



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"MUNICIPALIDAD DE ASUNCION C/ ARTS. 1
Y 2 DE LA LEY N° 5513/2015". AÑO: 2016 - N°
1974.-----

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Seiscientos treinta y dos.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los seis días del mes de agosto 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**, **ANTONIO FRETES** y **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "MUNICIPALIDAD DE ASUNCION C/ ARTS. 1 Y 2 DE LA LEY N° 5513/2015"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Luis Darío Galeano Cantero, en nombre y representación de la Municipalidad de Asunción, bajo patrocinio del Abogado Juan Carlos Ramírez Montalbetti.-----

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 el Abog. Luis Darío Galeano Cantero según poder que acompaña, en nombre y representación de la Municipalidad de Asunción, bajo patrocinio del Abog. Juan Carlos Ramírez Montalbetti, a promover acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 1° y 2° de la Ley N°5513/2015 "**QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 62 DE LA LEY N°125/1991 QUE ESTABLECE EL NUEVO RÉGIMEN TRIBUTARIO, Y EL ARTÍCULO 2° QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 179 DE LA LEY N°3966/2010 "ORGÁNICA MUNICIPAL"**".-----

Sostiene como fundamento de su acción que los artículos atacados de inconstitucional son opuestos a lo establecido en los Arts. 166, 168, 169 y 170 de la Constitución Nacional, y de los derechos laborales contemplados en los Arts. 86 y 102 también de la Carta Magna; porque por vía legislativa se violenta la autonomía municipal al restringir la decisión del municipio en cuanto a la gestión y administración de sus recursos se refiere y se vulnera la situación laboral de los funcionarios de la Municipalidad de Asunción.-----

Se puede centrar el agravio expuesto en el escrito de promoción de la presente acción en dos puntos: el canon del 1% sobre el 70% del impuesto inmobiliario perteneciente a las municipalidades fijado por el Art.1°, último párrafo de la Ley N°5513/2015, y la determinación del destino de los fondos provenientes del impuesto inmobiliario establecido por el Art. 2°, que modifica el Art. 179 de la Ley Orgánica Municipal, específicamente en la limitación a la libre disposición de recursos inmobiliarios y que fija ese tope en: Gastos corrientes en 40% y Gastos de Capital en 60%.-----

Art. 1° de la Ley N°5513/2015 "*Modificanse los artículos 60, 62, 66, 70 y 74 de la Ley N°125/1991...***Art. 62. Liquidación y Pago.** El Servicio Nacional de Catastro liquidará el Impuesto Inmobiliario a nombre de la municipalidad en la que se encuentre el inmueble, conforme a la información y valores registrados. La impresión de las facturas y su recaudación será realizada por cada municipalidad de conformidad al artículo 169 de la Constitución Nacional.

Los inmuebles situados dentro de la jurisdicción de más de un municipio, pagarán el Impuesto Inmobiliario a la municipalidad que corresponda o prorrata por la superficie que el inmueble ocupa en su jurisdicción.

Dra. Gladys Bareiro de Mónica
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Juan C. Pacion Martínez
Secretario

El Servicio Nacional de Catastro percibirá por este servicio, el 1% (uno por ciento) del 70% (setenta por ciento), propiedad de la municipalidad, en concepto de aranceles....”-----

Art. 2° de la Ley N°5513/2015: “*Modificanse los artículos 155 y 179 de la Ley N°3966/2010 “ORGÁNICA MUNICIPAL”, que quedan redactados de la siguiente manera:.... Art. 179. Servicios Personales y destino de la recaudación del Impuesto Inmobiliario.*

Los recursos provenientes del Impuesto Inmobiliario serán destinados conforme al siguiente detalle:

Gastos corrientes: el 40% (cuarenta por ciento)

Gastos de Capital: el 60% (sesenta por ciento)....”-----

En primer lugar, respecto al canon dispuesto en la redacción del Art. 1° de la Ley N°5513/2015, el Art. 169 de la Constitución es claro y contundente al respecto cuando dice: “*Corresponderá a las municipalidades y a los Departamentos la totalidad de los tributos que graven la propiedad inmueble en forma directa. Su recaudación será competencia de las municipalidades. El setenta por ciento de lo recaudado por cada Municipalidad quedará en propiedad de la misma...*”, con lo cual, ninguna norma de rango inferior puede alterar o disponer de porcentaje alguno sobre el impuesto inmobiliario a favor de otro destinatario, salvo los expresamente permitidos en el texto constitucional. Esta situación se ve forzada por el Art. 170 de la Constitución que prohíbe a entes del Estado apropiarse de ingresos y rentas de las municipalidades.-----

Por tanto, crear un arancel que altere el porcentaje establecido por la Constitución a favor de las Municipalidades es inconstitucional. La Constitución protege o blinda los ingresos municipales a fin de garantizarles el eficaz destino de sus recursos al cumplimiento de sus fines propios. Además, el Art. 1° de la Ley N°5513/2015 que modifica el Art. 62, en su última parte, es inconstitucional por violación del orden de prelación establecida en el Art. 137 de la Constitución, por el cual, todas las demás normas del ordenamiento jurídico nacional están subordinadas a la Constitución Nacional, y por ende, no pueden contradecirlas.-----

Ahora bien, adelanto el rechazo en relación al Art. 2° de la Ley N°5516/2015, que modifica el Art.179 de la Ley Orgánica Municipal, por cuanto la autonomía municipal, tiene origen constitucional pero no es ilimitada. En tal sentido, corresponde traer a colación las disposiciones constitucionales que consagran la autonomía municipal; y como punto de partida es fundamental referirnos a lo establecido en el Art. 156 de la Constitución Nacional, que establece: “*A los efectos de la estructuración política y administrativa del Estado, el territorio nacional se divide en departamentos, municipios y distritos, los cuales, dentro de los límites de esta Constitución y de las leyes, gozan de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses, y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos”. Específicamente, se refiere a la autonomía municipal el Art.166 de la Carta Magna, que dice: “*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”; y finalmente, en cuanto a sus atribuciones, el Art. 168 de nuestra Ley Suprema, señala: “*Serán atribuciones de las municipalidades, en su jurisdicción territorial y con arreglo a la ley: 1)...; 2) la administración y la disposición de sus bienes; “ (Negritas y subrayados son míos).-----***

De la lectura de los artículos transcriptos precedentemente surge claramente la consagración del principio de autonomía municipal; sin embargo de estas, igualmente, se concluye con facilidad que la autonomía municipal en cuestión no se trata de un principio consagrado a favor de los municipios en forma absoluta, ilimitada e irrestrictiva, sino que se halla limitado por otros principios estipulados en la misma Constitución. Nuestra Ley Suprema confiere a los municipios esta atribución, condicionada al cumplimiento de...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN C/ ARTS. 1
Y 2 DE LA LEY N° 5513/2015". AÑO: 2016 - N°
1974.

...los requisitos, que sea utilizada dentro de los límites de su jurisdicción y que se cumpla dentro del marco establecido en la ley.

Igualmente, considero importante destacar, que las modificaciones introducidas en el nuevo ordenamiento municipal, están enmarcadas dentro de las disposiciones constitucionales, al establecer que las Municipalidades deberán hacer uso de las atribuciones que le fueran conferidas **con arreglo a la ley**. En este caso, una vez dictada la nueva Ley Orgánica Municipal, la atribución municipal en materia presupuestaria se deberá ajustar a lo que ella prescriba.

Al respecto la doctrina señala: "...la Constitución podría establecer simplemente los principios fundamentales de la autonomía, pero no pudiendo delimitarla acabadamente, subsistiría siempre algún margen para que la ley la pueda estrechar y disminuir... Siguiendo el método señalado más arriba, la Constitución vigente sienta los principios fundamentales y delega en la ley el establecimiento del régimen municipal en detalles..." (Villagra Maffiodo, Salvador. Principios de Derecho Administrativo. Edición 2007, Revisada y Actualizada). Con lo cual concluyo que el artículo impugnado no conculca principios consagrados en nuestra Constitución Nacional, corresponde el rechazo de la presente acción respecto del mismo.

En consecuencia, corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción solo en relación con el Art. 1º, última parte, de la Ley N° 5513/2015 en cuanto fija un arancel del 1% sobre los impuestos inmobiliarios percibidos por las Municipalidades, por su abierta oposición a lo dispuesto en el Art. 169 de la Constitución. Es mi voto.

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Abogado Luis Darío Galeano Cantero, en representación de la Municipalidad de Asunción, conforme al testimonio de Poder General que acompaña, promueve acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 1º y 2º de la Ley N° 5513/15 "Que modifica los Artículos 60, 62, 66, 70 y 74 de la Ley N° 125/91 "Que establece el nuevo Régimen Tributario" y los Artículos 155 y 179 de la Ley N° 3966/10 "Orgánica Municipal".

Sostiene el accionante en términos generales que la Ley N° 5513/15 en su Art. 1º atenta contra la autonomía municipal y contra la atribución exclusiva que posee la Municipalidad sobre el Impuesto Inmobiliario, al establecer que el Servicio Nacional de Catastro liquidará dicho impuesto y al establecer un canon al mismo ente estatal proveniente del 70% que le corresponde a las Municipalidades, en contravención a los Arts. 137, 166 y 169 de la Constitución Nacional.

En cuanto al Art. 2º de la ley impugnada alega que representa un peligro inminente a los derechos de los funcionarios de la Municipalidad de Asunción, ya que los derechos laborales de los mismos se verían lesionados gravemente por un acto administrativo ilegal e ilegítimo que acarrearía que muchos sean despedidos o desvinculados de sus puestos de trabajo.

Las disposiciones de la Ley N° 5513/15 que agravan a la parte accionante se transcriben a continuación:

Artículo 1.º Modifícanse los artículos 60, 62, 66, 70 y 74 de la Ley N° 125/91 promulgada el 9 de enero de 1992 "QUE ESTABLECE EL NUEVO RÉGIMEN TRIBUTARIO", que quedan redactados de la siguiente manera:

"Art. 62. Liquidación y Pago: El Servicio Nacional de Catastro liquidará el Impuesto Inmobiliario a nombre de la municipalidad en la que se encuentre el inmueble, conforme a la información y valores registrados. La impresión de las facturas y su

Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO PICERNO
Ministro

Abog. Julio E. Pavón Martínez

recaudación será realizada por cada municipio de conformidad al artículo 169 de la Constitución Nacional.-----

Los inmuebles situados dentro de la jurisdicción de más de un municipio, pagarán el Impuesto Inmobiliario a la municipalidad que corresponda a prorrata por la superficie que el inmueble ocupe en su jurisdicción.-----

El Servicio Nacional de Catastro percibirá por este servicio, el 1% (uno por ciento) del 70% (setenta por ciento), propiedad de la municipalidad, en concepto de aranceles.-----

Artículo 2.º Modifícanse los artículos 155 y 179 de la Ley N° 3966/10 “ORGÁNICA MUNICIPAL”, que quedan redactados de la siguiente manera:-----

“Art. 179. Servicios Personales y destino de la recaudación del Impuesto Inmobiliario.-----

Los recursos provenientes del Impuesto Inmobiliario serán destinados conforme al siguiente detalle:-----

Gastos corrientes: el 40% (cuarenta por ciento).-----

Gastos de Capital: el 60% (sesenta por ciento).”-----

Así las cosas, y de la lectura del escrito de presentación de esta acción podemos observar que los agravios principales de la Municipalidad de Asunción guardan relación con los siguientes temas: a) que el Servicio Nacional de Catastro perciba el 1 % (uno por ciento) del 70 % (setenta por ciento), propiedad de la municipalidad en concepto de aranceles; y b) que los recursos provenientes de dicho impuesto destinados a gastos corrientes sean del 40 % (cuarenta por ciento).-----

En cuanto al punto a) tenemos que en efecto el Art. 1º de la Ley N° 5513/15 que modifica el Art. 62 de la Ley N° 125/91 “Que establece el Nuevo Régimen Tributario” dispone:-----

“El Servicio Nacional de Catastro percibirá por este servicio, el 1 % (uno por ciento) del 70 % (setenta por ciento), propiedad de la municipalidad, en concepto de aranceles”.-----

Al respecto, cabe traer a colación el Art. 169 de la Constitución Nacional: *“Corresponderá a las municipalidades y a los departamentos la totalidad de los tributos que graven la propiedad inmueble en forma directa. Su recaudación será competencia de las municipalidades. **El setenta por ciento de lo recaudado por cada municipalidad quedará en propiedad de la misma,** el quince por ciento en la del departamento respectivo y el quince por ciento restante será distribuido entre las municipalidades de menores recursos, de acuerdo a la ley”.* (Subrayados y Negritas son mías).-----

De la norma constitucional transcripta surge claramente la voluntad del constituyente de dotarle de recursos a los municipios del 70 %- no menos- de la recaudación del impuesto inmobiliario, para el cumplimiento de sus fines, asignándole asimismo competencia en la recaudación de dicho impuesto. -----

Además, debemos recordar que el Art. 170 de la Constitución establece que ninguna institución del Estado, ente autónomo, autárquico o descentralizado podrá apropiarse de ingresos o rentas de las municipalidades, con lo que resulta evidente la trasgresión a dichas disposiciones constitucionales por parte del Art. 1º de la Ley N° 5513/15 y debe ser declarada su inconstitucionalidad en cuanto modifica el Art. 62 de la Ley N° 125/91.-----

Por otro lado, en lo que respecta al Art. 2º de la Ley N° 5513/15 (en la parte que modifica el Art. 179 de la Ley N° 3966/10), el Art. 550 del Código Procesal Civil dispone: **“Toda persona lesionada en su legítimo derecho por leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones u otros actos administrativos que infrinjan en su aplicación, principios o normas de la Constitución, tendrá facultad de promover ante la Corte Suprema de Justicia la acción de inconstitucionalidad en el modo establecido por las 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 mencionará claramente la ley, decreto, reglamento o acto normativo de autoridad, impugnado, o en su caso, la disposición...///...”*



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"MUNICIPALIDAD DE ASUNCION C/ ARTS. 1
Y 2 DE LA LEY N° 5513/2015". AÑO: 2016 – N°
1974.-----

inconstitucional. Citará además, la norma, derecho, exención, garantía o principio que sostenga haberse infringido, fundando en términos claros y concretos la petición.-----
En todos los casos la Corte Suprema examinará previamente si se hallan satisfechos estos requisitos. En caso contrario, desestimará sin más trámites la acción
(Negritas y Subrayados son míos).-----

En efecto, corresponde señalar que quien pretende promover una acción de esta naturaleza, debe acreditar la **titularidad** de un **interés particular y directo**, porque no cualquier interés califica a la parte, sino que el mismo se configura cuando el ejercicio de un derecho constitucional de quien deduce la acción, resulta afectado por la aplicación de la ley, decreto, resolución, etc., cuya constitucionalidad se cuestiona.-----

En tal sentido, verificadas las constancias de autos, se observa que los accionantes no han acreditado su **legitimación activa** para la promoción de esta acción, pues simplemente se limitaron a cuestionar en forma general al Art. 2° de la Ley N° 5513/15 "Que modifica el Art. 179 de la Ley N° 3966/10" pero sin fundar la acción en un interés personal para acreditar la legitimación activa, pues es recién ahí cuando se produce la lesión concreta que genera el interés como elemento esencial de la acción. De la lectura del escrito presentado no se constata que la norma impugnada haya sido efectivamente aplicada a los accionantes, es decir, no demostraron el agravio concreto causado a sus derechos, y además los mismos reconocen expresamente la eventualidad de un perjuicio a los funcionarios de la municipalidad accionante, quienes son en todo caso los legitimados para accionar contra dicha disposición legal.-----

Recordemos que es un principio fundamental del derecho procesal que el interés es la medida de la acción y que por lo tanto no puede haber acción cuando no ha existido una lesión a los derechos de los demandantes. (Alsina, Derecho Procesal, Parte General, Tomo I, 2da. Ed. Pág. 392). Por su parte, el Art. 12 de la Ley N° 609/95 que Organiza la Corte Suprema de Justicia, dispone que: "**No se dará trámite a la acción de inconstitucionalidad en cuestiones no justiciables, ni a la demanda que no precise la norma constitucional afectada, ni justifique la lesión concreta que le ocasiona la ley, acto normativo, sentencia definitiva o interlocutoria**", lo cual quiere decir que sólo el sujeto afectado se halla legitimado para promover la inconstitucionalidad.-----

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia sostuvo: "*El escrito mediante el cual se promueve la acción de inconstitucionalidad debe contener una adecuada fundamentación, formulada en términos claros y concretos de manera que se baste a sí mismo. La proposición de la cuestión constitucional debe ser inequívoca y específica*" (CS, Ac. y Sent. N° 85 del 12 de abril de 1996). -----

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. El agravio que sustenta una acción de inconstitucionalidad debe ser: 1) **propio**: el perjuicio en cuestión debe afectar personalmente a la parte que lo invoca, excluyéndose los agravios ajenos. Solamente el titular del derecho que se pretende vulnerado puede solicitar el ejercicio del control de constitucionalidad; 2) **jurídicamente protegido, concreto, efectivo y actual** (Vide: SAGÜES, Néstor Pedro; *Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario*, 4ta. Edic. actualizada y ampliada, Buenos Aires, Edit. Astrea, 2002, Tomo I, pág. 488 y ss.).-----

Que, en consecuencia, y por todo lo expuesto, concluyo que se debe hacer lugar parcialmente a la presente acción de inconstitucionalidad, y declarar la inaplicabilidad del Art. 1° de la Ley N° 5513/15 en la parte que modifica el Art. 62 de la Ley N° 125/91 y fija

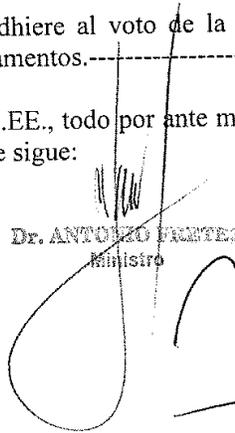
un arancel del 1° sobre los impuestos inmobiliarios, en relación con la Municipalidad de Asunción. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor **FRETES** manifestó que se adhiere 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:

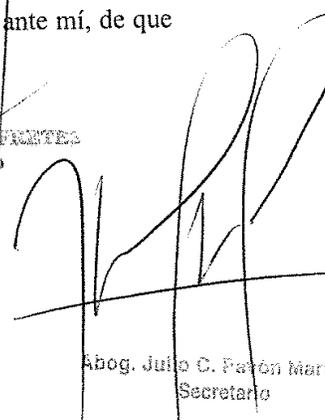

Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra




Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Abog. Julio C. Favón Marín
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 632

Asunción, 6 de agosto de 2.018 .-

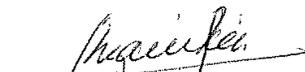
VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

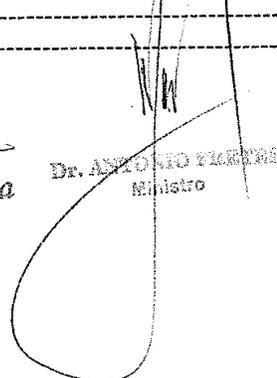
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:

HACER LUGAR parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 1°, última parte, de la Ley N° 5513/15, en cuanto fija un arancel del 1% sobre los impuestos inmobiliarios percibidos por las Municipalidades, por su abierta oposición a lo dispuesto en el Art. 169 de la Constitución, con relación al caso concreto.-----

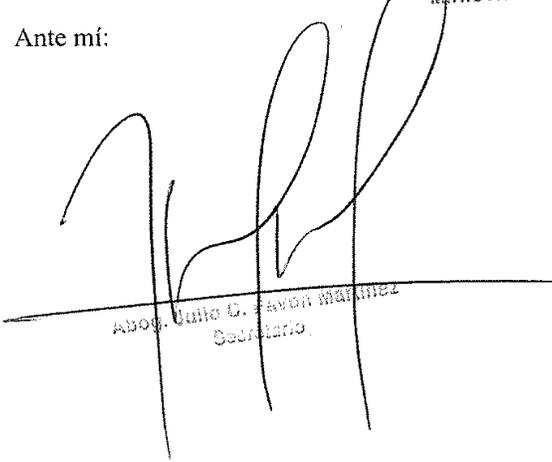
ANOTAR, registrar y notificar.-----


Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:


Abog. Julio C. Favón Marín
Secretario

