



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“MUNICIPALIDAD DE SAN LORENZO C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 5513/15 QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 60, 62, 66, 70 Y 74 DE LA LEY Nº 125/91 Y ARTS. 155º Y 179º DE LA LEY Nº 3966/10”. AÑO: 2016 – Nº 18.

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: seiscientos sesenta y cuatro.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los trece 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**, **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA** y **ANTONIO FRETES**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “MUNICIPALIDAD DE SAN LORENZO C/ ART. 1º DE LA LEY Nº 5513/15 QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 60, 62, 66, 70 Y 74 DE LA LEY Nº 125/91 Y ARTS. 155º Y 179º DE LA LEY Nº 3966/10”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado José David Macedo en nombre y representación de la Municipalidad de San Lorenzo.

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 el Doctor **FRETES** dijo: El Abog. José David Macedo en nombre y representación de la Municipalidad de San Lorenzo, plantea acción de inconstitucionalidad contra el artículo 1 de la Ley Nº 5513/15 que modifica los artículos 60, 62, 66, 70 y 74 de la Ley Nº 125/91 “QUE ESTABLECE EL NUEVO REGIMEN TRIBUTARIO” y los artículos 155 y 179 de la Ley Nº 3966/10 “ORGÁNICA MUNICIPAL” en razón de ser violatorios a los artículos 137, 160, 169 y 170 de la Constitución.


La disposición atacada expresa cuanto sigue: “Artículo 1º.- Modificanse los artículos 60, 62, 66, 70 y 74 de la Ley Nº 125/91 promulgada el 9 de enero de 1992 “QUE ESTABLECE EL NUEVO RÉGIMEN TRIBUTARIO”, que quedan redactados de la siguiente manera:... “Artículo 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 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.”

Alega el accionante que la Ley Nº 5513/15 colisiona directamente con lo establecido en el Art. 169 de la Constitución al establecer que el Servicio Nacional de Catastro perciba el 1% en concepto de aranceles, del 70% que le corresponde a la Municipalidad en concepto de los tributos que gravan la propiedad inmueble, siendo competencia de la Municipalidad su recaudación. Arguye que la norma constitucional es taxativa al establecer que el 70% (setenta por ciento) corresponde en su totalidad al Municipio recaudador. Manifiesta además que la norma impugnada atenta contra el artículo 170 de Constitución que establece que ninguna institución del Estado, ente autónomo, autárquico o descentralizado podrá apropiarse de ingresos o rentas de las Municipalidades. Por último expresa que el Congreso Nacional atribuye inconstitucionalmente facultades extraordinarias al Servicio Nacional de

Dra. Gladys Bareiro de Mónica
Ministra


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Catastro carente de competencias y atribuciones en materia de recaudación de tributos. Funda la presente acción en los artículos 137, 156, 166, 169 y 170 de la Constitución.-----

El Ministerio Público al contestar el traslado que le fuera corrido, en su Dictamen N° 626 del 20 de mayo de 2016, recomienda hacer lugar parcialmente a la acción de inconstitucionalidad.-----

Ahora bien, tenemos en autos, que el *thema decidendum* versa sobre el despojo que autoriza la ley, a favor del Servicio Nacional de Catastro, del valor del 1% del 70% que corresponde al municipio, sobre los tributos que gravan la propiedad inmueble en forma directa y cuya recaudación es competencia exclusiva de la Municipalidad. Como punto de partida ante dicha pretensión debemos realizar la interpretación gramatical artículos violados. Los mismos son el 137, 166, 169 y 170 de la constitución y disponen que las Municipalidades son órganos de gobierno local con personería jurídica y que tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e Inversión de sus recursos. En el artículo 169 se hace referencia específicamente al impuesto inmobiliario y establece que a las municipalidades les corresponde la totalidad de los tributos que gravan la propiedad de inmuebles. Ese total percibido será dividido de la siguiente manera: el 70% de lo recaudado quedara en propiedad de la misma, el 15% al Departamento y el 15% restante serán distribuidos entre las municipalidades de menores recursos. Por último, el artículo 170 protege los recursos de las municipalidades prohibiendo la apropiación de los ingresos o de las rentas por parte de otras instituciones.-----

En primer lugar, debo señalar que es facultad exclusiva de la Corte Suprema de Justicia el de interpretar cumplir y hacer cumplir las leyes por tanto para la correcta aplicación de la ley requiere de la acertada interpretación, mediante ella se determina el sentido y el alcance del texto legal. Interpretar es la actividad humana dirigida a exponer el significado de una expresión. En doctrina Juan Carlos Mendonca en su libro *“La interpretación literal del Derecho”* expone: *“...toda interpretación de un texto legal comienza con la búsqueda de un significado lingüístico y concluye con la determinación de un significado lingüístico del texto interpretado. En términos elementales la interpretación comienza con una pregunta: “¿Qué dice el texto legal?”. Y concluye con una respuesta: “el texto legal dice D”. Para llegar de la pregunta a la respuesta es preciso realizar una actividad intelectual que permita dar la respuesta. Esa actividad es la interpretación propiamente dicha, y la respuesta es la norma jurídica propiamente dicha...”*. Habiendo dejado en claro en que consiste la interpretación pasemos a citar los criterios de interpretación, que son: Gramatical-litera-lingüístico, sistémico-contextual, histórico, intencional-teleológico, retorico, pragmático y sociológico. La primera actividad intelectual que debe realizar el Juzgador es la de atribuir el significado común al texto legal, es decir lo que *prima facie* brote del uso cotidiano de las palabras, eso es lo que llamamos interpretación gramatical-lingüística. Mendonca expresa con respecto al tema cuanto sigue: *“cabe anotar que así como muchas veces la interpretación literal necesita buscar auxilio de argumentos interpretativos para cumplir su cometido y, en consecuencia, establecer cuál es la norma enunciada por el texto, en ocasiones se basta a sí misma y clausura aquella necesidad... estos textos son claros por que al hacer su interpretación literal se llega a la conclusión de que, en el contexto constitucional, sus términos no padecen vaguedad ni ambigüedad –semántica ni sintáctica-, ni otro defecto lingüístico, y, por tanto no, no es dable discutir su univoco sentido y alcance, que quedan equivocadamente establecidos...”*.-----

Continuando con lo antedicho, interpretar es atribuir un significado a un texto jurídico, la doctrina enseña que hay leyes que por su claridad no precisan que el Juzgador siga con la actividad interpretativa, pues lo que surge a primera vista es lo que realmente el texto legal quiere decir, no hay lugar a dudas, solo hay una interpretación. La interpretación literal constituye el punto de partida y al mismo tiempo constituye el límite. En el caso que nos ocupa tenemos un texto constitucional que no presenta lugar a dudas, no hay ambigüedad ni vaguedad, establece de forma clara y precisa que el 70% de lo recaudado en concepto de impuesto inmobiliario pertenece a la Municipalidad y no el 69%, como pretende la Ley 5513/15. La actividad interpretativa del texto legal arroja un único resultado y confrontando ese resultado con el dispuesto en la Ley sujeta al control constitucional tenemos que la misma conlleva a un resultado contrapuesto al constitucional.-----...///...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"MUNICIPALIDAD DE SAN LORENZO C/ ART. 1° DE LA
LEY N° 5513/15 QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 60, 62,
66, 70 Y 74 DE LA LEY N° 125/91 Y ARTS. 155° Y 179° DE
LA LEY N° 3966/10". AÑO: 2016 – N° 18.**

Para un mayor entendimiento del tema, es necesario aquí recordar la naturaleza jurídica de las Municipalidades para tener una perspectiva global de la situación. La constitución define a las municipalidades como 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. Cabe aquí traer a colación el concepto dado por Manuel Ossorio que entiende que las mismas son *"persona de derecho Público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional"*. Desmembrando los conceptos tenemos -sin lugar a dudas- que las municipalidades son personas de existencia ideal con autonomía y autarquía para recaudar íntegramente sus propios ingresos y destinarlos como mejor les parezca de acuerdo a las necesidades de cada comuna. Dicho en otras palabras el impuesto inmobiliario es un ingreso tributario que pertenece a la Municipalidad a fin de garantizar el cumplimiento de sus atribuciones, por lo que cercenarle tales conceptos, además de limitar el cumplimiento de sus funciones implica como se ha señalado un afrente a disposiciones constitucionales claras, determinando así la suerte de la acción planteada.

En base a lo precedentemente expuesto, a las disposiciones legales citadas y visto el parecer del Ministerio Público, considero que la presente acción debe prosperar de forma parcial y en consecuencia declarar la inaplicabilidad del artículo 1 de la Ley N° 5513/15 en el párrafo que modifica el artículo 62 de la Ley N° 125/91 "QUE ESTABLECE EL NUEVO RÉGIMEN TRIBUTARIO", en razón de ser violatorios a los artículos 160, 169 y 170 de la Constitución. ES MI VOTO.

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Abogado José David Macedo, en representación de la Municipalidad de San Lorenzo, conforme al testimonio de Poder General que acompaña, promueve acción de inconstitucionalidad contra el Art. 1° 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. 1° 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.

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 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."

Dra. Gladys E. Bareiro de Módica
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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 San Lorenzo 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 transcrita 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.-----

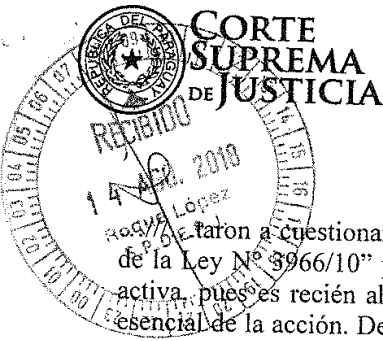
Por otro lado, en lo que respecta al Art. 2º de la Ley N° 5513/15 (en la parte que modifica el Art. 179 de la Ley N° 3966/10), el Art. 550 del Código Procesal Civil dispone: “**Toda persona lesionada en su legítimo derecho por leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones u otros 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 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, desestimaré 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 limi...///...



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"MUNICIPALIDAD DE SAN LORENZO C/ ART. 1° DE LA
LEY N° 5513/15 QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 60, 62,
66, 70 Y 74 DE LA LEY N° 125/91 Y ARTS. 155° Y 179° DE
LA LEY N° 3966/10". AÑO: 2016 - N° 18.**

Los accionantes cuestionaron 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 deber 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 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 San Lorenzo. Es mi voto.

A su turno la Doctora PEÑA CANDIA manifestó que se adhiere al voto del Ministro preopinante, Doctor FRETES, 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. Gladys E. Bareiro de Candia

[Signature]

[Signature]

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:

[Signature]

Abog. Julio G. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NUMERO: 664

Asunción, 13 de agosto de 2018.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:

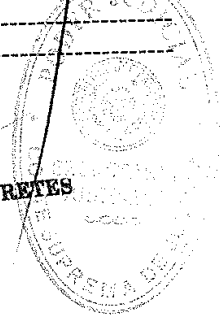
HACER LUGAR parcialmente a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del artículo 1 de la Ley N° 5513/15 en el párrafo que modifica el artículo 62 de la Ley N° 125/91 "QUE ESTABLECE EL NUEVO RÉGIMEN TRIBUTARIO", con relación a la Municipalidad de San Lorenzo.-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

Dr. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra

[Handwritten signature]
Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

[Handwritten signature]
Dr. ANTONIO FRETES
Ministro



Ante mí:

[Handwritten signature]
Abdg. Julio C. Favon Martinez
Secretario