



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "COOPERATIVA MULTIACTIVA DE AHORRO, CRÉDITO Y SERVICIOS "MEDALLA MILAGROSA" LTDA C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 5501/15". AÑO: 2016 - Nº 259.

REPUBLICA DEL PARAGUAY
JUAN VILLALBA
27 JUN. 2018
ESTADO

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: *Wahroqerra ochenta y uno.*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *veintisiete* días del mes de *JUNIO* del año dos mil dieciocho, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **MIRYAM PEÑA CANDIA, MIGUEL OSCAR BAJAC ALBERTINI y LINNEO A. ENSTRÁN SALDIVAR**, quienes integran esta Sala por inhibición de los Doctores **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA y ANTONIO FRETES**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "COOPERATIVA MULTIACTIVA DE AHORRO, CRÉDITO Y SERVICIOS "MEDALLA MILAGROSA" LTDA C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 5501/15"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Alejandro Núñez Rodas bajo patrocinio de los Abogados Rubén Antonio Galeano y Roberto Améndola Galeano, en nombre y representación de la Cooperativa Multiactiva de Ahorro Crédito y Servicios "Medalla Milagrosa".

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. Alejandro Núñez Rodas, bajo patrocinio de los Abogs. Rubén Antonio Galeano y Roberto Améndola Galeano, en nombre y representación de la Cooperativa Multiactiva de Ahorro, Crédito y Servicios "MEDALLA MILAGROSA", 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.

La Fiscal Adjunta, Gilda Villalba, conforme al Dictamen Fiscal N.º 117 de fecha 04 de febrero de 2018, recomienda rechazar la presente acción de inconstitucionalidad. Para el efecto, señaló que: *"(...)a criterio de esta representación 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"*.

Dr. Linneo Enstrán Saldívar
Miembro Sta. Sala

Peña
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Blanco
SINDULFO BLANCO
Ministro

Martínez
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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 mas 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, administración, vigilancia y elección democrática de autoridades de la cooperativa, están a cargo de la Asamblea, el Consejo de Administración, la Junta de Vigilancia y el 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 “(...) VV.EE. Podrán percatarse claramente que, la redacción original del art. 113 de la Ley 438/94, en su inciso c), establece a favor de las Cooperativas – y específicamente a favor del acto cooperativo – la exención del pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Dicha exención, responde expresa y claramente al imperativo constitucional de fomentar las cooperativas (art. 113); y, por lo mismo, en base al orden de prelación dispuesto ...///...

R. JUDICIAL
JUAN VILLALBA
27 JUN. 2016
ESTADÍSTICO

...por el art. 137 de nuestra carta magna, resulta – en dicha redacción original – coherente con y ajustada al texto constitucional. La redacción original de la Ley 438/94, estableció de manera coherente y por sobre todo ajustada al texto constitucional, en qué condiciones tributan las entidades cooperativas; y, en tal sentido, han excluido expresamente al IVA de los tributos que pudieran gravarla, esto, por no resultarles aplicables; puesto que, el acto cooperativo, entendido este como el acto entre socios y su cooperativa, se encuentra – por su propia naturaleza – fuera de la égida de influencia del hecho generador del IVA definido en el art. 77 de la Ley 125/91. Recordemos que las actividades de las Cooperativas y los ciudadanos y ciudadanas que las integran, general bienes y servicios que reproducen la cadena de ingresos y gastos originados y repercutidos por los tributos dispuestos por la ley. Dicho de otro modo, sin las Cooperativas no se hubiese generado un importantísimo volumen de ingresos para la Administración Tributaria, que son consecuencia de las actividades de las mismas, de las actividades de los cooperativistas gracias a sus Cooperativas. No en vano la Constitución paraguaya reconoce en términos claros y contundentes a los principios del cooperativismo como instrumento del desarrollo económico nacional (vide art. 113, 2do pfo); por mismo, mal podría pretenderse desalentarlos (como de manera inconstitucional lo hace la Ley 5501/15), al gravar los actos cooperativos con impuestos como el IVA, tributo este que nació con el propósito de afectar a las ventas que hacen a la existencia de las empresas mercantiles de las que son diametralmente diferentes a las empresas cooperativas, pues estas – por el contrario a las primeras – se hallan basadas en la solidaridad y rentabilidad social y no en el lucro. (ver fs. 173/174).-----

B) Por otro lado, en lo que refiere al sistema D'Hont, el accionante sostiene que: "(...) El sistema de conversión proporcional D'Hont es inaplicable a las entidades cooperativas. En primer lugar tenemos que recordar que las cooperativas son empresas sin fines de lucro y no organizaciones intermedias. Ello se deduce claramente de su definición constitucional y legal. Así – como ya indicáramos – nuestra carta magna define – en el art. 113 – que el Estado fomentará la empresa cooperativa y otras formas asociativas de producción de bienes y servicios". Mientras que el art. 3º de la Ley 438/94 "De Cooperativas", establece que Cooperativa es un 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 conjunta, democráticamente controlada y sin fines de lucro. Revisando la estructura constitucional tenemos que el sufragio – art. 118 – se encuentra establecido en la Parte I, Título II, Capítulo X de la Constitución, que hace referencia "De los Derechos y de los Deberes Políticos". Es decir que – desde la propia sistemática constitucional – la existencia y funcionamiento de las empresas cooperativas (Art. 113, Derechos Económicos) son completamente independientes de los derechos y deberes políticos a los que hace referencia el sufragio y sus principios (...)" (ver fs. 167/168).-----

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

Dr. Urnbeo Vissman Saldívar
Miembro 5ta. Sala

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

SINDULFO BLANCO³
Ministro

Abog. Julio C. Favio
Secretario

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 el 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 ...//...



ESTADO DE PARAGUAY
C. 17.000
27 JUN 2016

...///...límites superfluos al impuesto al valor agregado, de conformidad con lo establecido en el Art.83 de la Ley Nº125/1991; 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 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,

Dr. Linneo Ynsfran Saldívar
Miembro 5ta. Sala

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

SINDULFO BLANCO 5
Ministro

Abogado Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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. 1° de la Ley N°5501/2015 “*QUE MODIFICA VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY N°438/1994 DE COOPERATIVAS*”.-----

Al respecto, el Art. 2°, 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 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 consiguiente se aplican los artículos 117, y siguientes, de la Constitución Nacional. Sin embargo, los propios términos del artículo impugnado (1° de la Ley N.º 5.501/15) nada refieren al respecto. Todo lo contrario, pues, reconoce la característica particular organizativa de las cooperativas, diciendo 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, en 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 que son organizaciones intermedias y por ende la aplicación simple y llana del artículo 118 de la Constitución Nacional. Al respecto, cabe advertir al accionante que por medio de la acción de inconstitucional 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 de la norma, o su contraposición manifiesta a una norma constitucional.-----

En ese sentido, no es posible entender que el referido artículo en cuestión 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 prescripta. 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.-----

En ese sentido, el legislador dispone 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 ...///...



LA JUDICIAL III
JUAN VILLALBA
27 JUN. 2016
ESTADÍSTICA

...proceso interesa, los principios y normas del sufragio. Por lo dicho, 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, como la 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 artículo 1º de la Ley 5.501/15, en cuanto modifica al artículo 51 de la Ley N.º 438/94. Al respecto, el accionante se ha limitado a considerar que el artículo 51 de la Ley N.º 5.501/15 deviene inconstitucional al exigir la utilización del sistema D'Hont a las Cooperativas, por el solo hecho de no ser éstas organizaciones intermedias, diciendo textualmente lo siguiente: *"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(...)"*. 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 invocada. 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 la doctrina, Néstor Pedro Sagües en "Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario", pág. 488, mutatis mutandi expone: *"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 la 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 cierto perjuicios, como los inciertos, los derivados de la propia conducta del recurrente, o los ajenos al promotor del recurso"*. Ya a nivel nacional, cabe traer a colación lo expresado por el Dr. Casco Pagano en su obra Código Procesal Civil Comentado y Concordados 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 sólo 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 referido, habiéndose pronunciado así en anteriores oportunidades en el sentido señalado, al decir: *"La acción de inconstitucionalidad no puede tener por finalidad una decisión en abstracto, ni*

Dr. Linneo Viera Saldivar
Miembro 5ta. Sala

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

SINDULFO BLANCO⁷
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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, dimensionamiento 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 a la luz de las garantías o preceptos que se denuncian como violentados. En este caso, este requisito sine qua non ha sido obviado, dado que de la lectura de los términos de la acción surge que los solicitantes no han enhebrado adecuadamente una fehaciente exhibición de los agravios concretos incurriendo en sus argumentaciones en lo que señala Sagües en la obra citada en “*perjuicios inciertos, es decir, los que acrecen de entidad real actual*”. En consecuencia, de acuerdo a lo sostenido en reiteradas ocasiones por esta Sala, ante una circunstancia como la señalada, la pretensión contenida en la demanda resulta ser una afirmación en abstracto de la inconstitucionalidad, o, en el mejor de los casos, planteada en el solo beneficio de la ley, cuya resolución está vedada 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. Alejandro Núñez Rodas, bajo patrocinio de los Abogs. Rubén Antonio Galeano y Roberto Améndola Galeano, en nombre y representación de la Cooperativa Multiactiva de Ahorro, Crédito y Servicios “MEDALLA MILAGROSA”, contra el Art.1° de la Ley N°5501/2015 “QUE MODIFICA VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY N°438/1994 DE COOPERATIVA”, en lo referente a la modificación del Art.113. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **BLANCO** dijo: Con relación a la primera cuestión planteada, concerniente al Impuesto al Valor Agregado, expreso mi adhesión al voto de la distinguida colega preopinante por compartir sus mismos fundamentos. -----

En cuanto a la segunda cuestión, que versa sobre el sistema de elección de los órganos de gobierno de las cooperativas a través del sistema D’Hondt, me permito disentir respetuosamente con el voto sustentado por la distinguida colega, pues estimo que sobre el punto corresponde igualmente hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad, por las consideraciones que paso a exponer a continuación:-----

Resulta menester poner de relieve que desde un inicio la propia Ley N° 5501/15 contiene imprecisiones y contradicciones que conducen a una incoherencia interna, lo cual no es deseable para un instrumento normativo. Decimos esto ya que por un lado, la referida Ley N° 5501/15, en su ...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"COOPERATIVA MULTIACTIVA DE AHORRO,
CRÉDITO Y SERVICIOS "MEDALLA MILAGROSA"
LTDA C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 5501/15". AÑO: 2016 – Nº
259.-----

Artículo 2 dispone: "Autonomía. La libre organización y la autonomía de las cooperativas, consagradas en la Constitución Nacional, quedan garantizadas por esta Ley. 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.**" (las negritas son nuestras).-----

Por otro lado, el Artículo 51 de dicho cuerpo legal - atacado de inconstitucionalidad a través de la presente acción - dispone: "Órganos. La dirección, administración, vigilancia y elección democrática de autoridades de la cooperativa, están a cargo de la Asamblea, el Consejo de Administración, la Junta de Vigilancia y el 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 gobiernos serán constituidos de acuerdo al Sistema D'Hondt.**" (las negritas son nuestras).-----

Hemos de recordar que uno de los principios sobre los cuales se cimienta el Cooperativismo es el Principio de Autonomía e Independencia - principio del cual se desprende que toda cooperativa habrá de ser gobernada y controlada por sus miembros, asegurándoseles a estos el control democrático y la posibilidad de mantener la autonomía de la cooperativa.-----

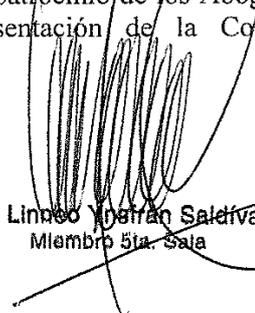
Sumado a la conceptualización antes puntualizada, hemos de incorporar además un elemento más que los refuerza y que de hecho hasta podríamos considerar que es lo que otorga vitalidad tanto a la puesta en marcha como al funcionamiento en sí de una empresa u organización cooperativa: la **Autodeterminación**, entendida ésta como el derecho y la capacidad que tienen los miembros para optar, legal y estatutariamente - entre otros - el modo en que los miembros de una Cooperativa habrán de elegir a sus autoridades.-----

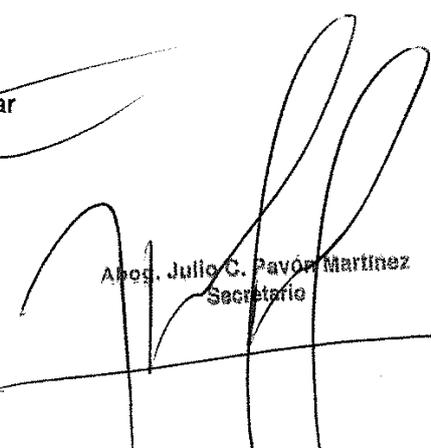
Por otro lado, el Artículo 113 de la Constitución Nacional dispone: "El Estado fomentará la empresa cooperativa y otras formas asociativas de producción de bienes y servicios, basadas en la solidaridad y la rentabilidad social, a las cuales garantizará su libre organización y su autonomía. Los principios del cooperativismo como instrumento del desarrollo económico nacional, serán difundidos a través del sistema educativo."-----

De esta manera, y a la luz del Artículo 113 de la Constitución Nacional, endentemos que la normativa impugnada se excede, al ordenar de forma imperativa la implementación del Sistema D'Hondt en el modo de elección de las autoridades de gobierno de las cooperativas, contrariando la "libre organización y autonomía" en los términos que dispone la norma constitucional. -----

No obstante, y como si ello no fuera poco, el propio Artículo 113 CN dispone acerca de la divulgación de los Principios del Cooperativismo - lo cual entendido dentro del marco del acápite que encabeza tal artículo constitucional del 'Fomento a las Cooperativas' - surge así mismo como una segunda contradicción, al imponer un sistema en particular de elección, vedando a los socios de una empresa cooperativa de su posibilidad de elegir el modo de representación proporcional que mejor estimen conveniente éstos a los fines de su organización cooperativa.-----

En virtud a las consideraciones antes señaladas, expreso mi voto en el sentido de hacer lugar en su totalidad a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Alejandro Núñez Rodas, bajo patrocinio de los Abogados Rubén Antonio Galeano y Roberto Améndola Galeano, en nombre y representación de la Cooperativa Multiactiva de Ahorro, Crédito y Servicios "MEDALLA


Dr. Linneo Ydígoras Saldivar
Miembro 5ta. Sala

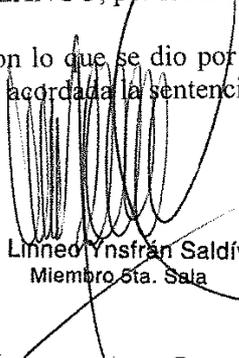

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

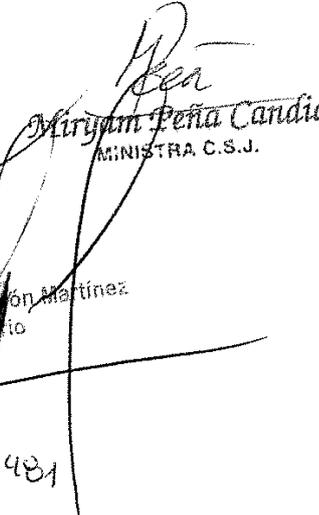

SINDULFO BLANC⁹
Militante

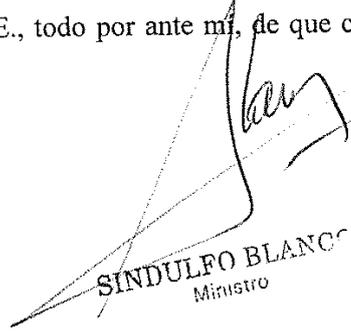
MILAGROSA" LTDA, contra el Artículo 1 de la Ley, N° 5501/15 en lo referente a la modificación del Artículo 51 y el Artículo 113 de la Ley N° 438/94. **ES MI VOTO.**-----

A su turno el Doctor **YNSFRÁN SALDIVAR** manifestó que se adhiere al voto del Ministro, Doctor **BLANCO**, por los mismos fundamentos.-----

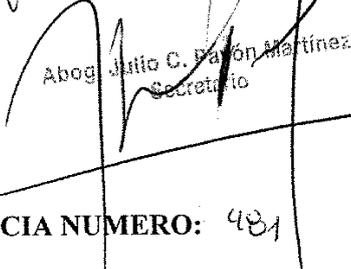
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:


Dr. Linneo Ynsfrán Saldívar
Miembro 5ta. Sala


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


SINDULFO BLANCO
Ministro

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 481

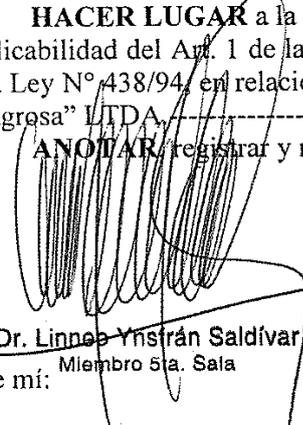
Asunción, 27 de JUNIO de 2018.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:

HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1 de la Ley N° 5501/15 en lo referente a la modificación de los Arts. 51 y 113 de la Ley N° 438/94, en relación a la Cooperativa Multiactiva de Ahorro, Crédito y Servicios "Medalla Milagrosa" LTDA.-----

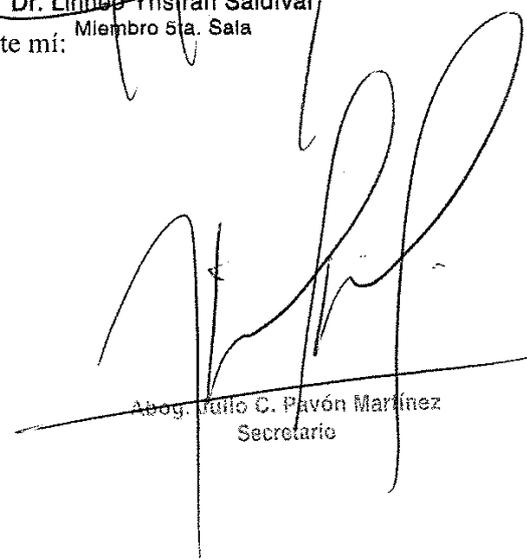
ANOTAR, registrar y notificar.-----


Dr. Linneo Ynsfrán Saldívar
Miembro 5ta. Sala


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


SINDULFO BLANCO
Ministro

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

