de los beneficiarios será, por una sola vez, la suma equivalente al veinte por ciento del incremento que adquiriesen por tal motivo los inmuebles". Artículo 131.- "Si el beneficio fuese indirecto a juicio de la Municipalidad, la contribución de los beneficiarios no será superior al diez por ciento del mayor valor que adquirieron los inmuebles. Artículo 132.- "Para establecer la base imponible de la contribución, se tendrá en cuenta el valor fiscal de los predios antes de iniciada la obra, y el valor fiscal fijado una vez concluida...". Artículo 136.- "La pavimentación de calles y avenidas será pagada íntegramente por los dueños de propiedades de cada acera, por mitades: La parte que corresponde a las bocacalles se prorratará entre dichos dueños, de acuerdo a la medida del frente de los inmuebles. Se exceptúan de estas disposiciones los tramos utilizados como rutas nacionales...".-----

Y específicamente en materia tributaria, la "Ley N° 620/76, QUE ESTABLECE EL RÉGIMEN TRIBUTARIO PARA LAS MUNICIPALIDADES DE 1ra., 2da. Y 3era. CATEGORÍA", modificada y actualizada por la Ley N° 135/1991, por la cual quedó establecido el régimen tributario para las Municipalidades del interior del país. En la legislación tributaria municipal vigente en aquel momento, a partir del Art. 112 y sgtes., estaba prevista y regulada únicamente la contribución especial para la conservación de pavimentos.-----

Pasando a abordar la cuestión constitucional propuesta, desde la óptica de la Constitución y descendiendo al espectro legal vigente al tiempo de generarse el crédito, es preciso atender al origen y la naturaleza del crédito reclamado, a los efectos de su correcta ubicación en nuestro sistema.-----

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA  
Ministra

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

Pues bien, tenemos que se trata de un crédito generado e impuesto compulsivamente con motivo de la realización de una obra pública, consistente en la construcción del alcantarillado sanitario que benefició a varios propietarios de la ciudad de Lambaré, contribuyendo a incrementar el valor de sus propiedades.-----

Sobre el particular, autorizada doctrina define a las contribuciones especiales como “...los tributos debidos en razón de beneficios individuales o de grupos sociales derivados de la realización de obras o gastos públicos o de especiales actividades del Estado (...). Y específicamente respecto a la contribución de mejoras, señala que “...el beneficio de los contribuyentes deriva de obras públicas. Cuando el ente público construye, por ejemplo, un desagüe, un jardín o plaza pública, abre una ruta, pavimenta, ensancha o prolonga una calle urbana o un camino rural, suele haber inmuebles cercanos que se valorizan con el consiguiente enriquecimiento del propietario. Atento a esa circunstancia, se estima equitativo gravar a esos beneficiarios, y se instituye un tributo cuyo hecho generador se integra con el beneficio obtenido por la realización de la obra pública...”. Lo cierto es que “...El beneficio es el criterio de justicia distributiva particular de la contribución especial, puesto que entraña una ventaja económica reconducible a un aumento de riqueza, y, por consiguiente, de capacidad contributiva”. (VILLEGAS, HÉCTOR B., “CURSO DE FINANZAS, DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO”, 7ma. Edición, Edit. Depalma, Bs. As., págs. 104/106).-----

Teniendo en cuenta el marco legal y doctrinario, lo cierto es que la prestación impuesta a cargo de los propietarios beneficiados con la obra pública municipal, participa de la naturaleza de un ingreso tributario municipal; de hecho que sin lugar a dudas reviste el carácter de una contribución especial, y más específicamente, de una contribución de mejoras. El Art. 129 de la Ley 1294/87 era claro al establecer “...el pago de una contribución de mejoras a favor de la Municipalidad, cuando la obra pública municipal es costeada con los recursos de la institución municipal”. (RAMÍREZ CANDIA, MANUEL DEJESÚS, “Derecho Administrativo”, 2004, pag. 786).-----

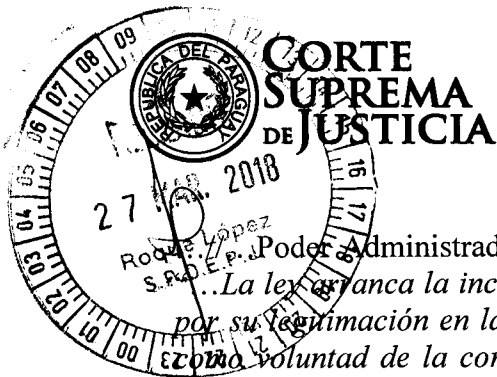
Tenemos claro entonces que la consulta constitucional versa sobre una Ordenanza Municipal que reguló sobre materia tributaria. Es por ello que la cuestión debe ser analizada a la luz del principio de legalidad tributaria y sus corolarios, de reserva legal y supremacía legal, de manera a determinar si estos principios han sido avasallados por la Administración Municipal, lo que determinaría su inconstitucionalidad por rebasar los límites legales impuestos por la normativa legal superior.-----

El principio de legalidad tributaria, según se extrae a partir de los Arts. 44, 179 y 202 num. 4) de la C.N., concibe a la ley como el instrumento idóneo para la imposición de todo tributo, y es el Poder Legislativo el que por expreso mandato constitucional, tiene la competencia exclusiva y excluyente para establecer leyes en materia tributaria, respetando siempre los lineamientos constitucionales establecidos. Es así que para la validez constitucional de un tributo es necesario no sólo que esté establecido por ley, sea proporcional y equitativo y esté destinado al pago de los gastos públicos; sino que también se exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley. En síntesis, todo tributo para ser válido debe encontrarse previsto en una ley, y es esta (la ley) la que debe contener los elementos estructurales de los tributos (Reserva de ley).-----

Este principio de Legalidad está conformado a su vez por dos elementos que justifican su existencia: el Principio de Reserva de Ley y el Principio de Supremacía de la Ley, en el sentido de subordinación de las fuentes secundarias a la ley formal. En este sentido, también establece las relaciones jerárquicas dentro del ordenamiento jurídico, y la relación de subordinación de la actuación administrativa que debe estar supeditada a las normas que tienen el carácter de ley, por ser esta un instrumento limitante al ejercicio del poder, cuya superioridad sobre cualquier otra norma (Supremacía de la Ley) se encuentra plenamente reconocida por la Ley Suprema de la República.-----

De lo antedicho se sigue que la facultad reglamentaria de la Administración, debe ir precedida lógicamente de la respectiva delegación por parte del Poder Legislativo al...//...

CONSULTA CONSTITUCIONAL EN EL  
JUICIO: "JORGE ISMAEL YÓDICE FERREIRA  
C/ LOURDES MARÍA ELODIA ALDERETE  
QUINTANA S/ JUICIO EJECUTIVO". AÑO:  
2011 - N° 1243.-----



Administrador. Como bien dicen GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ *La ley es la norma originaria por su legitimación en la voluntad de la comunidad; el Reglamento no puede presentarse como voluntad de la comunidad, porque la Administración no es un representante de la comunidad, es una organización servicial de la misma, lo cual resulta algo en esencia distinto; en el Reglamento no se expresa por ello una hipotética 'voluntad general', sino que es una simple regla técnica, 'ocurrencia de los funcionarios', a la que órganos simplemente administrativos han dado expresión definitiva. La ley es la norma originaria por excelencia: dispone desde sí misma, rompe el Derecho o las relaciones existentes, puede (dentro de la Constitución) hacerlo todo. Nada de esto es propio de las determinaciones reglamentarias, que más bien se presentan como complementarias de las leyes, como 'ejecución' de la Ley"* (GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO Y FERNÁNDEZ, TOMÁS RAMÓN. "Curso de Derecho Administrativo". Tomo I. Pág. 181. Ed. Thomson. Civitas. 2004).-----

En este tren de razonamiento, corresponde verificar si la Administración Municipal ejerció su potestad normativa y reglamentaria dentro de los límites de su competencia y la autonomía normativa que le es reconocida por nuestra propia Constitución. Esta autonomía normativa, es definida como la "*....competencia atribuida a las entidades públicas municipales de dictar sus propias normas jurídicas conforme con lo dispuesto en la Constitución, la Ley Orgánica Municipal y las leyes complementarias*". (RAMÍREZ CANDIA, MANUEL DEJESÚS, "Derecho Administrativo", 2004, pág. 762).-

Es así que la actividad del Legislativo Municipal se halla subordinada a los lineamientos constitucionales y legales, atendiendo igualmente al principio de reserva legal. De ahí que las Ordenanzas Municipales, al ser normas secundarias, deben someterse a la leyes formales en varios sentidos: no pueden regular sino solamente sobre aquellos ámbitos de su competencia y de lo que la ley le deja, no puede dejar sin efecto los preceptos legales o contradecirlos, y no puede suplir a la ley allí donde ésta es necesaria para producir un determinado efecto o regular cierto contenido.-----

Siguiendo con este lineamiento, tenemos que la Ley Orgánica Municipal vigente al momento de generarse el crédito reclamado, la Ley 1294/87 solamente aparecía establecida la contribución por la construcción de obras de pavimentación, como la única que daría lugar a una contribución del 100 %, en el sentido de imponerse a los beneficiados la obligación de contribuir al pago del 100 % del valor de la obra (Ver Art. 136 en concordancia con el Art. 129 *in fine* de la Ley N° 1294/87). En los demás casos, la ley sólo contemplaba el pago de un *quantum* porcentual sobre el incremento del valor de los inmuebles beneficiados, en concepto de contribución especial.-----

Sin embargo, en este caso, en virtud de una Ordenanza el Legislativo Municipal de la ciudad de Lambaré impuso que el costo total de la obra de construcción de alcantarillado sanitario sea soportado por los propietarios beneficiados, así como la confección de liquidaciones y certificados de obras, a los que la misma Ordenanza les acuerda fuerza ejecutiva, sin que exista ley alguna que provea el marco legal necesario en este caso por versar sobre materia tributaria. En todo caso, por medio de Ordenanzas podrían regularse aspectos secundarios y ajenos a los elementos estructurales del tributo, y a manera de complemento, pero a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que las fuentes secundarias deberán ajustarse.-----

En definitiva, por medio de un acto administrativo – la Ordenanza Municipal N° 88/1995 de la ciudad de Lambaré–, y específicamente en sus Arts. 45, 46, 47 y 48, se impuso una obligación tributaria no prevista en la ley, regulando fuera del marco de reserva legal, al imponer que el 100 % del valor de la obra sea soportado por los administrados.-----




Lo antedicho nos lleva a concluir forzosamente que los artículos consultados de la Ordenanza Municipal van de contramano con el principio de legalidad tributaria y sus coloralios, de reserva legal y de supremacía de la ley, plasmados en los Arts. 44, 179 y 202 de la C.N., así como con el principio de prelación del ordenamiento jurídico, de conformidad con el Art. 137 de nuestra Carta Magna; a lo que se suma que los legisladores municipales se han extralimitado en el marco de su autonomía y competencia normativa, conforme a los Arts. 166 y 168 de la C.N.-----

Por las razones precedentemente expuestas, considero que corresponde evacuar la presente consulta en el sentido de declarar la inconstitucionalidad de los Arts. 45, 46, 47 y 48 de la Ordenanza Municipal N° 88/95 de Lambaré. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** manifestó que se adhiere al voto de la Ministra, 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: -----

  
**Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.  
Ante mí:

  
**DR. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA**  
Ministra

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

**SENTENCIA NÚMERO: 154.**

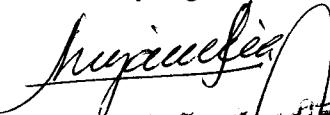
Asunción, 23 de marzo de 2010.-

**VISTOS:** Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**Sala Constitucional**  
**RESUELVE:**

**DECLARAR** la inconstitucionalidad de los Arts. 45, 46, 47 y 48 de la Ordenanza Municipal N° 88/98 de Lambaré "Por la cual se establece el Marco Regulator del Servicio de Alcantarillado Sanitario del Municipio de Lambaré", y su inaplicabilidad en el presente caso.-----

**ANOTAR** y registrar.-----

  
Ante mí **Miryam Peña Candia**  
MINISTRA C.S.J.

  
**DR. ANTONIO FRETES**  
Ministro

  
**GLADYS E. BAREIRO de MÓNICA**  
Ministra

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

