

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO, Y DE SERVICIOS, DE GRADUADOS EN CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y CONTABLES LIMITADA ("COOPEC" LTDA) Y OTROS C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 5501 DEL 14 DE SETIEMBRE DE 2015". AÑO: 2016 - Nº 518.-----



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Trescientos sesenta y siete. -

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veinte días del mes de mayo del año dos mil dieciséis, estando reunidos en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **MIRYAM PEÑA CANDIA**, **ANTONIO FRETES** y **MIGUEL O. BAJAC ALBERTINI**, quien integra esta Sala por inhabilitación de la Doctora **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO, Y DE SERVICIOS, DE GRADUADOS EN CIENCIAS ECONOMICAS, ADMINISTRATIVAS Y CONTABLES LIMITADA ("COOPEC" LTDA) Y OTROS C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 5501 DEL 14 DE SETIEMBRE DE 2015"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Hugo Esteban Estigarribia Gutiérrez bajo patrocinio del Abogado Juan Carlos Corina Orué en nombre y representación de **COOPEJAS, COOPEC LTDA, COOPEJUIPS LTDA, COOPERATIVA 26 DE ABRIL LTDA, COOPERATIVA TOBATI LTDA, COOPERATIVA NATIVIDAD DEL SEÑOR LTDA, y COOPERATIVA CREDIVILL LTDA.**-----

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

CUESTION:

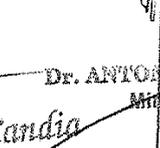
¿Es procedente la acción de inconstitucionalidad deducida?-----

A la cuestión planteada la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: Se presenta ante esta Corte, Sala Constitucional, el Abog. Hugo Esteban Estigarribia Gutiérrez, bajo patrocinio del Abog. Juan Carlos Corina Orué, en nombre y representación de las siguientes cooperativas: 1) Cooperativa de Ahorro y Crédito y Servicios de Graduados en Ciencias Económicas, Administrativas y Contables Limitada ("COOPEC" LTDA); 2) Cooperativa Multiactiva de Servicios Públicos, Ahorro y Crédito, Producción y Consumo "J. Augusto Saldivar" Limitada ("COOPEJAS" LTDA); 3) Cooperativa Multiactiva de Ahorro, Crédito y Servicios de los Jubilados y Pensionados del I.P.S ("COOPEJUIPS" LTDA); 4) Cooperativa Multiactiva de Ahorro y Crédito, Consumo, Producción y Servicios Tobati Limitada ("COOPERATIVA TOBATI LTDA"); 5) Cooperativa de Ahorro y Crédito y Servicios 26 de abril Limitada ("COOPERATIVA 26 DE ABRIL LTDA"); 6) Cooperativa Multiactiva de Ahorro, Crédito y Servicios "Natividad del Señor Limitada ("COOPERATIVA NATIVIDAD DEL SEÑOR LTDA") y 7) Cooperativa Multiactiva de Ahorro y Crédito, Producción, Consumo y Servicios Credivill Limitada ("COOPERATIVA CREDIVILL LTDA"), a promover acción de inconstitucionalidad contra el Art.1º de la Ley Nº5501/2015 "QUE MODIFICA VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY Nº438/1994 DE COOPERATIVA", en lo que refiere al texto de los Arts.113 y 51, tercer párrafo, del mismo.-----

El Fiscal Adjunto, Augusto Salas Coronel, conforme al Dictamen Fiscal Nº1189 de fecha 17 de agosto de 2016, recomienda rechazar la presente acción de inconstitucionalidad. Para el efecto, señaló que: "(...)a criterio de esta representación


MIGUEL OSCAR BAJAC
Ministro


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


Rogelio C. Pavón Martínez
Secretario

fiscal, no cabe lugar a dudas que el artículo 1 de la Ley 5501/05 no vulnera el artículo 113 de la Ley Fundamental, ya que el precepto constitucional no dispone una exoneración de tributos a las cooperativas – ni mucho menos una exoneración total de tributo –, sino únicamente el fomento de las mismas, el que, como se expuso acabadamente, puede materializarse de distintas formas, como de hecho se da con los beneficios impositivos que continúan vigentes con la disposición legal impugnada” Asimismo “(...) en lo que refiere a la supuesta contraposición normativa entre la redacción del artículo 59 segundo párrafo y el artículo 51, tercer párrafo, es importante indicar que el accionante no ha expresado de manera propia ni concreta, cual norma o principio constitucional se encontraría vulnerando dicha circunstancia, motivo que determina la improcedencia del estudio de lo alegado por expresa indicación del artículo 552 del Código Procesal Civil”.

Antes de examinar y dar respuesta a las razones aducidas por el accionante en defensa de su tesis, bueno será recordar la literalidad del Art. 113 y del Art. 51 de la Ley N°438/1994 de Cooperativas, y las respectivas modificaciones introducidas por la Ley N°5501/2015:

A) En su redacción originaria, el Art.113 disponía lo siguiente: “**Artículo 113°.- Exenciones Tributarias.** Cualquiera fuera la clase o grado de la cooperativa, queda exenta de los siguientes tributos: a) Todo impuesto que grave su constitución, reconocimiento y registro, incluyendo los actos de transferencia de bienes en concepto de capital; b) El Impuesto a los Actos y Documentos que graven los actos de los socios con su cooperativa; c) El Impuesto al Valor Agregado que grave los actos de los socios con su cooperativa, con exclusión de las adquisiciones y enajenaciones realizadas por la cooperativa con terceros; d) El Impuesto a la renta sobre los excedentes de las entidades cooperativas que se destinen al cumplimiento de lo dispuesto en los literales a), b) y f) del Art. 42 y sobre los excedentes de las entidades cooperativas que sean créditos de los socios por sumas pagadas de más o cobradas de menos originadas en prestaciones de servicios o de bienes del socio con su cooperativa o de esta con aquel; y, e) Aranceles aduaneros, adicionales y recargos por la importación de bienes de capital destinados al cumplimiento del objeto social, los que no podrán ser transferidos sino después de cinco años de ingresados al país”(subrayado es mío).

A su vez, el mencionado Art.1° de la Ley N°5501/2015 “QUE MODIFICA VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY N°438/1994 DE COOPERATIVAS”, del 14 de setiembre, dio al precepto en cuestión la redacción actualmente vigente y cuya constitucionalidad se discute en este proceso: “Art.113 – Exenciones Tributarias. Cualquiera sea la clase o el grado de la cooperativa, queda exenta de los siguientes tributos: a) Todo impuesto que grave su constitución, reconocimiento y registro, incluyendo los actos de transferencia de bienes en concepto de capital; b) Todo impuesto municipal o departamental, con excepción del Impuesto Inmobiliario, el Impuesto a la Patente de Rodados y el Impuesto a la Construcción; c) Aranceles aduaneros, adicionales y recargos, por la importación de bienes de capital destinados al cumplimiento del objeto social, los que no podrán ser transferidos sino después de cinco años de haber ingresados al país; d) El Impuesto a la Renta, sobre los excedentes de las entidades cooperativas que se destinen al cumplimiento de lo dispuesto en los incisos a), b) y f) del Art. 42 y sobre los excedentes de las entidades cooperativas que sean créditos de los socios por sumas pagadas de más o cobradas de menos originadas en prestaciones de servicios o de bienes del socio con su cooperativa o de ésta con aquel”.

B) En su redacción originaria, el Art.51 disponía lo siguiente: “Artículo 51°. Órganos. La dirección, administración y vigilancia de la cooperativa están a cargo de la asamblea, el Consejo de Administración, la Junta de Vigilancia y demás órganos que establezca el estatuto”.

A su vez, el mencionado Art.1° de la Ley N°5501/2015 “QUE MODIFICA VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY N°438/1994 DE COOPERATIVAS”, del 14 de setiembre, dio al precepto en cuestión la redacción actualmente vigente y cuya constitucionalidad se discute en este proceso: “Art. 51.- Órganos. La dirección, ...//...

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO, Y DE SERVICIOS, DE GRADUADOS EN CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y CONTABLES LIMITADA ("COOPEC" LTDA) Y OTROS C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 5501 DEL 14 DE SETIEMBRE DE 2015". AÑO: 2016 - Nº 518.-----



...administración, vigilancia y elección democrática de autoridades de la cooperativa, Tribunal Electoral Independiente respectivamente, además de otros órganos que establezca el Estatuto Social. La figura del Tribunal Electoral Independiente no será obligatoria para las cooperativas cuyo número de socios no exceda de 400 (cuatrocientos). Todos los miembros de los órganos de gobierno serán constituidos de acuerdo al Sistema D'Hondt".-

Pasamos a continuación a exponer sumariamente la tesis sostenida por el accionante: A) En primer término, en lo medular, entiende que "RESPECTO A LOS ACTOS ENTRE LA COOPERATIVA Y SUS SOCIOS, POR LA VÍA "DE LA EXCLUSIÓN DE SU TEXTO", en flagrante contradicción a la Constitución Nacional cometida por el Art.1º de la Ley Nº5501/2015, en cuanto a que con su modificación al Art.113 del texto original de la Ley Nº438/1994, DEJA SIN EFECTO LA EXENCIÓN TRIBUTARIA DE REFERENCIA (Ley Nº438/1994, Art.113, Inc. "c", del año 1994), ya que en el marco y conforme a las previsiones constitucionales de referencia, CONTRADICTORIA A TODA LA LEGISLACIÓN NACIONAL CONTEMPORÁNEA A LA CONSTITUCIÓN, ya que la Ley Nº125/1991 estipula en su Art.77: "Artículo 77: Hecho Generador. Créase un impuesto que se denominará Impuesto al Valor Agregado. El mismo gravará los siguientes actos: a) La enajenación de bienes. b) La prestación de servicios, excluidos los de carácter personal que se prestan en relación de dependencia. c) La importación de bienes". A su turno, el Art. 78 de la misma Ley Nº125/1991 define el alcance y objetivo de las previsiones del Art.77, aclarando: "Art.78: definiciones: 2) Por servicio se entenderá toda prestación a título oneroso o gratuito que, sin configurar enajenación, proporcione A LA OTRA PARTE una ventaja o provecho..." Y HE AQUÍ, EN ESTAS PALABRAS, LA MÉDULA (EL CARACU, EN NUESTRA TERMINOLOGÍA AUTÓCTONA) DEL AGRAVIO QUE REPRESENTA PARA LAS COOPERATIVAS LA IMPOSICIÓN ARBITRARIA DEL IVA A SUS ACTIVIDADES CON SUS SOCIOS, PUES NO EXISTE "OTRA PARTE" A LA CUAL SE LE DE VENTAJA O PROVECHO EN EL SECTOR COOPERATIVO Y, CONSECUENTEMENTE, "HECHO IMPONIBLE" EN LA ACTIVIDAD COOPERATIVA, ya que la COOPERATIVA es según el Art.3 de la Ley Nº438/1994, en su texto y contexto ratificado en su norma modificatoria, la Ley 5501/2015" ...una ASOCIACIÓN de personas, que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus NECESIDADES Y ASPIRACIONES ECONÓMICAS, SOCIALES Y CULTURALES COMUNES, por medio de una empresa de PROPIEDAD CONJUNTA, democráticamente controlada y SIN FINES DE LUCRO. Es decir, en las Cooperativas y sus ACTOS COOPERATIVOS (actividades de las Cooperativas con sus Socios), NO EXISTEN DOS PARTES (CONSECUENTEMENTE NO HAY NI MUCHO MENOS "OTRA PARTE"), SOLO EXISTEN SOCIOS (DUEÑOS Y A LA VEZ "CLIENTES"). LAS COOPERATIVAS SON CREADAS POR LOS SOCIOS, INTEGRADAS POR LOS SOCIOS DE LOS SOCIOS Y PARA LOS SOCIOS. RECIBEN DINERO DE LOS SOCIOS Y LO DAN A LOS SOCIOS. ES DECIR ES COMO CIRCULAR DINERO DENTRO DE UNA FAMILIA. NO HAY TERCEROS, NI OTRAS PARTES...ESTO ES CLAVE PARA DETERMINAR QUE NO SE DA EL PRESUPUESTO DEL HECHO TRIBUTARIO PARA QUE SE GENERE Y APLIQUE EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA) A LAS COOPERATIVAS(...)". (ver fs.49/51).

Oscar Bajac Ministro
 Miryam Peña Candia Ministra C.S.J.
 Dr. Antonio Prates Ministro
 Rogelio C. Pavón Martínez Secretario

C) Por otro lado, en lo que refiere al sistema D'Hont, el accionante sostiene que: "(...) *DEVIENE MANIFIESTA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE TODA PRETENSIÓN DE IMPONER EL SISTEMA D'HONT, CON LA EXCUSA DE QUE LAS COOPERATIVAS SON ORGANIZACIONES INTERMEDIAS Y COMO PRETEXTO PARA LA INTROMISIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN LOS ASUNTOS DE LAS COOPERATIVAS, ya que por si no fueren suficientes los motivos precedentemente expuestos, basta con echar manos al texto de la mismísima Ley 438/1994 "QUE REGULA LA CONSTITUCIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS COOPERATIVAS Y DEL SECTOR COOPERATIVO", a cuyo texto normativo es notoriamente extraña la arbitrariedad del ahora impugnado párrafo tercero del Art.1º de la Ley N°5501/2015, considerando especialmente que la también flamante redacción de su Art.2º estipula que "...Las cooperativas NO CONSTITUYEN ORGANIZACIONES INTERMEDIAS, ni otras formas ajenas a su naturaleza definida por esta Ley (...)"*".(ver fs.64/65).-----

Respecto a la primera cuestión planteada por el accionante, es cosa sabida que los beneficios tributarios constituyen aquellos tratamientos normativos mediante los cuales el Estado otorga una disminución, ya sea total o parcialmente, del monto de la obligación tributaria, o la postergación de la exigibilidad de dicha obligación (inafectación, la inmunidad, y la exoneración).-----

Esta capacidad de beneficiar a determinado sector de la sociedad se origina en la propia potestad tributaria que tiene el Estado, facultad que debe ser ejercida de conformidad con los principios establecidos en la Constitución Nacional. Así, la imposición de los beneficios tributarios debe hacerse respetando los principios de reserva de ley, de no confiscatoriedad, de igualdad tributaria y de protección de los derechos fundamentales. Más aún, siendo estos beneficios auténticos privilegios tributarios, es evidente que pueden generar afectaciones al principio de igualdad tributaria. Y es que con tales beneficios se configura una excepción al deber de contribuir con los gastos públicos, lo cual es una regla de orden público tributario, a más de ser una manifestación del principio de solidaridad consagrado implícitamente en el artículo Constitucional que reconoce al Estado como un Estado Social y Democrático de Derecho.-----

Históricamente, el principio de reserva de ley se ha establecido como una garantía a fin de proteger a la sociedad de los eventuales abusos que puedan generarse desde el Ejecutivo. Así, lo que se tutela con ello es el principio de autoimposición, mediante el cual solo la misma sociedad puede imponerse obligaciones tributarias o de cualquier otra índole que impliquen una exacción al patrimonio de los ciudadanos. De tal modo, al crearse un cobro tributario, podrá decirse que se ha respetado la reserva de ley cuando, vía ley o norma habilitada, se regulen los elementos esenciales y determinantes para reconocer dicho tributo como tal, de modo que todo aquello adicional pueda ser delegado para su regulación a la norma reglamentaria en términos de complementariedad, más nunca de manera independiente, pero siempre respetando los mandatos constitucionales.-----

En suma, así como las obligaciones tributarias deben respetar los principios tributarios, las normas que establecen beneficios tributarios también deben hacerlo. Por lo que debe establecerse expresamente en qué consiste el beneficio tributario, a fin de no permitir que se delegue a la Administración la facultad de determinar ello.-----

Bien es cierto, también, que las Cooperativas presentan una faceta o dimensión de notable importancia en cuanto a la planificación y ordenación económica, así como una dimensión social que otorga a estas entidades una innegable especificidad que trasciende el título referente a la ordenación del crédito. Especificidad, en fin, que resulta del hecho de que en el régimen jurídico de estos intermediarios financieros confluyen aspectos crediticios y cooperativos, en los que, a su vez, inciden componentes laborales y mercantiles.-----

La doctrina nos permite asentar, como premisa de nuestro enjuiciamiento, la constatación de la doble naturaleza de las cooperativas de crédito: a un tiempo entidades crediticias y a otro, sociedades cooperativas. Esta doble naturaleza se proyecta sobre...///...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO, Y DE SERVICIOS, DE GRADUADOS EN CIENCIAS ECONOMICAS, ADMINISTRATIVAS Y CONTABLES LIMITADA ("COOPEC" LTDA) Y OTROS C/ ART. 1° DE LA LEY N° 5501 DEL 14 DE SETIEMBRE DE 2015". AÑO: 2016 – N° 518.-----**



del sistema de fuentes que rige su régimen jurídico (Ley N°438/1994 y su modificatoria la Ley N°5501/2015).-----

Advertidos estos extremos, examinaremos a continuación el reproche dirigido contra el precepto legal cuestionado por la representación procesal de las cooperativas accionantes, individualizadas líneas más arriba, consistentes en la aplicación del impuesto al valor agregado a los actos cooperativistas contrario al mandato dispuesto en el Art. 113 de la Constitución Nacional.-----

A este respecto, debemos comenzar consignando que, resulta pertinente hacer referencia lo que ordena el texto constitucional sobre las Cooperativas, así hallamos una mención específica al fenómeno cooperativo, en virtud de la cual se manda al Estado fomentar "la empresa cooperativa y otras formas asociativas de producción de bienes y de servicios, basados en la solidaridad y la rentabilidad social, a las cuales garantizará su libre organización y su autonomía" (Art.113 de la Constitución Nacional).-----

Por su parte, la aplicación legal del Impuesto al Valor Agregado (IVA), en este caso, recae sobre ciertos y limitados actos como contratos de enajenación de bienes; los servicios y los intereses de los préstamos y las financiaciones; y, el pago de los intereses moratorios y punitivos correspondientes, los cuales pueden ser considerados como eje funcional de una empresa cooperativa, al punto cierto de entender su aplicación como el desaliento de toda la actividad o defunción de la empresa cooperativista.-----

Surge así, claramente y ab initio, la improvisación, o por lo menos la no planificación, de un sistema tributario cooperativo conforme lo exige la norma Constitucional (Arts.113 y 178). De manera que las cooperativas están insertas, por medio de la impugnada norma, en el sistema tributario general en el cual solo son beneficiarias de algunas exoneraciones básicas, y nada alentadoras, como límites superfluos al impuesto al valor agregado, de conformidad con lo establecido en el Art.83 de la Ley N°125/1991; por ejemplo, se encuentran exonerados los pagos en concepto de solidaridad o las actividades de carácter recreativo, social, cultural, deportivo, artístico, literario, asistencia médica y educativa (cursos, congresos, charlas, seminarios y similares) realizadas por las cooperativas, siempre que sean gratuitas y están dirigidas a los socios, o en caso de que existiere contraprestación de parte de los socios.-----

Por otra parte, y como es sabido, las cooperativas pertenecen al sector social de la economía (o tercer sector) lo cual denota una clara diferencia con las sociedades comerciales, como bancos y financieras, que se manejan en otro sector de la economía, no pudiendo ser consideradas, contrariamente a lo sostenido por los legisladores como fundamento y eje principal de la impugnada norma, en un plano de igual conforme a lo dispuesto en el Art.46 de la Carta Magna.-----

A su vez, en las cooperativas se conjugan dos elementos insoslayables: el asociativo (personal humano) y el empresarial. La propia definición de la Alianza Cooperativa Internacional incluye estos dos elementos: "Una Cooperativa es una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada".-----

Todo ello lleva a importantes autores a observar a las cooperativas como entidades con características propias y específicas, diferentes de otros tipos de asociaciones y de las

MIGUEL OSCAR BAJAC
Ministro

Dr. ANTONIO BENTLEY
Ministro
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretaría

sociedades comerciales o civiles. Asimismo, se destaca reiteradamente el fin de servicio y no de lucro de las cooperativas, y la predominancia, por ende, de su componente "personal" sobre el aspecto del "capital" (lo que se refleja en los principios cooperativos que regulan la organización y funcionamiento de las cooperativas).-----

Teniendo en cuenta tales características es de toda evidencia que las cooperativas merecerían un tratamiento tributario diferenciado, o cuanto menos no equiparable a las demás sociedades comerciales, como bancos y financieras.-----

En la impugnada ley no se percibe una política de Estado respecto de las cooperativas conforme a los mandatos Constitucionales. En consecuencia tampoco existe técnicamente el fomento cooperativo, quedando las referidas exoneraciones tributarias dependientes en mayor o menor simpatía que tenga hacia el movimiento cooperativo el gobierno del momento.-----

De otro lado, es también relevante referirnos al Art.178 de la Constitución Nacional, el cual reza: "*Para el cumplimiento de sus fines, el Estado establece impuestos, tasas, contribuciones y demás recursos; explota por sí, o por medio de concesionarios los bienes de su dominio privado, sobre los cuales determina regalías, "royalties", compensaciones u otros derechos, en condiciones justas y convenientes para los intereses nacionales; organiza la explotación de los servicios públicos y percibe el canon de los derechos que se estatuyan; contrae empréstitos internos o internacionales destinados a los programas nacionales de desarrollo, regula el sistema financiero del país, y organiza, fija y compone el sistema monetario*"(Subrayado es mío); contraviniendo así la referida ley el fomento de las cooperativas, puesto que es innegable la trascendencia de las empresas cooperativas para los intereses nacionales.-----

En cualquier caso, para regular el sistema cooperativo en general y el tributario en particular, la ley debe tener en cuenta los caracteres específicos de las cooperativas, su incidencia en la economía y en la solución de la problemática socio-económica de la población (satisfacción de necesidades básicas, fomento del empleo, etc), y los aspectos socio-culturales, en tanto las cooperativas coadyuvan a fortalecer el sistema democrático representativo al constituir verdaderas escuelas de participación, solidaridad y fortalecimiento de la ciudadanía.-----

Por su parte, la Constitución Nacional, en el Art.113 establece que el Estado fomentará la empresa cooperativista entendiéndose por tal mandato el de excitar, promover, impulsar o proteger a la empresa cooperativista, de acuerdo al significado de "fomentar", lo cual requiere la declaración explícita de la inafectación del pago del impuesto al valor agregado de las cooperativas, o cualquier otro tipo de impuesto que lo desaliente en su promoción.-----

Conforme a lo apuntado, resulta evidente que la denuncia de vulneración al fomento de la empresa cooperativa por la norma impugnada deviene inconstitucional y por tanto debe declararse su inconstitucionalidad.-----

Seguidamente se analiza la segunda cuestión planteada por el accionante, en cuanto refiere al sistema de elección de los órganos de gobierno de las cooperativas que deberá realizarse por medio del sistema D'Hont. Sistema éste impuesto por el Art. 1º de la Ley N°5501/2015 "*QUE MODIFICA VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY N°438/1994 DE COOPERATIVAS*".-----

Al respecto, el Art.2º, de la referida ley, reseña: "*La libre organización la autonomía de las cooperativas, consagradas en la Constitución Nacional, quedan garantizadas por esta Ley y las disposiciones legales que en su consecuencia se dicten. Las cooperativas no constituyen organizaciones intermedias, ni otras formas ajenas a su naturaleza definida por esta Ley*" (el subrayado es mío). Por su parte, el Art.51, de la citada ley, en su último párrafo refiere: "*Todos los miembros de los órganos de gobierno serán constituidos de acuerdo al Sistema D'Hondt*".-----

Conforme lo sostiene el accionante, la aplicación del sistema D'Hont para la elección de las autoridades de las cooperativas deviene de incluir arbitrariamente a dichas cooperativas dentro de la categoría de organizaciones intermedias, y por ...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO, Y DE SERVICIOS, DE GRADUADOS EN CIENCIAS ECONOMICAS, ADMINISTRATIVAS Y CONTABLES LIMITADA (“COOPEC” LTDA) Y OTROS C/ ART. 1° DE LA LEY N° 5501 DEL 14 DE SETIEMBRE DE 2015”. AÑO: 2016 – N° 518.-----



consiguiente de aplicación del Art.117, y siguientes, de la Constitución Nacional, cuando que, de la propia redacción del artículo aquí impugnado (Art.1° de la Ley N°5501/2015) nada refiere al respecto, todo lo contrario; pues, reconoce la característica particular organizativa de las cooperativas, refiriéndose que “no constituyen organizaciones intermedias”.

Al respecto, es dable entender que la atribución de aplicación del sistema D’Hont, como sistema de promedio mayor dentro de las variantes de representación proporcional, o el entendimiento del legislador, como mejor medio de representación proporcional, lo hace en su calidad de legista y conforme a las atribuciones delegadas de la ley suprema, para la regulación de las cooperativas; y no en aplicación de algún artículo constitucional obligatorio referente al sufragio para las cooperativas, como mal lo entiende el accionante al deducir que el sistema le viene impuesto de la consideración de organizaciones intermedias y por ende la aplicación simple y llana del Art.118 de la Constitución Nacional. Al respecto, cabe advertir al accionante que por medio de la acción de inconstitucionalidad no puede, ni debe, examinarse la conveniencia o acierto del criterio adoptado por el legislador en el ámbito propio de sus atribuciones, salvo cuando surja clara y evidente irrazonabilidad o inequidad en la norma; sin olvidar también la contraposición manifiesta de una norma constitucional.

En ese sentido, no es posible entender que el referido artículo contravenga una disposición constitucional, al no estar establecido o reglado la forma o sistema de elección para dicha empresa cooperativista en nuestra Carta Magna, vale decir no existe omisión de un acto o forma constitucionalmente prescripto. No puede pretenderse que por medio de la acción de inconstitucionalidad se corrija cuestiones legales que puedan imputarse como justas o injustas por las partes, si ellas no contravienen el ordenamiento constitucional. Más aún, teniendo en cuenta la facultad delegada del órgano legislativo para la determinación, en este caso, de la empresa cooperativista.

Vale decir que, el legislador dispone así de un amplio margen de configuración a la hora de establecer un sistema de elección y representación. Esta libertad del legislador debe obviamente ejercerse de conformidad con la Constitución, respetando, en concreto y por lo que en este proceso interesa, como los principios y normas del sufragio. En estas condiciones, no corresponde a esta Corte entrar a estudiar la aplicación o no del sistema D’Hont en la distribución de los cargos de los Órganos de Gobierno de las Cooperativas. Pues, se puede concluir que el mismo se ajusta plenamente a las disposiciones legales, sin que se aprecie en dicha aplicación violación de norma constitucional alguna, o al menos alegada por la parte accionante.

En efecto, del extenso escrito de promoción, en cuanto a la impugnación del sistema de distribución de cargos de los Órganos de Gobierno de las Cooperativas, el accionante no menciona, ni se desprende, un solo artículo constitucional vulnerado por el Art.1° de la Ley N°5501/2015, en cuanto modifica al Art.51 de la Ley N°438/1994. Al respecto, el accionante se ha limitado a considerar que el Art.51 de la Ley N°5501/2015 deviene inconstitucional al exigir la utilización del sistema D’Hont a las Cooperativas, por no ser éstas organizaciones intermedias, refiriendo textualmente lo siguiente: **“DEVIENE MANIFIESTA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE TODA PRETENCION DE IMPONER EL SISTEMA D’HONT, CON LA EXCUSA DE QUE LAS COOPERATIVAS SON**

[Signatures]
MIGUEL OSCAR *[Signature]* Ministro
MINISTRA C.S.J. *[Signature]* Peña Candia
Dr. ANTONIO FERRERES Ministro
Abog. Julio C. Pavón Martínez Secretario

ORGANIZACIONES INTERMEDIAS Y COMO PRETEXTO PARA LA INTROMISIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN LOS ASUNTOS DE LAS COOPERATIVAS(...)". Sobre este último punto, de la intromisión de la Justicia Electoral en los asuntos de las cooperativas, no encuentro reparo, pues no hace sino garantizar las efectivas elecciones que puedan darse dentro de las Cooperativas, puesto que no resulta posible considerar que el órgano electoral más calificado pueda contravenir una elección democrática y representativa conforme los estándares exigidos, ni privar a los cooperativistas de las garantías que la Constitución les aseguran.-----

En consecuencia, esta Sala ha especificado siempre en situaciones similares lo imprescindible de señalar la existencia de un nexo efectivo entre el agravio y la garantía constitucional a invocarse. En lo que refiere al artículo estudiado más arriba ese nexo no se encuentra detallado ni constatado en el escrito de promoción de la acción, motivo por el cual se impone el rechazo del estudio de constitucionalidad respecto del mismo.-----

En doctrina, Néstor Pedro Sagües en "Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario", pág.488 *mutatis mutandi* expone que: "Sabido es, dentro de la economía del recurso extraordinario, que no se lo destina para resolver consultas, ni para discutir cuestiones abstractas", sino para impugnar decisiones que produzcan agravios atendibles. En resumen, la inexistencia de agravios cancela competencia de la Corte Suprema, a los fines del recurso extraordinario" y agrega "No cualquier agravio o perjuicio, conviene advertirlo, es reparable por medio del recurso extraordinario. El "agravio atendible" por esta vía excluye la consideración de ciertos perjuicios, como los inciertos, los derivados de la propia conducta del recurrente, o los ajenos al promotor del recurso". Ya a nivel nacional cabe aquí traer a colación lo expresado por el Dr. Casco Pagano en su obra Código Procesal Civil Comentado y Concordado cuando en referencia a la declaración en abstracto y el interés legítimo en este tipo de acciones nos dice: "...debe existir un interés en obtener la declaración por parte del afectado, de modo a tutelar efectivamente un derecho violado. Siendo así, no se concibe la declaración en abstracto de la inconstitucionalidad, vale decir, en el solo beneficio de la ley, sin un concreto y legítimo interés en su declaración".-----

La Corte Suprema de Justicia no se ha mostrado renuente a la adopción del pensamiento jurídico en cuestión, habiéndose pronunciado así en anteriores oportunidades en el sentido señalado: "La acción de inconstitucionalidad no puede tener por finalidad una decisión en abstracto, ni puede ser promovida por terceros que aleguen intereses ajenos" y agrega "el titular del derecho lesionado debe demostrar de manera fehaciente su legitimación para la promoción de la acción de inconstitucionalidad, y su interés debe surgir de manera clara y constituye un requisito habilitante necesario la demostración del gravamen o perjuicio que afecta a ese interés, pues de otro modo no existiría una relación directa que amerite el estudio de la cuestión introductoria con la acción" (Ac. y Sent. 91, 14/03/2005).-----

En esta misma idea se ha pronunciado aún más específicamente al manifestar que "La impugnación por la vía de la inconstitucionalidad de una norma, debe plantearse haciendo análisis y aportando argumentaciones consistentes en relación con la afectación o lesión directa, concreta o visible derivada de la aplicación de la misma, ya que por medio de esta vía legal y de efecto concreto se intenta depurar el ordenamiento jurídico, logrando la ecuanimidad y el equilibrio en el impacto de aplicación de las normas a la sociedad" (Ac. y Sent.836, 22/09/2005).-----

Como se ve, esta Sala viene sosteniendo la importancia de la identificación y comprobación de un agravio, concreto, real y cierto a efectos de la viabilidad de la acción de inconstitucionalidad, no siendo eficientes las alegaciones sobre posibilidades, por más ciertas que sean, de sufrirlas así como tampoco las que guarden relación con la defensa de las atribuciones de tal o cual organismo por parte de sus componentes ante el supuesto ataque a sus facultades inmerso en las disposiciones cuya inaplicabilidad pretenden. Así, como he mantenido en fallos anteriores y sostengo, los agravios forzosamente deben emerger trasluciendo a la luz de las garantías o preceptos que se denuncian como ...///...

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO, Y DE SERVICIOS, DE GRADUADOS EN CIENCIAS ECONOMICAS, ADMINISTRATIVAS Y CONTABLES LIMITADA (“COOPEC” LTDA) Y OTROS C/ ART. 1° DE LA LEY N° 5501 DEL 14 DE SETIEMBRE DE 2015”. AÑO: 2016 – N° 518.-----

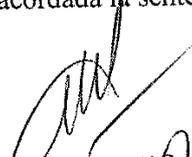


...violentados, este requisito sine qua non ha sido obviado y en este sentido, y luego de la lectura de los términos de la acción, entiendo que los solicitantes no han enhebrado adecuadamente una fehaciente exhibición de aquellos incurriendo sus argumentaciones en lo que señala Sagües en la obra citada como “*perjuicios inciertos, es decir, los que acrecen de entidad real actual*”. En consecuencia, de acuerdo al sostenido en reiteradas ocasiones por esta Sala, ante una circunstancia como la señalada, la pretensión contenida en la demanda resulta apuntada a un pronunciamiento en abstracto de la inconstitucionalidad, o, en el mejor de los casos, planteada en el solo beneficio de la ley, extremo cuya resolución le está vedado a esta Sala. En base a lo precedentemente expuesto, considero que la presente acción no puede prosperar respecto al artículo referido sobre el sistema de representación (D’Hont) ante la ausencia de los requisitos esenciales para su viabilidad.-----

Por todo lo expuesto, advirtiéndose contraposición al ordenamiento constitucional, corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad promovida por el Abog. Hugo Estigarribia, en representación de las citadas cooperativas, bajo el patrocinio del Abog. Juan Carlos Corina Orué, contra el Art.1° de la Ley N°5501/2015 “QUE MODIFICA VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY N°438/1994 DE COOPERATIVAS”, en lo referente a la modificación del Art.113. Es mi voto.-----

A sus turnos los Doctores **FRETES** y **BAJAC ALBERTINI** manifestaron que se adhieren al voto de la Ministra preopinante, Doctora **PEÑA CANDIA**, por los mismos fundamentos.-----

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


MIGUEL OSCAR BAJAC
Ministro


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Ante mí:

SENTENCIA NÚMERO: 367.-

Asunción, 25 de mayo de 2018.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Sala Constitucional
RESUELVE:

HACER LUGAR parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Artículo 1° de la Ley N°5501/2015 "QUE MODIFICA VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY N°438/1994 DE COOPERATIVAS", en lo referente a la modificación del Art.113, en relación a los accionantes.

ANOTAR, registrar y notificar.

Ante mí:

MIGUEL OSCAR BAJAG
Ministro

Liryan Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

DR. ANTONIO FRETES
Ministro



[Signature]
Mag. Julio C. Favon Martínez
Secretario