

RECEBIDO
12 de Septiembre del 2016
Roque López
S.P.D. E.D.J.

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: Ochocientos once.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los ~~diez~~ ^{diez} días del mes de ~~setiembre~~ ^{septiembre} 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 DEL DISTRITO DE CAAGUAZU C/ ART. 62 PRIMER Y TERCER PÁRRAFOS DE LA LEY N° 5513/2015; ARTS. 155 Y 179 DE LA LEY N° 3966/10”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Luis Maria Benítez Pires, en representación de la Municipalidad del Distrito de Caaguazú.-----

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 Abg. Luis María Benítez Pires, en representación de la Municipalidad del Distrito de Caaguazú, según poder que acompaña y promueve acción de inconstitucionalidad contra **ART. 1° LEY 5513, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 62 DE LA LEY 125/91 PRIMERA Y TERCERA PARTE Y CONTRA LOS ARTS. 155 Y 179 DE LA LEY 3966/10 ORGÁNICA MUNICIPAL**. Considera que las leyes tachadas de inconstitucionalidad vulneran los artículos: 3, 137, 166, 168 numeral 2), 169 y 170 de la Constitución, colisionando directamente contra los intereses constitucionales, especialmente patrimoniales y de autonomía y autarquía de la Municipalidad de Caaguazú como institución de derecho público. -----

Para comenzar, en el escrito de promoción el accionante sostiene que el Art. 1° de la Ley 5513 que modifica el artículo 62 de la Ley N° 125/91, pretende desmembrar, amputar difuminar la competencia municipal recaudadora del impuesto inmobiliario, asignándole al Servicio Nacional de Catastro una atribución que no le corresponde, pues es privativa de las camunas en su calidad de titular de la competencia recaudadora 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 la competencia constitucional de la recaudación del impuesto. Continúa manifestando el impugnante, que la pretensión del Servicio Nacional de Catastro de percibir por ese trabajo el 1% del 70% que corresponde a la Municipalidad, no es otra cosa que dar un zarpazo a los recursos genuinos municipales a un ingreso propio municipal, violentando claramente el artículo 170 de la Constitución, que prohíbe que institución alguna se apropie de los bienes y rentas municipales.-----

Finalmente, el accionante expresa que las normas atacadas de inconstitucionalidad, aparte de violentar el artículo 166 de la autonomía municipal, también colisiona con los artículos 168 en su numeral de 2) y 170 de la Constitución, que garantiza a las Municipalidades administrar y disponer de sus bienes y participar en las rentas nacionales, sin más restricciones y que no sean víctimas de apropiación de estas rentas por parte del Estado.-----

Seguidamente, pasaremos al análisis de las normas atacadas de inconstitucionalidad:-----

Art. 1° de la Ley N° 5513/2015: “*Modifícase los artículos 60, 62, 66, 70 y 74 de la Ley N° 125/91... Art. 62. Liquidación y Pago. El Servicio Nacional de Catastro liquidará el Impuesto*-----

Dra. Gladys Bareiro de Mónica
Ministra

Miryam Peña Candia
Ministra C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

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 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...".-----

Art. 2° de la Ley N° 5513/2015: "Modificase los artículos 155 y 179 de la Ley N° 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 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 revalúo se operó con retraso podrán contraliquidarse los impuestos percibidos indebidamente sobre la base anterior. La 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)...".-----

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 reforzada por el Art. 170 de la Constitución que prohíbe a entes del Estado apropiarse de ingresos y rentas de las municipalidades.-----

De ahí que crear un arancel que altere el porcentaje establecido por la Constitución a favor de las Municipalidades es inconstitucional., puesto que 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, en relación a la impugnación de los artículos 155 y 179 de la ley 3966/10 Orgánica Municipal, modificados por el Art. 2° de la Ley 5513/15, el accionante solo se ha limitado a mencionar la inconstitucionalidad de los mismos, olvidando justificar las vulneraciones constitucionales. A pesar de ello, corresponde expedirse acerca de la constitucionalidad de dicho artículo.-----

Resulta que la autonomía municipal tiene origen constitucional pero no es ilimitada. En tal sentido, corresponde traer a colación las disposiciones que consagran la autonomía municipal y como punto de partida es fundamental referirnos a lo establecido en el Artículo 156 de la Constitución, la que establece cuanto sigue: "A los efectos de la estructuración política y administrativa del Estado, ...///...

RECIBIDO
12 OCT. 2018
ROSA LÓPEZ
E.P.J.

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 Artículo 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 Artículo 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 transcritos 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 irrestricta, 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 dos 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 los artículos 155 y 179 de la ley 3966/10 Orgánica Municipal, modificados por el Art. 2° de la Ley 5513/15, no conculcan principios consagrados en nuestra Constitución.-----

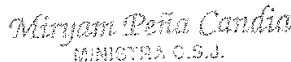
En definitiva, corresponde hacer lugar parcialmente a la presente acción solo en relación con el Art. 1°, última parte de la Ley N° 5513/2015 en cuanto fija un arancel del 1% sobre los impuestos inmobiliarios percibidos por las Municipalidades, por su abierta oposición a lo dispuesto en el Art. 169 de la Constitución. En relación al Art. 2° de la Ley N° 5513/2015, que modifica el Art. 155 y 179 de la Ley Orgánica Municipal, no es inconstitucional, por lo tanto corresponde su rechazo.-----

Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Abogado Luis María Benítez Pires, en representación de la Municipalidad del Distrito de Caaguazú, conforme al testimonio de Poder General que acompaña, promueve acción de inconstitucionalidad contra el Art. 62 primer y tercer párrafo 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


Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro


Abog. Juan Carlos
Secretario

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. 2° de la ley impugnada alega que representa un peligro inminente a los derechos de los funcionarios de la Municipalidad de Caaguazú, ya que los derechos laborales de los mismos se verían lesionados gravemente por un acto administrativo ilegal e ilegítimo que acarreará 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 Modificanse 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.”-----

Artículo 2.º Modificanse 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 Caaguazú 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. 1° 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. 1° 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. 2° de la Ley N° 5513/15 (en la parte que modi...///...

... 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 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 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 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 Caaguazú. 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.-----

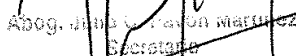
Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:


Dra. Gladys E. Barreiro de Médica
Ministra


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:


Abog. Julia Coronación Martínez
Secretaria

SENTENCIA NUMERO: 811.

Asunción, 10 de ~~septiembre~~ 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 Art. 1°, última parte de la Ley N° 5513/2015 en cuanto fija un arancel del 1% sobre los impuestos inmobiliarios percibidos por las Municipalidades, con relación a la Municipalidad del Distrito de Caaguazú.-----

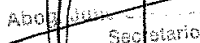
ANOTAR, registrar y notificar.-----


Dra. Gladys E. Barreiro de Médica
Ministra


Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.


Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Ante mí:


Abog. Julia Coronación Martínez
Secretario

