



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "MUNICIPALIDAD DE SAN JUAN NEPOMUCENO C/ ART. 1° DE LA LEY N° 5513/15 Y LOS ARTS. 155 Y 179 DE LA LEY N° 3966/10". AÑO: 2016 - N°960".-----

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: seiscientos veinticuatro.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ~~veinte~~ diez 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 SAN JUAN NEPOMUCENO C/ ART. 1° DE LA LEY N° 5513/15 Y LOS ARTS. 155 Y 179 DE LA LEY N° 3966/10"**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Héctor Parodi Molina, en nombre y representación de la Municipalidad de San Juan Nepomuceno.-----

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. Héctor Parodi Molina en nombre y representación de la Municipalidad de San Juan Nepomuceno, plantea acción de inconstitucionalidad contra el artículo 1 de la Ley 5513/15 que modifica los artículos 60, 62, 66, 70 y 74 de la Ley N° 125/91 "QUE ESTABLECE EL NUEVO REGIMEN TRIBUTARIO" y los artículos 155 y 179 de la Ley N° 3966/10 "ORGANICA MUNICIPAL" en razón de ser violatorios a los artículos 137, 166, 169 y 170 de la Constitución.-----

En cuanto a los argumentos esgrimidos por el accionante el agravio se centra exclusivamente en la Ley N° 5513/15, que modifica el Art. 62 de la Ley N° 125/91 en cuanto dispone:-----

*"Artículo 62. Liquidación y Pago: El Servicio Nacional de Catastro liquidara 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."-----*

Manifiesta que la disposición impugnada atenta directamente contra principios, derechos y garantías de rango Constitucional reconocidas a la Municipalidad como persona jurídica de derecho público. Argumenta que las normativas constitucionales en materia municipal, y específicamente en materia de recaudación de ingresos, asignan a las comunas el ejercicio de prerrogativas de manera exclusiva y excluyente, dentro de su jurisdicción territorial. Expresa en ese sentido que la competencia que se le atribuye a la Municipalidad para recaudar el Impuesto Inmobiliario, representa un procedimiento integral, que debe incluir, entre otros, la liquidación y la percepción del tributo como un todo, no correspondiendo desmembrar tal procedimiento. Que, es así, que el artículo 62, Primer y Tercer Párrafos, de la Ley N° 5.513/15, precisamente, pretende desmembrar, amputar, difuminar esa competencia municipal recaudatoria del Impuesto Inmobiliario, asignándole al Servicio Nacional de

Dra. Gladys E. Bareiro de Módica  
Ministra

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ALFREDO ALBAZ  
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

Catastro (S.N.C.) una atribución que no le corresponde, pues es privativa de las comunas, en su calidad de titular de la competencia recaudatoria y para cuyo efecto, la misma Constitución le atribuye suficiente autonomía y autarquía para organizar, mediante sus recursos humanos, técnicos y de infraestructura, el procedimiento que implementará para hacer efectiva dicha competencia. Funda la presente acción en los Arts. 137, 166, 169 y 170 de la Constitución.-----

En primer lugar cabe 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. Ahora bien, tenemos en autos, que el *thema decidendum* versa sobre la pretensión de que el Servicio Nacional de Catastro proceda a preparar la liquidación del tributo y perciba por ese trabajo el 1% del 70% que le corresponde a la Municipalidad en concepto de recaudación del impuesto inmobiliario. Como punto de partida ante dichas pretensiones debemos realizar la interpretación de los artículos violados. Los mismos son el 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.-----

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, lo que implica la violación del art. 137 de la Constitución.-----

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 para financiar la prestación de servicios que deben brindar para 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.-----

Por último, y en cuanto a la impugnación de los artículos 155 y 179 de la Ley 3966/10, el accionante no ha expresado agravio alguno en contra de los mismos, ni siquiera describe ...///...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"MUNICIPALIDAD DE SAN JUAN NEPOMUCENO C/  
ART. 1º DE LA LEY Nº 5513/15 Y LOS ARTS. 155 Y 179 DE  
LA LEY Nº 3966/10". AÑO: 2016 – Nº960".-----

...///...someramente los perjuicios que le acarrearían la aplicación de los artículos impugnados, así como las garantías o preceptos constitucionales que considera violentados, impidiendo a esta Sala el análisis de los mismos.-----

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 Nº 5513/15 en el párrafo que modifica el artículo 62 in fine de la Ley Nº 125/91 "QUE ESTABLECE EL NUEVO REGIMEN TRIBUTARIO", en razón de ser violatorio a los artículos 137, 166, 169 y 170 de la Constitución. ES MI VOTO.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El profesional abogado *HECTOR URBANO PARODI*, en nombre y representación de la **MUNICIPALIDAD DE SAN JUAN NEPOMUCENO**, promueve Acción de Inconstitucionalidad contra los **Artículos 1 y 2 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 RÉGIMEN TRIBUTARIO"**.-----

En apoyo de las pretensiones de su representada, el profesional abogado alega en términos generales que la Ley Nº 5513/15 en su Artículo 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 Artículos 137, 166, 169 y 170 de la Constitución Nacional.-----

**TRANSCRIPCIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS**

A los efectos de arribar a una solución razonada de la existencia o no de violaciones de normas constitucionales, es necesario traer a colación lo dispuesto por las normas que agravan al recurrente: --

**El Artículo 1 de la Ley Nº 5513/15**, dice: "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:---"

"**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 (...)**". Negritas y subrayado son míos.-----

**El Artículo 1 de la Ley Nº 5513/15**, dice: "Modificanse los artículos 155 y 179 de la Ley Nº 3966/10 "ORGÁNICA MUNICIPAL", que quedan redactados de la siguiente manera: (...)-----"

"Art. 155. Revalúos Especiales.-----"

Las evaluaciones vigentes serán modificadas por el Servicio Nacional de Catastro, de oficio o a pedido de parte, siempre que se produzcan modificaciones catastrales por desmembración, división o reunión de parcelas, por accesión, aluvión, avulsión, demolición, construcción, ampliación de obras y reconstrucción de edificios u otras mejoras, modificación del área (superficie) o la categoría de urbano

*Dr. Miryam Bareiro de Módica*  
Ministra

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

*Dr. ANTONIO YANETZ*  
Ministro

*Abog. Julio C. Favón Martínez*  
Secretario

o rural del inmueble, así como la característica agrológica. Las modificaciones de los avalúos según el presente artículo entrarán a regir a partir del año siguiente a aquel en que el inmueble ha sido transformado o modificado; pero si el reavalo se operó con retraso podrán. La contraliquidarse los impuestos percibidos indebidamente sobre la base anterior contraliquidación no podrá abarcar un período mayor de cinco años.-----

↳ Cada vez que se verifiquen errores de anotación en el Registro Catastral, se establecerá el nuevo avalúo fiscal del inmueble”.-----

↳ **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).”-----

#### ↳ **ANÁLISIS DE LOS AGRAVIOS EXPUESTOS**

↳ De la lectura del escrito inicial de presentación de esta acción podemos observar que los agravios principales de la Municipalidad accionante 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 **Artículo 1 de la Ley N° 5513/15** que modifica el Artículo 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*”.-----

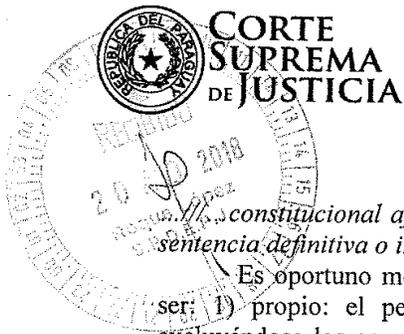
↳ Al respecto, cabe traer a colación el Artículo 169 de la Constitución que dice: “*Corresponderá a las municipalidades y a los departamentos la totalidad de los tributos que graven la propiedad inmueble en forma directa. Su recaudación será competencia de las municipalidades. El setenta por ciento de lo recaudado por cada municipalidad quedará en propiedad de la misma, 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” (Negritas y subrayado son míos).-----*

↳ 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 Artículo 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 transgresión a dichas disposiciones constitucionales por parte del Artículo 1 de la Ley N° 5513/15, por lo que indefectiblemente debe ser declarada su inconstitucionalidad en cuanto modifica el Artículo 62 de la Ley N° 125/91.-----

↳ Por otro lado, en lo que respecta al **Artículo 2 de la Ley N° 5513/15**, del escrito inicial se desprende que si bien el profesional abogado ha señalado las normas constitucionales quebrantadas, este omitió manifestarse concretamente sobre los agravios que le ocasiona la aplicación de la norma impugnada a su representada, incumpliendo de esta manera lo dispuesto en el Artículo 552 de nuestro Código de forma que dice: “*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 trámite la acción*”.-----

↳ Ante esta circunstancia no queda más que obedecer lo dispuesto en el Artículo 12 de la Ley 609/95 “**QUE ORGANIZA LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**”: “*No se dará trámite a la acción de inconstitucionalidad en cuestiones no justiciables, ni a la demanda que no precise la norma ...///...*”



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"MUNICIPALIDAD DE SAN JUAN NEPOMUCENO C/  
ART. 1º DE LA LEY Nº 5513/15 Y LOS ARTS. 155 Y 179 DE  
LA LEY Nº 3966/10". AÑO: 2016 – Nº960".-----

constitucional afectada, ni justifique la lesión concreta que le ocasiona la ley, acto normativo, sentencia definitiva o interlocutoria".-----

Es oportuno mencionar que 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 en "*Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario*", 4ta. Edic. actualizada y ampliada, Buenos Aires, Edit. Astrea, 2002, Tomo I, pág. 488 y ss.).-----

Para que se configure una "cuestión justiciable" por parte de esta Sala, el accionante debe necesariamente demostrar la "lesión concreta", la ausencia de tal presupuesto convierte en abstracto cualquier pronunciamiento al respecto, donde la decisión de esta Sala sobre el fondo de la cuestión se tornaría inoficiosa, resolviendo sobre casos hipotéticos y no sobre colisión de derechos de rango constitucional. Solo el sujeto afectado se halla legitimado para promover la inconstitucionalidad.-----

Es de entender que una adecuada fundamentación en el planteamiento de inconstitucionalidad supone la "idoneidad" para demostrar "acabadamente" el gravamen cuya reparación se persigue con la declaración de inconstitucionalidad. Al respecto 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. Nº 85 del 12 de abril de 1996).-----

En doctrina, Néstor Pedro Sagües en "*Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario*", pág. 488 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 concretos cancela la competencia de la Corte Suprema de Justicia.-----

Esta Excelentísima Corte Suprema de Justicia, en varias oportunidades, se ha pronunciado en el mismo sentido al manifestar que, "*La acción de inconstitucionalidad no puede tener por finalidad una decisión en abstracto, ni puede ser promovida por terceros que aleguen intereses ajenos*"; "*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).-----

Bien lo previene el Artículo 11 de la Ley Nº 609/95 al establecer que la Sala Constitucional es competente para "*conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes y de otros instrumentos normativos, declarando la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a la Constitución en cada caso concreto.*" (Negritas y subrayado son míos).-----

Por lo tanto, opino que respecto a esta norma la acción debe ser rechazada ante la imposibilidad legal de esta Sala de efectuar declaraciones de inconstitucionalidad "en abstracto", es decir, fuera de un "caso concreto" en el que aquella deba aplicarse.-----

Así las cosas, y en virtud a lo manifestado, opino que corresponde *hacer lugar parcialmente* a la presente acción de inconstitucionalidad, y declarar la inaplicabilidad del Artículo 1 de la Ley Nº

5513/15 (que modifica el Artículo 62 de la Ley N° 125/91) y fija un arancel del 1° sobre los impuestos inmobiliarios, en relación con la Municipalidad accionante. 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.-----

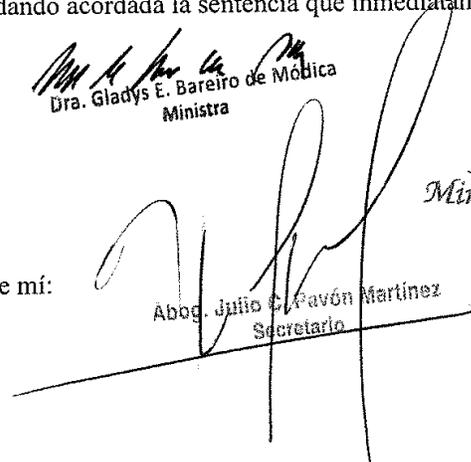
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

  
Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
Ministra

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

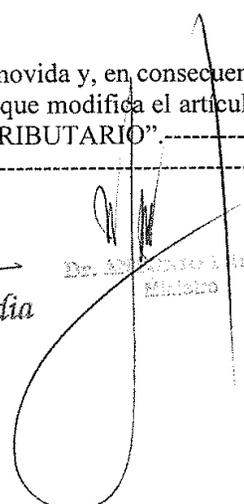
SENTENCIA NÚMERO: 724  
Asunción, 14 de agosto de 2018.-  
VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

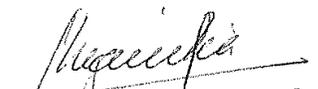
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**Sala Constitucional**  
**RESUELVE:**

**HACER LUGAR** a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Artículo 1 de la Ley N° 5513/15 en el párrafo que modifica el artículo 62 in fine de la Ley N° 125/91 "QUE ESTABLECE EL NUEVO REGIMEN TRIBUTARIO".-----

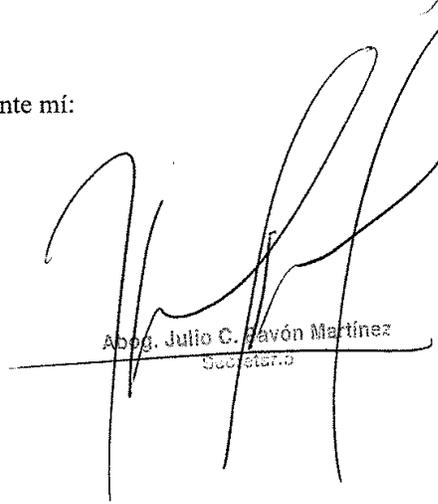
**ANOTAR**, registrar y notificar.-----

  
Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica  
Ministra

  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

  
Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

Ante mí:

  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

